

Vergaderjaar 2007–2008

**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)**

**Nr. 7**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 3 april 2008

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissies voor Justitie en voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer. Hieronder zal op de vragen en opmerkingen van uw commissies mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden ingegaan.

Het stemt tot voldoening dat de vaste commissies na de beantwoording van het verslag de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid achten.

## **I ALGEMEEN**

### **1. Inleiding**

#### *Situatie in het kunstcriminele veld*

De leden van de CDA-fractie hebben behoefte aan nadere informatie over de Nederlandse situatie in het kunstcriminele veld. Zij hebben te die zake een aantal vragen gesteld, onder meer of aanvullende beleidsmaatregelen gerechtvaardigd zijn. Daarbij hebben zij de constatering uitgesproken dat kunstcriminaliteit op dit moment minder prioriteit krijgt dan andere vormen van criminaliteit en hebben zij gevraagd naar de reden daarvan. Naar deze vragen is onderzoek gedaan dat heeft geleid tot het onderzoek-rapport *Schone kunsten, preventieve doorlichting kunsten antiekhandel*, dat aan de kamer zal worden toegezonden en nu reeds te raadplegen is op de websites van de Erfgoedinspectie ([www.erfgoedinspectie.nl](http://www.erfgoedinspectie.nl)) en het Ministerie van Justitie ([www.justitie.nl](http://www.justitie.nl)). In het rapport wordt een helder beeld gegeven van de kunst- en antiekhandel in Nederland en de mate waarin deze kwetsbaar is voor de georganiseerde criminaliteit. Ook wordt uitgebreid aandacht besteed aan het functioneren van toezicht en opsporing. Op korte termijn zullen de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede namens de Staatssecretaris van Financiën een kabinetsstandpunt aan de kamer toezenden. In het kabinetsstandpunt zal worden ingegaan op de al of niet bestaande noodzaak nadere maatregelen te nemen en op de vraag

welke prioriteiten bij politie en justitie behoren te gelden. Wij menen daarop in de onderhavige nota niet vooruit te moeten lopen.

*Balans belangen bestrijding kunstcriminaliteit en de verkrijger te goeder trouw*

De leden van de CDA-fractie willen waken voor een juiste balans tussen een schone kunsthandel en de juridische beginselen die ons land als handelsnatie als uitgangspunt heeft gekozen, namelijk de bescherming van de verkrijger te goeder trouw en de relatief korte verjaringstermijn. In dat kader vragen deze leden naar de wijze waarop andere landen het UNESCO-verdrag hebben geïmplementeerd. Daarbij denken deze leden aan bijvoorbeeld Oostenrijk en Zwitserland.

Het Zwitserse Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (Kulturgütertransfergesetz, KGTG) van 20 juni 2003 kent in artikel 9 een regeling die op hetzelfde neerkomt als het in het onderhavige wetsvoorstel in artikel 6 voorgestelde artikel 86b van Boek 3 BW. Op grond van artikel 9 KGTG kan een cultuurogoed dat in strijd met het recht in Zwitserland is ingevoerd, van de bezitter worden teruggevorderd door de staat waaruit dat goed in strijd met het recht is uitgevoerd. De terugvorderende staat moet aantonen dat het cultuurogoed van wezenlijk belang is voor zijn culturele erfgoed. Verwezen moge worden naar artikel 9 lid 1 KGTG: «Wer ein Kulturgut besitzt, das rechtswidrig in die Schweiz eingeführt worden ist, kann vom Staat, aus dem das Kulturgut rechtswidrig ausgeführt worden ist, auf Rückführung verklagt werden. Der klagende Staat hat insbesondere nachzuweisen, dass das Kulturgut von wesentlicher Bedeutung für sein kulturelles Erbe ist und rechtswidrig eingeführt wurde». In geval de bezitter het goed moet teruggeven en hij het goed te goeder trouw heeft verkregen, heeft hij recht op een schadeloosstelling. De bezitter heeft een retentierecht. Bij de vaststelling van de schadeloosstelling dienen de koopprijs en de noodzakelijke en nuttige kosten die de bezitter met betrekking tot het goed heeft moeten maken als richtsnoer (artikel 9 lid 5 KGTG: «Wer das Kulturgut in gutem Glauben erworben hat und es zurückgeben muss, hat im Zeitpunkt der Rückführung Anspruch auf eine Entschädigung, die sich am Kaufpreis und an den notwendigen und nützlichen Aufwendungen zur Bewahrung und Erhaltung des Kulturguts orientiert»). Net als in het onderhavige wetsvoorstel in artikel 6 voorgestelde artikel 310c van Boek 3 sluit de KGTG voor de verjaring van de vordering tot teruggave van het cultuurogoed aan bij het stelsel van de Richtlijn 93/7/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 maart 1993 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een Lid-Staat zijn gebracht. De rechtsoverdracht verjaart één jaar nadat degene die het cultuurogoed terugvordert bekend is geworden met waar en bij wie het goed zich bevindt en in ieder geval na 30 jaar (artikelen 728 Abs 1 bis en 934 Abs 1 bis Zivilgesetzbuch (ZGB) en de artikelen 196a en 219 Abs 1 bis Obligationenrecht (OR)).

Wat betreft de implementatie door Oostenrijk van het UNESCO-verdrag 1970 moet worden opgemerkt dat Oostenrijk geen partij is bij het UNESCO-verdrag van 1970 noch bij het UNIDROIT-verdrag van 1995. Oostenrijk heeft zich beperkt tot de implementatie van de Richtlijn 93/7/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 maart 1993 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een Lid-Staat zijn gebracht bij het Bundesgesetz zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG.

Duitsland heeft inmiddels het UNESCO-verdrag geratificeerd en geïmplementeerd bij het Gesetz zur Ausführung des UNESCO-Übereinkommens vom 14. November 1970 über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der rechtswidrigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut van 15 mei 2007, KGÜAG (Bundesgesetzblatt 2007, nr. 21, p. 757). Krachtens die wet moet een onrechtmatig uit een verdragsstaat uitgevoerd cultuur-

goed door degene die het goed voor zichzelf of voor een ander houdt, worden teruggegeven aan de lidstaat die het goed terugvordert (Hoofdstuk 3 § 7 «(1) Der Rückgabeanspruch steht dem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder Vertragsstaat zu, aus dessen Hoheitsgebiet das Kulturgut unrechtmäßig in das Bundesgebiet verbracht worden ist. (2) Rückgabeschuldner ist, wer für sich selbst oder für einen anderen die tatsächliche Sachherrschaft über das Kulturgut ausübt»). Krachtens § 10 van Hoofdstuk 3 is degene die het goed moet teruggeven, daartoe slechts verplicht tegen betaling van een schadeloosstelling als de terugvorderende staat niet aantoont dat degene die het goed moet teruggeven bij het verkrijgen van het cultuurgoed op de hoogte was van de onrechtmatige uitvoer uit de terugvorderende verdragsstaat dan wel daarmee door grove schuld onbekend was. De schadeloosstelling wordt naar redelijkheid en billijkheid vastgesteld waarbij rekening wordt gehouden met het algemeen belang en het belang van degene die het goed moet teruggeven. Degene die het goed moet teruggeven heeft een retentierecht. Verwezen moge worden naar Hoofdstuk 3 § 10: «(1) Der Rückgabeschuldner ist zur Rückgabe nur Zug um Zug gegen eine angemessene Entschädigung verpflichtet, wenn nicht der ersuchende Staat nachweist, dass dem Rückgabeschuldner bei Erwerb des Kulturgutes die unrechtmäßige Verbringung aus dem Hoheitsgebiet des ersuchenden Staats bekannt oder infolge grober Fahrlässigkeit unbekannt war. Bei der Bemessung der Entschädigungshöhe ist die Entziehung der Nutzung des Kulturgutes unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und des Rückgabeschuldners zu berücksichtigen. Für entgangenen Gewinn und für sonstige Vermögensnachteile, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Entzug der Nutzung stehen, ist dem Rückgabeschuldner eine Entschädigung zu zahlen, wenn und insoweit dies zur Abwendung oder zum Ausgleich einer unbilligen Härte geboten erscheint. (2) Die Entschädigung ist von dem ersuchenden Staat zu entrichten». Voor wat de verjaring betreft gelden hier net als in het onderhavige wetsvoorstel de objectieve termijnen uit de EU-richtlijn van 1993 te weten 30 jaar en 75 jaar. De rechtsvordering verjaart volgens die regeling één jaar nadat degene die het cultuurgoed terugvordert bekend is geworden met waar en bij wie het goed zich bevindt (subjectieve termijn) en in ieder geval na 30 jaar na het tijdstip waarop het cultuurgoed onrechtmatig uit de terugvorderende staat is uitgevoerd. In geval het om cultuurgoederen gaat die deel uitmaken van een openbare verzameling bedraagt de laatstgenoemde verjaringstermijn 75 jaar. Verwezen moge worden naar Hoofdstuk 3 § 11 «(1) Der Rückgabeanspruch des ersuchenden Staats verjährt in einem Jahr von dem Zeitpunkt an, in dem dessen Behörden von dem Ort der Belegenheit und der Person des Rückgabeschuldners Kenntnis erlangen. Die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Hemmung und den Neubeginn der Verjährung sind entsprechend anzuwenden. Der Rückgabeanspruch erlischt jedoch spätestens 30 Jahre nach dem Zeitpunkt, in dem das Kulturgut unrechtmäßig aus dem ersuchenden Staat ausgeführt worden ist. (2) Bei Kulturgut, das Teil einer öffentlichen Sammlung des ersuchenden Staats im Sinne von § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b ist, erlischt der Rückgabeanspruch nach 75 Jahren. Dieser Rückgabeanspruch erlischt jedoch nicht, wenn und soweit er auch nach dem Recht des um die Rückgabe ersuchenden Staats keiner Verjährung und keinem durch Zeitablauf bedingten Erlöschen unterliegt». Deze vergelijking met het Zwitserse en Duitse recht sterkt ons in de mening dat het wetsvoorstel langs de juiste weg de door de leden van de CDA-fractie gewenste balans tot stand brengt.

#### *Positie Nederlandse Antillen en Aruba*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd in welke verhouding goedkeuring en uitvoering van het verdrag tot elkaar staan, mede naar aanleiding van de positie van de Nederlandse Antillen en Aruba. De Rijkswet ter

zake van de goedkeuring van het verdrag (Kamerstukken II 2007–2008, 31 256, R 1836) hoeft niet te wachten tot de uitvoeringswet in de Nederlandse Antillen en Aruba gereed is, zoals is aangegeven in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel, onder punt 5, **Koninkrijkspositie**. Aanvaarding van het verdrag voor de Nederlandse Antillen en Aruba zal plaats vinden, zodra de uitvoeringswetgeving in die landen gereed is. Uiteraard is het de bedoeling dat – voor wat Nederland betreft – de Rijkswet en de onderhavige voor Nederland geldende uitvoeringswet tegelijk in werking zullen treden.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd wat de stand van zaken is met betrekking tot de positie van de Nederlandse Antillen en Aruba ter zake van het verdrag. In het bijzonder hebben zij gevraagd wat de gevolgen of consequenties zijn als zij geen partij bij het verdrag worden. Voorop moet worden gesteld dat het wetsvoorstel betreffende de goedkeuring van het verdrag (Kamerstukken II 2007–2008, 31 256, R 1836) een Rijkswet is, die bedoeld is ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba te gelden en dan ook in overleg met hen is ingediend. Het geval dat Nederland wel, maar de Nederlandse Antillen en Aruba geen partij bij het verdrag worden, zal zich dus, naar mag worden aangenomen, niet voordoen. Iets anders is dat de Nederlandse uitvoeringswet alleen voor Nederland en dus niet voor het hele Koninkrijk zal gelden. De Nederlandse Antillen en Aruba zullen moeten beslissen welke uitvoeringswetgeving men daar nodig of wenselijk acht. Men is voornemens deze wetgeving met voortvarendheid tot stand te brengen, zoals aangegeven is in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 31 526, nr. 3, punt 5. Desverlangd zal van Nederlandse zijde assistentie worden geboden.

#### *Ratificatie UNIDROIT-verdrag*

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering ratificatie van het UNIDROIT-verdrag in de toekomst voorziet en waarvan ratificatie afhankelijk is. In het verslag bij het wetsvoorstel ter goedkeuring van het UNESCO-verdrag 1970 inzake illegale invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van cultuurgoederen (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 256 (R 1836) nr. 5) vragen de leden van de SP-fractie de regering toe te lichten of het nog steeds niet wenselijk is ook het UNIDROIT-verdrag te ratificeren en wat de doorslaggevende bezwaren zijn tegen dit verdrag. Voorts vragen deze leden in dit verband welke aspecten van dit laatste verdrag niet gelden voor Nederland en ook niet gaan gelden na behandeling van de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag. Met onderstaande beantwoording is tevens antwoord gegeven op deze vragen.

In de brief van 19 juli 2004 (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 314, nr. 8) is aangegeven dat Nederland niet zal toetreden tot het UNIDROIT-verdrag inzake de internationale terugkeer van gestolen of onrechtmatig uitgevoerde cultuurgoederen en wel om de volgende redenen. Het UNIDROIT-verdrag geeft in artikel 2 een zeer ruime en naar zijn aard moeilijk houvast biedende omschrijving van cultuurgoederen. In de toelichting bij het UNIDROIT-verdrag wordt uitdrukkelijk aangegeven dat het verdrag zich niet beperkt tot cultuurgoederen van «outstanding» of «exceptional» belang. Het UNIDROIT-verdrag legt geen verband tussen het cultuurgoed en het belang voor het culturele erfgoed van het land waar het vandaan komt. Het UNESCO-verdrag gaat voor de omschrijving van cultuurgoederen uit van dezelfde voorwerpen als de omschrijving in het UNIDROIT-verdrag, maar beperkt de toepasselijkheid van de regeling tot cultuurgoederen die «om godsdienstige of wereldlijke redenen als zodanig door de staat zijn aangewezen als belangrijk voor de oudheidkunde, de prehistorie, de geschiedenis, de letterkunde, de kunst of de wetenschap», waarbij ervan mag worden uitgegaan dat die aanwijzing op redelijke gronden is geschied. Bovendien legt het UNESCO-verdrag in artikel 4 wel een verband met het culturele erfgoed van elke staat. Dergelijke nuancerings ontbreken in het UNIDROIT-verdrag, wat vooral belang-

rijk is voor de reikwijdte van Hoofdstuk II. Hoofdstuk II geeft voor de hele ruime en moeilijk af te grenzen groep cultuurgoederen een bijzonder regime voor het geval van diefstal. Artikel 3, eerste lid, van het UNIDROIT-verdrag noopt tot teruggave ongeacht goede trouw van de verkrijger en ongeacht de vraag of de diefstal mede aan schuld van de eigenaar is te wijten. Bovendien is de verjaringstermijn waarbinnen de gedeposseerde het voorwerp kan terugvorderen aanzienlijk verlengd tot in ieder geval 50 jaar (artikel 3, derde lid UNIDROIT-verdrag). Dit legt – in combinatie met de zeer ruime omschrijving van cultuurgoederen – een zware last op het normale handelsverkeer. Er moet immers rekening mee worden gehouden dat na 49 jaar de voorwerpen nog kunnen worden teruggevorderd door degene die beweert bestolen te zijn, of door zijn erfgenamen. De verkrijger te goeder trouw heeft weliswaar recht op een redelijke vergoeding, maar deze bescherming is zwak, omdat op de verkrijger de bewijslast rust dat hij niet wist of redelijkerwijs had moeten weten dat het cultuurgoed gestolen was en hij bij de verwerving van het voorwerp de nodige zorgvuldigheid in acht heeft genomen. Die bewijslast wijkt af van wat bij roerende zaken in het algemeen geldt: goede trouw wordt verondersteld. Gezien de lange verjaringstermijn, zal de verkrijger te goeder trouw zelden in dat bewijs slagen. Daar komt nog bij blijkens de toelichting op het verdrag dat bij de redelijke vergoeding door degene die het voorwerp terugvordert rekening mag worden gehouden met diens draagkracht. Bovendien heeft de verkrijger te goeder trouw geen retentierecht, zodat hij het voorwerp zal moeten afgeven zonder een eventuele redelijke vergoeding. Deze vergaande afwijking van de voor de gewone handel geldende regels, maakt dat het verdrag er niet in geslaagd is een goed evenwicht te vinden tussen de gerechtvaardigde belangen van degene die het cultuurgoed is kwijt geraakt en de gerechtvaardigde belangen van de verkrijger te goeder trouw.

Deze bezwaren gelden weliswaar in mindere mate voor de regeling in Hoofdstuk III van het UNIDROIT-verdrag, omdat het hier slechts kan gaan om terugvordering van cultuurgoederen waarvoor een exportverbod geldt. Maar ook dan doen de bezwaren zich gevoelen.

Nu het UNIDROIT-verdrag geen voorbehouden toestaat is van ratificatie afgezien en besloten tot ratificatie van het UNESCO-verdrag dat wel toestaat van de verdragsregeling af te wijken. In het onderhavige wetsvoorstel is daaraan gevolg gegeven door voor de cultuurgoederen zoals omschreven in het UNESCO-verdrag *zoveel mogelijk* de vergaande maatregelen van het UNIDROIT-verdrag te laten gelden. Daarbij is tevens gebruik gemaakt van de uitgangspunten van de EU-richtlijn van 1993. Op deze manier is het mogelijk de goede elementen van het UNIDROIT-verdrag zonder de onoverkomelijke bezwaren die ertegen bestaan, in onze nationale wetgeving op te nemen.

Het voorgaande verklaart tevens waarom het UNIDROIT-verdrag slechts door een beperkt aantal landen is geratificeerd. Ook Duitsland heeft afgezien van ratificatie van het UNIDROIT-verdrag, omdat het stelsel van dit verdrag niet goed spoort met de nationale regels en Europese regels betreffende teruggave van onrechtmatige uitgevoerde cultuurgoederen. Duitsland heeft daarom om dezelfde redenen als Nederland gekozen voor ratificatie van het UNESCO-verdrag van 1970 waarbij het stelsel zoals dat al krachtens de EU-richtlijn 1993 geldt, van toepassing wordt op alle staten die partij zijn bij het UNESCO-verdrag van 1970. Daarbij heeft ook een rol gespeeld dat de acceptatie van het UNESCO-verdrag 1970 veel groter is dan van het UNIDROIT-verdrag van 1995. Verwezen moge worden naar de toelichting bij het ontwerp-KGÜAG (Bundesrat, 155/06) p. 25.

#### *Wederkerigheid*

De leden van de VVD-fractie vragen naar de mate waarop wederkerigheid een rol speelt bij de uitvoering van de voorgestelde regels. Ook de leden

van de CDA-fractie vragen waarom er niet voor gekozen is om analoog aan de oplossing van Zwitserland en, met name voor wat betreft archeologisch en etnografisch materiaal, de Verenigde Staten terugvordering alleen toe te staan, indien met de eisende staat een bilaterale overeenkomst betreffende een dergelijke teruggave is gesloten. De leden van de SP-fractie vragen of Nederland van plan is met deze landen bilaterale afspraken te maken om er voor te zorgen dat de terugvordering van en naar deze landen mogelijk is, indien die noodzaak zich voordoet. Voorop moet worden gesteld dat bij de implementatie van het verdrag in zoverre de eis van wederkerigheid in acht is genomen dat terugvordering van cultuurgoederen uit Nederland op grond van het verdrag uitsluitend aan verdragsstaten is voorbehouden. Een dergelijke vorm van reciprociteit is bij verdragen gebruikelijk, maar niet noodzakelijk. De Australische implementatiewet (Protection of Movable Cultural Heritage Act 1986) kent bijv. aan *alle* staten, ongeacht of zij bij het verdrag zijn aangesloten, de bevoegdheid toe hun cultuurgoederen uit Australië terug te vorderen, wanneer deze uit het verzoekende land zijn uitgevoerd met schending van een verbod, dat de cultuurgoederen van dat land beoogt te beschermen. De vraag die deze leden stellen betreft echter een andere vorm van wederkerigheid namelijk die tussen de verdragsstaten zelf. Als tussen deze staten een wederkerigheidseis zou gelden, dan zou dat het volgende meebrengen. Indien door een verdragsstaat in Nederland een vordering tot teruggave zou worden ingesteld, dan zou de Nederlandse rechter moeten nagaan of deze terugvorderende verdragsstaat het verdrag zo heeft geïmplementeerd of toepast dat een Nederlands verzoek van vergelijkbare aard ter zake van een vergelijkbaar cultuurgoed in die terugvorderende staat succes zou hebben gehad. Het is duidelijk dat dit de effectiviteit van de voorgestelde regeling niet ten goede zou komen. Het zou immers dwingen tot een vaak lastig onderzoek van het recht van de verzoekende verdragsstaat. Daarbij moet worden bedacht dat het verdrag nu juist ter zake van de wijze van implementatie en toepassing aan de verdragsstaten veel vrijheid laat, zodat de rechter met uiteenlopende regelingen te maken kan krijgen. Deze vrijheid brengt tevens mee dat het ook in strijd met aard en opzet van het verdrag zou komen om van de verdragsstaten die zich tot Nederland wenden steeds een met de Nederlandse implementatie overeenkomende regeling of toepassingswijze te eisen. Opmerking verdient daarbij nog dat onder de verdragsstaten een groot aantal ontwikkelingslanden zijn waarvan niet verwacht mag worden dat zij op een dergelijke wederkerigheidseis bedacht zullen zijn, terwijl juist voor deze landen bescherming van hun cultuurgoed zeer belangrijk kan zijn.

Van overneming van het Zwitserse of Amerikaanse stelsel is afgezien, omdat daarmee de mogelijkheid voor staten en rechthebbenden om hun verloren gegane cultuurgoederen terug te vorderen aanzienlijk wordt ingeperkt. Voordat een bilaterale overeenkomst is gesloten, gaat de nodige tijd verloren. Voor een slagvaardige aanpak van de illegale handel in cultuurgoederen is dat een grote belemmering. Bovendien wordt op deze manier de rechthebbende die een cultuurgoed wil terugvorderen, afhankelijk van de stappen waartoe de staat waar het cultuurgoed vandaan komt, bereid is te zetten. Iets anders is dat Nederland uiteraard wel een bilaterale overeenkomst met die landen zal kunnen sluiten ten einde de Nederlandse rechthebbende in staat te stellen cultuurgoederen ook uit deze landen terug te vorderen.

De vraag van de SP-fractie of is onderzocht wat de mogelijkheden en problemen zijn bij andere landen met betrekking tot het terugvorderen door Nederland van Nederlandse cultuurgoederen, wordt als volgt beantwoord. Een dergelijk onderzoek heeft inderdaad plaatsgevonden, zij het dat uiteraard dit onderzoek tot een aantal belangrijke verdragsstaten moest worden beperkt. Voorop moet daarbij worden gesteld dat terugvordering binnen de Europese Unie geschiedt overeenkomstig de procedure

van richtlijn nr. 93/7/EEG van de Raad van 15 maart 1993 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het gebied van een lidstaat zijn gebracht. Voorts is gekeken naar Zwitserland, Canada, Australië en de Verenigde Staten. Terugvordering uit Canada en Australië geeft, zoals hierna onder «Reikwijdte van het wetsvoorstel» nog zal blijken, voor Nederland weinig moeilijkheden. Zoals gezegd ligt dat voor Zwitserland en de Verenigde Staten anders, maar de problemen die hier kunnen rijzen doen niet af aan de bezwaren die tegen de voormelde wederkerigheidseis zijn aan te voeren. De vraag of er verdragsstaten zijn, waaruit terugvordering vrijwel geheel onmogelijk is, wordt aldus beantwoord dat ons van een dergelijk geval niet is gebleken.

## 2. Reikwijdte van het wetsvoorstel

### *Begrip cultuurgoed*

De leden van de CDA-fractie vragen hoe beoordeeld wordt of een voorwerp van «groot» cultuurhistorisch en wetenschappelijk belang is. De leden van de PvdA-fractie vragen of andere verdraglanden een ruimere of juist krappe omschrijving van het begrip cultuurgoederen hebben. Ook de leden van de SP-fractie vragen enige toelichting op de omschrijving van cultuurgoederen. En ten slotte willen de leden van de VVD-fractie weten aan wie het is te beoordelen of het «een voorwerp van groot cultuurhistorisch en wetenschappelijk belang is, die behoren tot het wettelijke beschermde culturele erfgoed van een land».

Vooropgesteld moet worden dat de vragen van de leden van de fracties van het CDA, VVD en SP ervan uitgaan dat in de omschrijving van cultuurgoederen in artikel 1 onder d van het onderhavige wetsvoorstel verwezen wordt naar voorwerpen van «groot cultuurhistorisch en wetenschappelijk belang». Dit is evenwel niet het geval. De omschrijving gaat uit van de omschrijving in het UNESCO-verdrag 1970. In artikel 1 onder d van het onderhavige wetsvoorstel wordt een omschrijving gebezigd van cultuurgoederen die is ontleend aan artikel 1 van het verdrag. Het gaat om cultuurgoederen die om godsdienstige of wereldlijke redenen door elke staat zijn *aangewezen als belangrijk* voor de oudheidkunde, de prehistorie, de geschiedenis, de letterkunde, de kunst of de wetenschap en die behoren tot de in artikel 1 van het verdrag opgesomde categorieën. Deze omschrijving moet nader worden gepreciseerd overeenkomstig de strekking van het verdrag het «culturele erfgoed van de landen van oorsprong» te beschermen, zoals deze strekking tot uiting komt in artikel 2 jo 5 onder a van het Verdrag. Blijkens artikel 2 is de strekking van het verdrag «het cultureel erfgoed van de landen van oorsprong te beschermen». Het culturele erfgoed wordt nader omschreven in artikel 4 van het verdrag waar wordt aangegeven wat lidstaten in elk geval hebben te erkennen als deel uitmakende van het cultureel erfgoed van een staat. Deze uitleg van het verdrag is ook in de literatuur en in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aanvaard. Men zie Patrick O'Keefe «Commentary on the UNESCO 1970 Convention on illicit traffic», Institute of Art and Law, Leicester 2000, bij artikel 4 en op p. 38–39: «It is clear from the words «specifically designated by each State as being of importance», that each State has the right to decide what objects are of importance *for its own cultural heritage*» (onze onderstreping). In noot 15 op p. 38 verwijst O'Keefe naar John Gordon, Harvard International Law Journal, Vol 12, 1971, p. 542, waar te lezen staat: «A dual standard must be met before a country may assert an interest in a piece of property so as to bring it within the scope of the convention. First, the object must be «cultural property» of a sort meant to be protected by the convention. The standards for this «definitional» test are contained in article 1. Next, the object to be protected must be a part of the cultural heritage of the country seeking to protect it. This «connection» test is contained in article 4». En ten slotte kan worden gewezen op de uitspraak van het Hof in

Straatsburg in de Beyeler-zaak (5 januari 2000, Nederlandse Jurisprudentie 2000, 571) met name in par. 113: «As regards works of art by foreign artists, the Court observes that the Unesco Convention of 1970 accords priority, in certain circumstances, to the ties between works of art and their country of origin (see Article 4 of the Convention)». In deze formuleringen is dus in de term «cultureel erfgoed», als bedoeld in artikel 4 een nadere bepaling van de reikwijdte van het Verdrag gelegen.

Om aan deze strekking van het verdrag gevolg te geven is daarom in de omschrijving van cultuurgoederen aan de aanwijzing door elke staat als belangrijk cultuurgoed toegevoegd dat ze tevens *van wezenlijk belang moeten zijn voor zijn culturele erfgoed*. Een vergelijkbare oplossing is gekozen in de Zwitserse Kulturgütertransfergesetz (KGTG) van 20 juni 2003 die ervan uitgaat dat de staat die het cultuurgoed terugvordert moet aantonen dat het cultuurgoed «von wesentlicher Bedeutung für sein kulturelles Erbe» is (artikel 9 lid 1 KGTG). Met deze omschrijving van cultuurgoederen wordt ook gevolg gegeven aan het voornemen weergegeven in de hierboven reeds genoemde van 19 juli 2004 van de toenmalige staatssecretaris van OCW om de regeling te beperken tot zoals het daar genoemd wordt «cultuurgoederen van groot cultuurhistorisch en wetenschappelijk belang die behoren tot het wettelijk beschermde cultureel erfgoed van een land».

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of andere verdragsstaten een ruimere of juist krappe omschrijving van cultuurgoederen hebben. Deze vraag kan slechts aan de hand van enkele voorbeelden worden beantwoord.

In de eerste plaats zijn er voorbeelden van omschrijvingen die beogen duidelijker tot uiting te brengen wat in het verdrag kennelijk bedoeld is. Hiervoor werd al het voorbeeld gegeven van Zwitserland, waar de omschrijving van cultuurgoed vergelijkbaar is met die van het onderhavige wetsvoorstel.

Een enigszins andere oplossing is gekozen in Duitsland, waar het toepassingsgebied van het verdrag in Hoofdstuk 3, § 6, lid 2 als volgt wordt aangescherpt. In dat lid wordt onder 1 aangegeven dat het moet gaan om een voorwerp dat door de verzoekende verdragsstaat op reguliere of wereldlijke gronden als voor de archeologie, prehistorie, geschiedenis, literatuur, kunst of wetenschap «als bijzonder belangrijk» is aangeduid («von dem ersuchenden Vertragsstaat aus religiösen oder weltlichen Gründen als für die Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft besonders bedeutsam bezeichnet wurde»). In datzelfde lid onder 2 wordt verduidelijkt wat onder «besonders bedeutsam» moet worden verstaan. Het voorwerp dient individueel identificeerbaar in een inventaris van belangrijke openbare en particuliere cultuurgoederen opgenomen te zijn («individuell identifizierbar von einem anderen Vertragsstaat in ein Verzeichnis des bedeutenden öffentlichen und privaten Kulturgutes aufgenommen worden ist»). Deze inventaris moet in het gebied van de Bondsrepubliek zonder onaanvaardbare hindernissen toegankelijk zijn («Das Verzeichnis muss im Bundesgebiet ohne unzumutbare Hindernisse öffentlich zugänglich sein»).

Daarnaast zijn er landen (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk) die door middel van een ten opzichte van het verdrag gemaakte reserve, de werking van het verdrag hebben beperkt tot cultuurgoederen in de zin van de bijlage bij de Europese Verordening EEG nr 3911/92 betreffende uitvoer van cultuurgoederen en bij de reeds vermelde Richtlijn 93/7/EEG. Hier is onmiskenbaar van een zekere beperking van het toepassingsgebied van het verdrag sprake.

Een ruime omschrijving van cultuurgoederen is te vinden in artikel 3 van de Australische Protection of Movable Cultural Heritage Act 1986, zoals ligt opgesloten in de definitie van «protected object of a foreign country» omschreven als: «an object forming part of the movable cultural heritage of a foreign country». Zoals hiervoor al aangegeven verbiedt Australië de



invoer van cultuurgoederen uit andere staten, ongeacht of deze bij het verdrag zijn aangesloten. Nodig is slechts dat het betreffende land ter bescherming van het cultuurgoed de uitvoer daarvan verboden heeft (artikel 14 van voormelde wet).

Ook de Canadese Cultural Property Export and Import Act kent een ruime omschrijving. In artikel 37 van die wet wordt «foreign cultural property» omschreven als «any object that is specifically designated by that State as being of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science».

Eveneens ruim is de omschrijving in de implementatiewet van de Verenigde Staten, de Convention on Cultural Property Implementation Act, (ook te vinden in chapter 14 van de 19 United Code 2600). In section 302 zegt deze wet onder 6 dat onder de term «cultural property» de voorwerpen begrepen zijn, omschreven in artikel 1 onder a tot en met k van het verdrag ongeacht of enig voorwerp specifiek als zodanig is aangegeven door enige verdragsstaat met het oog op dat artikel («The term «cultural property» includes articles described in article (a) through (k) of the Convention whether or not any such article is specifically designated as such by any State Party for the purposes of such article»). Te bedenken valt dat deze ruime omschrijving weer wordt ingeperkt door het beperkte toepassingsgebied van de Amerikaanse Implementatiewet. Blijkens de artikelen 303–307 vindt terugvordering uit de Verenigde Staten van archeologisch en etnografisch materiaal uitsluitend plaats op grond van nader met verdragsstaten te sluiten bilaterale overeenkomsten. Voor wat betreft andere cultuurgoederen bevat die implementatiewet alleen een regeling voor voorwerpen als bedoeld in artikel 7 van het verdrag, die waren opgenomen in de inventaris van een museum of een religieuze of wereldlijk monument of soortgelijke instelling van een verdragsstaat en daaruit na de inwerkingtreding van het verdrag zijn gestolen (artikel 308). Cultuurgoederen die slechts onrechtmatig zijn uitgevoerd omdat een exportverbod is overtreden, vallen daar dus niet onder. De artikelen 302–308 zijn opgenomen in Hoofdstuk 14 van de 19 United States Code 2600, nl als section 2601–2607.

De conclusie uit dit alles moet zijn dat ook op het punt van de omschrijving van cultuurgoederen internationaal veel variatie bestaat en dat de in het wetsvoorstel gekozen oplossing, die beoogt zo veel mogelijk recht te doen aan de strekking van het verdrag, ook internationaal gezien alleszins redelijk en evenwichtig is.

#### *Aanwijzing als cultuurgoed*

De SP-fractie vraagt in dit verband wat de aanwijzing als belangrijk cultuurgoed inhoudt en hoe die aanwijzing plaatsvindt. Vooropgesteld moet worden dat krachtens het UNESCO-verdrag 1970 iedere verdragsstaat zelf uitmaakt welke cultuurgoederen zij aanwijst als belangrijk voor de oudheidkunde, de prehistorie, de geschiedenis, de letterkunde, de kunst of de wetenschap en daarmee aangeeft dat die goederen van wezenlijk belang zijn voor zijn cultureel erfgoed. Aan een dergelijke aanwijzing stelt het verdrag geen formele eisen, zodat ook deze aanwijzing geschiedt volgens de regels die daarvoor in het land van herkomst gelden. Het uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel is dat de verdragsstaat waar het cultuurgoed vandaan komt op redelijke gronden uitmaakt of het een cultuurgoed is in de zin van artikel 1 onder d. Dit stelsel zal tot gevolg kunnen hebben dat de ene verdragsstaat een voorwerp aanmerkt als te beschermen cultuurgoed, terwijl dergelijke voorwerpen in een andere staat in het geheel niet als cultuurgoed in aanmerking zouden komen. Het is voor Nederland en de andere verdragsstaten ook niet goed mogelijk te beoordelen of een voorwerp voor een bepaalde verdragsstaat behoort te worden aangewezen als belangrijk voor bijvoorbeeld de geschiedenis van die staat en daarmee van wezenlijk belang is voor het culturele erfgoed van die staat. Komt een op die manier aange-

wezen cultuurgoed binnen Nederland en vordert de betreffende verdragsstaat het cultuurgoed terug, dan kan de bezitter derhalve niet het verweer voeren dat een dergelijk voorwerp naar Nederlandse maatstaven geen cultuurgoed zou zijn.

Vervolgens vraagt de SP-fractie of deze bepaling ruim genoeg is voor het geval van bijv. kunstroof van een particulier. Zoals hierboven reeds is aangegeven, is het aan de staat waar het cultuurgoed vandaan komt ter beoordeling of het cultuurgoed wordt aangewezen als belangrijk voor de in het verdrag genoemde categorieën en daarmee voor het culturele erfgoed van de staat van herkomst. Als voorbeeld moge dienen de aanwijzing van Nederlandse cultuurgoederen. Zo wordt voor Nederlandse cultuurgoederen in de artikelen 2 en 3 van de Wet tot behoud cultuurbezit bepaald dat de minister van OCW roerende zaken van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis, die als onvervangbaar en onmisbaar behoren te worden behouden voor het Nederlandse cultuurbezit, kan aanwijzen als beschermd voorwerp. Andere verdragsstaten kunnen vergelijkbare regelingen toepassen. Is door de verdragsstaat het voorwerp van de particulier aangewezen, en het voorwerp is na roof in Nederland terecht gekomen, dan kan de particulier met gebruikmaking van de regeling in het onderhavige wetsvoorstel – dus kort gezegd met ecartering van de goede trouw en verlenging van de verjaringstermijnen – zijn voorwerp terugvorderen. Is het goed evenwel niet aangewezen, dan geldt de gewone Nederlandse regelgeving en kan de particulier het voorwerp terugvorderen gedurende 20 jaar (artikel 306 van Boek 3 BW) met dien verstande dat de verkrijger zich op zijn eventuele goede trouw kan beroepen. Daarop bestaat een uitzondering voor de eigenaar die het voorwerp door diefstal heeft verloren. Deze kan het gedurende drie jaren als zijn eigendom opvorderen, tenzij het voorwerp in een winkel is gekocht (artikel 86 van Boek 3 BW).

Voorts vraagt de SP-fractie wat op dit punt het verschil is met het UNIDROIT-verdrag. Zoals hierboven reeds is uiteengezet omschrijft het UNIDROIT-verdrag cultuurgoederen als voorwerpen die om godsdienstige of wereldlijke redenen van belang zijn voor de archeologie, de prehistorie, de geschiedenis, de letterkunde, de kunst of de wetenschap, en die behoren tot een van de in de bijlage bij het UNIDROIT-Verdrag genoemde categorieën. Deze omschrijving is – door het ontbreken van enige aanwijzing en verband met het culturele erfgoed van de staat van herkomst – zo ruim dat bijna elk voorwerp eronder gebracht kan worden. Daarmee is de omschrijving in het UNIDROIT-verdrag onwerkbaar, zeker in combinatie met de verstreckende gevolgen van het verdrag, zoals hierboven ook reeds is gezegd. De omschrijving in het UNESCO-verdrag van cultuurgoederen bevat ten opzichte van het UNIDROIT-Verdrag twee belangrijke beperkingen. In de eerste plaats moeten dergelijke voorwerpen door het land van herkomst zijn aangewezen als belangrijk voor de genoemde categorieën. In de tweede plaats eist het UNESCO-verdrag verband met het culturele erfgoed van de staat van herkomst.

#### *Terugwerkende kracht*

De leden van de CDA-fractie vragen voorts waarom de reikwijdte is beperkt tot cultuurgoederen die na inwerkingtreding van deze wet onrechtmatig zijn uitgevoerd of ontvreemd. De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband hoe in Nederland cultuurgoederen worden beschermd die vóór de inwerkingtreding onrechtmatig zijn uitgevoerd of zijn ontvreemd. De leden van de SP-fractie vragen of de regering in overweging wil nemen het wetsvoorstel ook betrekking te laten hebben op goederen die voor de inwerkingtreding van deze wet onrechtmatig zijn uitgevoerd of gestolen.

Het wetsvoorstel heeft onmiddellijke werking met dien verstande dat de regeling niet van toepassing is op cultuurgoederen die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling onrechtmatig zijn uitgevoerd (artikel 3

onder a) of zijn ontvreemd (artikel 3 onder b). Deze regel is in overeenstemming met het verdrag dat er ook vanuit gaat dat het verdrag slechts van toepassing is op cultuurobjecten die na de inwerkingtreding van het verdrag zijn gestolen dan wel onrechtmatig in een andere verdragsstaat zijn ingevoerd. Artikel 7 onder b sub II van het verdrag bepaalt immers dat het daar bepaalde alleen geldt indien beide betrokken staten op het tijdstip van de illegale uitvoer onderscheidenlijk de ontvreemding uit een museum partij bij het verdrag waren. Dat dit voor het hele verdrag geldt, wordt ook in de literatuur aangenomen, zoals blijkt uit P.J. O'Keefe Commentary on the UNESCO 1970 Convention on illicit traffic 2000, p. 14–17 en stemt overeen met artikel 26 van het Weense Verdrag inzake het Verdragenrecht, dat bepaalt dat verdragen in beginsel geen terugwerkende kracht hebben. Een beperking tot feiten die zich na ratificatie van het verdrag door de betrokken staten hebben voorgedaan ligt ook hierom voor de hand, omdat de aan het verdrag ontleende regels zoals in het wetsvoorstel uitgewerkt diep kunnen ingrijpen in de bestaande eigendomsverhoudingen, wat niet wenselijk is indien de eigendom reeds vóór de inwerkingtreding van de verdragsregels op grond van het dan geldende recht is verkregen. Ook de Zwitserse Kulturgütertransfer (Kulturgütertransfergesetz, KGTG) bepaalt in artikel 33 dat de KGTG niet terugwerkt. In het bijzonder is de regeling niet van toepassing op verkrijgingen die voor de inwerkingtreding hebben plaatsgevonden.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts gevraagd of in Nederland thans al in de geest van het verdrag wordt gehandeld. Dat wordt inderdaad zoveel als mogelijk is gedaan. Sinds 1995 worden de Erfgoedinspectie en de Douane regelmatig geconfronteerd met invoer van mogelijk illegaal uitgevoerde cultuurobjecten uit landen van buiten de Europese Unie. Op jaarbasis gaat het om 15 tot 20 gevallen. Vooruitlopend op de implementatie van het UNESCO verdrag van 1970 en van het eerste Protocol bij het Verdrag van 1954 betreffende cultuurobjecten uit bezet gebied is een samenwerking tussen de ministeries van Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap opgezet, waarbij procedureafspraken zijn gemaakt. In de gevallen waarin de illegale herkomst van cultuurobjecten overtuigend kon worden aangetoond, met name indien zij waren verkregen door diefstal of heling, werden zij geretourneerd aan de rechthebbenden.

Ook de leden van de VVD-fractie vragen in dit verband hoeveel verzoeken tot hulp bij terugvordering er kenbaar zijn van ontvreemde goederen die zich in Nederland bevinden. Voorts vragen zij naar het aantal goederen waarvan terugvordering door Nederland in een ander land is verzocht. Tot nu toe zijn er drie zaken in het kader van richtlijn 93/7/EEG aanhangig gemaakt bij de Nederlandse rechter en zijn er geen zaken door Nederland in andere lidstaten voor de rechter gebracht. De reden hiervan is dat de Nederlandse en buitenlandse autoriteiten in een veelvoud van zaken de kwestie buitengerechtelijk oplossen waardoor het cultuurobject vrijwillig wordt afgedragen aan de betrokken lidstaat dan wel aan Nederland, of van een vordering wordt afgezien.

### **3. Rechtsvordering tot teruggave**

#### *Wederkerigheid*

De vraag van de leden van de CDA-fractie betreffende de reciprociteit is hierboven reeds beantwoord onder **1. Inleiding** onder *Wederkerigheid*.

#### *Verjaring*

De leden van de CDA-fractie vragen een uiteenzetting met betrekking tot de voorstellen inzake de verkrijgende en extinctieve verjaring. Vooropgesteld moet worden dat het wetsvoorstel beoogt aan te sluiten bij de regeling zoals die in de Implementatiewet bescherming cultuurobjecten tegen illegale uitvoer, waarbij de Richtlijn 93/7/EEG van de Raad van de Euro-

pese Gemeenschappen van 15 maart 1993 is geïmplementeerd betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een Lid-Staat zijn gebracht. De toepasselijkheid van artikel 99 van Boek 3 betreffende de verkrijgende verjaring wordt ten aanzien van cultuurgoederen uitgesloten in het nieuw voorgestelde derde lid van die bepaling. De bezitter te goeder trouw van een cultuurgoed dat onrechtmatig binnen Nederland is gebracht, wordt derhalve geen eigenaar door het onafgebroken bezit daarvan gedurende drie jaren. De bevrijdende verjaring wordt in het voorgestelde artikel 310c van Boek 3 gelijkgetrokken met de verjaringstermijnen voor cultuurgoederen in de zin van richtlijn 93/7/EEG (artikel 7 richtlijn en artikel 310a lid 1 van Boek 3 BW). De vordering tot opeising van een cultuurgoed in de zin van het onderhavige wetsvoorstel verjaart dan ook door verloop van 30 jaren. Deze termijn van 30 jaar wordt voor het geval het betreft cultuurgoederen die deel uitmaken van openbare collecties of kerkelijke goederen verlengd tot 75 jaren in aansluiting op artikel 7 richtlijn en artikel 310a lid 2 van Boek 3 BW. Zoals uit de toelichting blijkt, gaat het hier om een kwetsbare groep van vaak ook belangrijke cultuurgoederen waarvoor deze extra bescherming op zijn plaats is. Dat hieraan in de memorie van toelichting wordt toegevoegd dat zich de situatie kan voordoen dat een vordering tot teruggave binnen de termijn van 75 jaren niet wordt gehonoreerd, omdat een dergelijke aanspraak in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is, maakt de bepaling niet zonder betekenis. Het criterium «naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar» is een streng criterium waaraan niet snel zal zijn voldaan. Maar met de passage in de toelichting is bedoeld aan te geven dat er wel rekening mee moet worden gehouden dat zich dergelijke omstandigheden *kunnen* voordoen. Uitgangspunt is echter dat voor deze cultuurgoederen een verjaringstermijn van 75 jaar wenselijk is. Dat zich onder omstandigheden de situatie *kan* voordoen dat een beroep daarop niet mogelijk zou zijn, maakt de bepaling nog niet tot «een holle bepaling».

In dit verband vragen de leden van de SP-fractie nog of een vordering tot teruggave geen kans van slagen meer heeft, wanneer een cultuurgoed maar vaak genoeg van eigenaar is gewisseld, waarbij niet alle omstandigheden van iedere overdracht te herleiden zijn.

Vooropgesteld moet worden dat de verkrijger van een cultuurgoed dat met overtreding van het verbod in het voorgestelde artikel 3 binnen Nederland is gebracht, dat goed moet teruggeven aan de vorderende verdragsstaat waar het goed vandaan komt, of aan de vorderende rechtshabende bij wie het goed ontvreemd is. Daarbij is niet van belang of het goed inmiddels via verschillende handen is gegaan. Slechts in het geval dat er inmiddels zoveel jaren zijn verstreken dat het voor de verkrijger niet meer mogelijk is bijv. aan te tonen dat de verkrijger destijds de nodige zorgvuldigheid heeft betracht of dat er wel degelijk een geldige exportvergunning was, *kan* het naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zijn dat de verkrijger met het bewijs van een en ander wordt belast en zo zijn recht op vergoeding verliest dan wel het voorwerp moet afgeven, omdat bij gebreke van bewijs van het tegendeel wordt aangenomen dat een exportvergunning ontbrak.

Zoals gezegd is het uitgangspunt bij het onderhavige wetsvoorstel het stelsel van de richtlijn 93/7/EEG mondiaal althans in de 116 staten die partij zijn bij het UNESCO-verdrag 1970 toe te passen. Daarom is de termijn van 75 jaar dan ook uitdrukkelijk beperkt tot genoemde cultuurgoederen, nu het hier in overeenstemming met het stelsel van de richtlijn om een kwetsbare groep gaat. Uit het voorgaande blijkt voorts dat naarmate de verjaringstermijn langer wordt de mogelijkheid tot doorbreking daarvan toeneemt. Tegen die achtergrond is het dan ook niet wenselijk die

termijn ook van toepassing te laten zijn op andere cultuurgoederen dan de meest kwetsbare groep van cultuurgoederen in openbare collecties en in kerken.

De leden van de PvdA-fractie vragen verwijzend naar de dertig jaar termijn in het Zwitserse KGTG nog waarom geen aansluiting is gezocht bij de verjaringstermijn voor cultuurgoederen in de ons omringende landen. Omdat de verjaringstermijnen van 30 resp. 75 jaren uit richtlijn 93/7/EEG afkomstig zijn, gelden deze termijnen uiteraard in alle EU-lidstaten voor het toepassingsgebied van de richtlijn. Duitsland heeft ter uitvoering van het UNESCO-verdrag 1970 de termijnen van 30 resp. 75 jaren ook in Hoofdstuk 3 § 11 KGÜAG opgenomen. Zwitserland kent alleen de termijn van 30 jaren. Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie moet derhalve worden geantwoord dat de ons omringende landen voor wat betreft het richtlijnrecht alle uitgaan van 30 jaar en Duitsland en Zwitserland het toepassingsgebied op dit punt hebben uitgebreid tot het toepassingsgebied van het UNESCO-verdrag 1970. België dat geen partij is bij het verdrag, kent naast het richtlijnrecht geen bijzondere verjaringstermijnen voor cultuurgoederen, doch slechts de algemene verjaringstermijn van 30 jaar voor zakelijke rechtsvorderingen (artikel 2262 BW). Frankrijk dat wel partij is bij het verdrag, kent evenmin speciale verjaringstermijnen voor cultuurgoederen naast het richtlijnrecht, zodat ook daarvoor de algemene verjaringstermijn van 30 jaar van artikel 2262 Code Civil geldt, hier zowel voor zakelijke als persoonlijke rechtsvorderingen.

#### *Gevolgen praktijk*

De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat de gevolgen zijn in de praktijk van het geheel of gedeeltelijk ecarteren van de verweren met betrekking tot de rechtsvordering tot teruggave. In dit verband vragen zij ook of personen te goeder trouw in aanmerking komen voor een vergoeding.

Deze leden merken terecht op dat het verdrag niet dwingt tot het geheel of gedeeltelijk ecarteren van het verweer tegen de rechtsvordering tot teruggave van een cultuurgoed dat het goed te goeder trouw is verkregen, of dat vordering is verjaard dan wel dat de periode van verjaring tot verkrijging van het goed is voltooid. Maar het verdrag laat de verdragsstaten grote vrijheid bij de implementatie van het verdrag. Het is daarom mogelijk aan de strekking van het verdrag te voldoen door in aansluiting op Richtlijn 93/7/EEG, zoals verwerkt in de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer, genoemde verweren in het onderhavige wetsvoorstel ook voor de uitvoering van het UNESCO-verdrag 1970 geheel of gedeeltelijk te ecarteren. In de praktijk zal dit er als volgt uitzien. Indien een cultuurgoed in strijd met de regels van een verdragsstaat buiten die verdragsstaat is gebracht of indien het in een verdragsstaat is ontvreemd en het wordt binnen Nederland gebracht, moet de verkrijger van dat cultuurgoed de zaak teruggeven aan de terugvorderende verdragsstaat of de terugvorderende rechthebbende, ook al was hij te goeder trouw. Wel heeft de verkrijger recht op een naar omstandigheden vast te stellen billijke vergoeding krachtens het voorgestelde artikel 86b lid 2 van Boek 3 BW. De verkrijger moet dan wel de nodige zorgvuldigheid hebben betracht bij de verkrijging van het cultuurgoed. Het voorgestelde artikel 87a van Boek 3 BW werkt verder uit, wanneer sprake is van de nodige zorgvuldigheid.

#### **4. Stelsels Zwitserland en de Verenigde Staten**

Zie voor de beantwoording van de vraag van de leden van de SP-fractie hierboven onder **1. Inleiding** onder *Wederkerigheid*.

## 5. Bestuurlijke maatregelen

De leden van de CDA-fractie hebben om een nadere toelichting gevraagd met betrekking tot de wijze waarop de inbewaringneming van door een staat geclaimde cultuurgooderen wordt uitgevoerd. Zij hebben opgemerkt dat de aard en kwetsbaarheid van deze goederen om een bijzondere behandeling en zorgplicht door de Nederlandse Staat vragen.

Volgens de huidige praktijk wordt, afhankelijk van de aard van de cultuurgooderen en de plaats waar zij in beslag zijn genomen, een passende oplossing gezocht om het materiële behoud van deze goederen te waarborgen. In aansluiting op de implementatie van het verdrag zal deze praktijk worden vastgelegd in overeenkomsten met erfgoedinstellingen om zodoende een vaste procedure te kunnen garanderen bij inbewaringneming door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap overeenkomstig artikel 10. Dat zal mede van belang zijn voor het geval dat een deurwaarder privaatrechtelijk beslag op het voorwerp legt of het gaat om bewaring als bedoeld in artikel 709 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering dan wel in artikel 1010 van dat wetboek, toepasselijk in verband met artikel 1011b van het wetsvoorstel. Ook in het kader van die artikelen zal immers zorgvuldig moeten worden gehandeld, waarbij de voormelde praktijk richtsnoer zal kunnen zijn.

## 6. Strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie (artikel 8 verdrag)

De leden van de VVD-fractie vragen hoe artikel 8 van het verdrag precies moet worden verstaan met name vragen zij of er bij een geslaagde terugvordering van een persoon die de verbodsbepaling heeft overtreden te allen tijde een sanctie moet volgen. Artikel 8 bepaalt slechts dat strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties kunnen worden opgelegd bij overtreding van verbodsbepalingen, bedoeld in artikel 6 sub b en 7 sub b van het verdrag. In welke gevallen daadwerkelijk tot oplegging van een sanctie wordt overgegaan, blijft een zaak van de verdragsstaten zelf, waarop andere verdragsstaten geen invloed hebben. Zoals in de memorie van toelichting, p. 8, onder 9, is uiteengezet voldoet het Nederlandse recht thans reeds aan de door artikel 8 gestelde eis.

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot of wordt overwogen wederom een register voor antiek- en andere handelaren in cultuurgooderen en eventueel veilingmeesters in te voeren. Kunsten antiekhandelaren zijn thans reeds wettelijk verplicht een aanen verkoopregister bij te houden overeenkomstig artikel 437 Wetboek van Strafrecht, zoals in de memorie van toelichting, p. 6, wordt uiteengezet. Daarnaast bestaan thans gedragsregels en ethische codes van organisaties van kunsthandelaren en veilinghouders, waaraan deze zich vrijwillig hebben onderworpen. Binnenkort zal uw Kamer het hiervoor onder **1. Inleiding, Situatie in het kunstcriminele veld**, reeds vermelde rapport *Schone Kunsten, preventieve doorlichting kunst- en antiekhandel* bereiken met een naar aanleiding van dat rapport opgesteld kabinetsstandpunt waarin dieper op deze materie wordt ingegaan. Wij menen daarop in de onderhavige nota niet vooruit te moeten lopen.

## 7. Feitelijke uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de CDA-fractie merken op dat een aantal bepalingen uit het verdrag niet door middel van wettelijke regels zal worden geïmplementeerd, maar door nadere regels zal worden uitgevoerd. Zij hebben gevraagd op welke termijn de regering verwacht met deze aanvullende regels te komen en aan welke concrete maatregelen wordt gedacht, waarbij zij ook herstel van het landelijk coördinatiecentrum van het Korps

Landelijke Politiediensten en het creëren van een databank als ook de budgettaire consequenties daarvan aan de orde stellen.

Ook hier vestigen wij de aandacht op het rapport *Schone Kunsten, preventieve doorlichting kunst- en antiekhandel* en het naar aanleiding daarvan in te nemen kabinetsstandpunt, waarin ook op deze materie zal worden ingegaan. Ook hier menen wij daarop niet te moeten vooruit lopen.

## **8. Samenloop met andere verdragen en regelingen**

De leden van de VVD-fractie vragen enige opheldering over de mogelijkheden die musea en particulieren hebben om hulp in te schakelen bij het indienen van een rechtsvordering tot teruggave van een hun onvreemd voorwerp. Kunnen zij ergens hulp krijgen bij het inwinnen van informatie over hoe te handelen en welke landen partij zijn bij welke relevante verdragen.

Informatie over relevante verdragen en de aangesloten staten kan worden verkregen op de website van de Erfgoedinspectie ([www.erfgoedinspectie.nl](http://www.erfgoedinspectie.nl)). Ook op de websites van UNESCO ([www.unesco.org](http://www.unesco.org)), International Council of Museums (<http://icom.museum/>) en verschillende EU-portals is informatie te verkrijgen. Als bekend wordt dat een Nederlands cultuurogoed zich in strijd met de daarvoor geldende regels in een andere verdragsstaat bevindt, zal de Nederlandse Staat dat cultuurogoed ten behoeve van de eigenaar kunnen terugvorderen. Dat geldt zowel in het kader van het verdrag als binnen de Europese Unie overeenkomstig de regels van richtlijn 93/7/EEG.

Ten slotte is nog van belang dat artikel 5 onder g van het Verdrag de verdragsstaten verplicht om aan de verdwijning van ieder cultuurogoed op passende wijze bekendheid te geven, zulks ten einde de opsporing daarvan te bevorderen. Artikel 7 van het wetsvoorstel legt de uitvoering van deze verplichting voor Nederlandse cultuurogoederen op de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Ook overigens ligt het op de weg van deze minister (de Erfgoedinspectie) waar mogelijk informatie te verschaffen.

## **9. Advies Raad van State**

De leden van de CDA-fractie hebben naar aanleiding van het advies van de Raad van State een aantal nadere vragen gesteld.

Zij vragen in de eerste plaats waarom de regering in artikel 2 van het wetsvoorstel niet mede een aanwijzing van beschermde verzamelingen heeft opgenomen. Zoals in het nader rapport is aangegeven is een dergelijke aanwijzing overbodig naast de verwijzing naar artikel 1 onder a van de Wet tot behoud van cultuurbezit. Onder die bepaling vallen immers ook alle voorwerpen die tot een beschermde verzameling behoren.

Voorts vragen deze leden waarom de uitbreiding van artikel 13 onder c van het verdrag niet nader is gemotiveerd. Deze motivering is te vinden in de memorie van toelichting bij artikel 4 van het wetsvoorstel, zoals in het nader rapport ook wordt aangegeven. Verwezen moge ook worden naar de memorie van toelichting onder Algemeen punt 4. Het gaat bij deze uitbreiding overigens vooral om implementatie van artikel 2 lid 2 van het verdrag waar effectieve «maatregelen tot herstel» worden geëist, waaronder een ruime bevoegdheid van de rechthebbende, wiens cultuurogoed illegaal is uitgevoerd, om dit zelf terug te vorderen.

De vraag waarom antiekhandelaren niet verplicht worden om de kopers in kennis te stellen van het uitvoerverbod op straffe van overtreding van de Wet economische delicten, wordt aldus beantwoord, dat deze strafbaarheid reeds volgt uit artikel 1 onder 2 Wet economische delicten in verbinding met artikel 9 Wet tot behoud cultuurbezit. Zie aldus ook het nader

rapport en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel onder Algemeen punt 9.

De volgorde van de artikelen van het wetsvoorstel is, anders dan de Raad van State heeft voorgesteld, niet gewijzigd. De in het wetsvoorstel gekozen volgorde is afgestemd op de volgorde waarin strekking en inhoud van de opgenomen bepalingen het duidelijkst kon konden worden toegelicht. In Hoofdstuk 1 komen de hoofdregels naar voren, eindigend met de privaatrechtelijke rechtsvordering van artikel 4. Die vordering wordt in Hoofdstuk 2 uitgewerkt door aanvulling van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In Hoofdstuk 3 worden mogelijke verweren tegen de vordering in het BW geëcarteerd. En in Hoofdstuk 4 worden aanvullende regels betreffende uitvoering en handhaving gegeven. Omwerking van het wetsvoorstel met het oog op een andere volgorde en in verband daarmee herschrijving van de memorie van toelichting zou tot een gecompliceerde en onoverzichtelijke uiteenzetting van het stelsel en de strekking van het wetsvoorstel hebben geleid.

## **II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Hoofdstuk 2 Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering**

#### *Artikel 1011a RV.*

De leden van de SP-fractie vragen uit welk document moet blijken dat de rechtsvordering een cultuurogoed betreft. De vraag aan welke vorm het document moet voldoen moet worden overgelaten aan de staat van herkomst. De enige eis die het artikel stelt is dat het document met voldoende duidelijkheid aangeeft dat het om een cultuurogoed van de betreffende verdragsstaat gaat, bijv. door verwijzing naar een register of inventaris waarin het cultuurogoed is opgenomen of door een verklaring van een autoriteit of deskundige onder wiens bevoegdheid het cultuurogoed valt.

### **Hoofdstuk 3 Wijziging van het Burgerlijk Wetboek**

#### *Artikel 3:87a BW*

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de kracht van artikel 3:87a BW toe kan nemen, indien men zou overgaan tot het centraal registreren van gestolen kunst. Zij hebben in dit kader gepleit voor een internationaal te raadplegen database kunstcriminaliteit en hebben in verband hiermee gewezen op het rapport *Schone Kunsten, preventieve doorlichting kunst- en antiekhandel*.

Het belang van een registratie als door de SP-fractie voorgestaan wordt door ons onderschreven. Het Korps Landelijke Politiediensten is thans dan ook bezig met de installatie van een database voor gestolen cultuurgoederen, die naar verwachting nog dit jaar operationeel zal zijn. Inderdaad gaat het hier, zoals de leden van de SP-fractie aanstipten, om materie van het rapport *Schone Kunsten*. In het kader van het kabinetsstandpunt betreffende dit rapport zal dan ook nader op de opmerkingen van de SP-fractie worden ingegaan.

#### *Artikel 310c*

De vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom niet is besloten aansluiting te zoeken bij de verjaringstermijnen in de ons omringende landen is hiervoor onder Algemeen onder 3 Rechtsvordering tot terug-gave onder het kopje Verjaring reeds beantwoord.

Hetzelfde geldt voor de vraag van de SP-fractie met betrekking tot de rol van redelijkheid en billijkheid.

De SP-fractie vraagt ten slotte nog waarom de regering er voor heeft gekozen de verkrijgende verjaring van artikel 3:105 BW ongemoeid te



laten. Daaraan verbinden zij de vraag of de regering niet met hen van mening is dat het onwenselijk is, dat ook de bezitter die niet te goeder trouw is het goed kan verkrijgen. Zij vragen voorts of dit betekent dat een dief na verloop van tijd eigenaar kan worden.

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat een herziening van een algemene verjaringsbepaling als artikel 105 van Boek 3 het onderwerp van de onderhavige uitvoeringswet te buiten gaat. De onderhavige regeling brengt onder meer ter zake van de verjaring van de vordering tot teruggave van cultuurgoederen bijzondere, zeer lange verjaringstermijnen van 30 en in sommige gevallen 75 jaren. Deze verjaring treedt in ongeacht de vraag hoe de bezitter zijn bezit heeft verkregen. De verjaringsregel gaat er immers vanuit dat na zo lange tijd daarover geen geschil met betrekking tot de aard en de toekomst van het voorwerp meer aan de orde moet kunnen worden gesteld. Als deze verjaring is ingetreden en het cultuurgoed dus niet meer van de bezitter kan worden teruggevorderd, komt dit erop neer dat deze feitelijk de positie van een eigenaar verkrijgt. Volgens artikel 105 van Boek 3 BW moet het recht zich daarbij dan ook aansluiten. Iets anders is of dit ook geldt als vaststaat dat de bezitter tevens de dief of de handlanger van de dief is. Het gaat te ver uit het voorgaande af te leiden dat aldus ook de dief eigenaar wordt. Op grond van de rechtspraak van de Hoge Raad kan het zich immers voordoen dat op een verjaringstermijn geen beroep kan worden gedaan omdat dit naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn. Verwezen moge worden naar het slot van de memorie van toelichting bij artikel 310c van Boek 3 BW. Een wettelijk aanknopingspunt hiervoor is te vinden in artikel 321 lid 1 onder f van dat boek: de verjaring loopt niet ten gunste van degene die de schuld opzettelijk verborgen houdt, wat een dief of heler allicht doet. Hij zal immers alles in het werk stellen om het feit dat hij een gestolen voorwerp onder zich heeft, voor anderen, onder wie de bestolene, verborgen te houden. Zou de dief het voorwerp na het verstrijken van de verjaringstermijn verkopen dan staan bovendien zowel hijzelf als de koper bloot aan strafrechtelijke vervolging wegens opzetheling of schuldheiling en op grond daarvan ook aan een vordering uit onrechtmatige daad. De schadevergoeding kan dan bestaan in vergoeding «in natura» in de vorm van teruggaven van het cultuurgoed. Verwezen moge worden naar de antwoorden op de kamervragen van de leden Van Haersma Buma en Van Vroonhoven-Kok (Aanhangsel Handelingen II, 2005/06, nr. 262). Op grond van dit alles is geen reden gezien om wijziging te brengen in de regel van artikel 3:105 BW die in beginsel een redelijk doel dient.

## **Hoofdstuk 5 Slotbepalingen**

### *Artikel 12a*

In het nader rapport inzake het inmiddels tot wet verheven wetsvoorstel tot regeling van het conflictenrecht betreffende het goederenrechtelijke regime met betrekking tot zaken, vorderingsrechten, aandelen en giraal overdraagbare effecten (Wet conflictenrecht goederenrecht) (Kamerstuk II 2006/07, 30 876, nr. 4, sub 1.a) is toegezegd dat artikel 1, derde lid, van die wet (welk artikellid bij nota van wijziging van die wet is vernummerd tot tweede lid) zou worden aangevuld met een verwijzing naar de thans voorliggende uitvoeringswet. In bijgevoegde nota van wijziging wordt aan die toezegging voldaan.

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