

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1652

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Herschikking richtlijn betreffende de teruggave van cultuurgoe-
deren

Fiche: Verordening Copernicus-programma (Kamerstuk 22 112, nr. 1653)

Fiche: Mededeling vangstmogelijkheden 2014 (Kamerstuk 22 112,
nr. 1654)

Fiche: mededeling over EU-optreden in de FAO (Kamerstuk 22 112,
nr. 1655)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Herschikking richtlijn betreffende de teruggave van cultuurgoederen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor herschikking Richtlijn 93/7/EEG betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht, na modificaties Richtlijn 96/100/CE en 2001/38/EC

Datum ontvangst Commissiedocument

30 mei 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 311

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202719

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 188

Behandelingstraject Raad

Raad voor Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport

Eerstverantwoordelijk Ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Art. 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone Wetgevingsprocedure zoals vastgelegd in art. 294 van het VWEU. Gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing van het Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Niet van toepassing

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Het betreft een voorstel van de Commissie tot herschikking van bestaande Richtlijn 93/7/EEG. De Commissie stelt voor dat een aantal definities op het gebied van het instellen van een vordering tot teruggave en de mogelijkheid tot verificatie van nationaal cultuurgoed worden aangepast. Het betreft de definities «cultuurgoederen» en «verjaringstermijnen». Daarnaast worden de volgende begrippen ingevoerd: «te goeder trouw» en «nodige zorgvuldigheid».

Een andere aanpassing is de instelling van een administratief instrument voor uitwisseling van informatie tussen de lidstaten. De voorgestelde veranderingen moeten het voor lidstaten gemakkelijker maken om cultuurgoederen terug te halen uit een andere lidstaat, wanneer deze gestolen zijn of anderszins onrechtmatig verkregen.

• Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het gaat hier om grensoverschrijdend verkeer van cultuuroederen; de EU is bevoegd nadere regels te stellen op basis van artikel 114 VWEU. Het Nederlandse subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel over de herschikking is positief.

• *Implicaties/risico's/kansen*

Er is een verbeterde wettelijke bescherming door de aanpassing van de richtlijn met onder andere de verruimde definitie van het begrip cultuuroederen (zie verder onder 9). Er zijn geen grote risico's voorzien, behoudens een mogelijk hogere werkdruk bij de rechterlijke macht en de nationale autoriteiten door een mogelijke toename van het aantal teruggaveverzoeken.

• *Nederlandse positie*

Nederland staat positief tegenover het voorstel. De Richtlijn draagt bij aan de bestrijding van de illegale handel in cultuuroederen binnen de EU. Met de herschikking wordt dit instrument voor bescherming van cultureel erfgoed in de lidstaten verbeterd. Nederland steunt de verruiming van de definitie voor cultuuroederen die onder de richtlijn vallen.

3. Samenvatting voorstel

• *Inhoud voorstel*

Het doel van de herschikking van Richtlijn 93/7/EEG is vergroting van de mogelijkheden voor lidstaten om teruggave te verkrijgen van nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit dat onrechtmatig buiten hun grondgebied zijn gebracht en zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevinden. De herschikking beoogt vereenvoudiging van de wetgeving van de Unie op dit gebied. De annex met waarde- en ouderdomsdrempels vervalst en het is aan de lidstaten zelf om aan te geven wat tot het nationaal beschermde cultuurbezit behoort: de cultuuroederen moeten van overheidswege formeel zijn aangewezen als nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit. De wijzigingen van Richtlijn 93/7/EEG betreffen:

- i) de uitbreiding van het toepassingsgebied ervan tot alle in de zin van artikel 36 van het Verdrag als nationaal bezit aangemerkte cultuuroederen (verruimde definitie van het begrip cultuuroederen),
- ii) het gebruik van het Informatiesysteem Interne Markt (IMI-systeem) voor de administratieve samenwerking en uitwisseling van informatie tussen nationale overheden,
- iii) verlenging van de termijn om de autoriteiten van de verzoekende lidstaat in staat te stellen de aard van het in een andere lidstaat ontdekte cultuurgoed te verifiëren,
- iv) verlenging van de termijn voor de instelling van een vordering tot teruggave,
- v) vermelding welke autoriteit van de verzoekende lidstaat de termijn voor de instelling van een vordering doet ingaan,
- vi) de verduidelijking dat de bezitter moet bewijzen dat hij bij de verwerving van het cultuurgoed de nodige zorgvuldigheid heeft betracht,
- vii) de vermelding van gemeenschappelijke criteria om het begrip «de nodige zorgvuldigheid» uit te leggen en
- viii) verlenging van de termijnen voor de verslagen over de toepassing en de beoordeling van de richtlijn.

• *Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft een effectbeoordeling uitgevoerd waarin de volgende opties zijn vergeleken:

- 1) Geen wijziging van de huidige situatie
- 2) Stimuleren van het gebruik van gemeenschappelijke instrumenten door de nationale overheden
- 3) Herziening van Richtlijn 93/7/EEG

- 4) De lidstaten aanmoedigen het UNESCO-verdrag 1970 betreffende de bestrijding van de illegale handel in cultuurogoederen te ratificeren en te implementeren.

De Commissie geeft de voorkeur aan een combinatie van de opties 2) en 3), waarbij met name wordt beoogd het gebruik van het IMI-systeem, een verruiming van het begrip cultuurogoederen, langere termijnen om een vordering tot teruggave in te stellen en om het cultuurogoed te verifiëren, alsmede verduidelijking van de voorwaarden voor een vergoeding aan de bezitter van het goed op grond van bewezen zorgvuldigheid bij verwerving van het goed.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid voor de Europese Unie en de lidstaten. Op grond van artikel 114 VWEU mag de Europese Unie maatregelen nemen om de werking van de interne markt van goederen, waaronder cultuurogoederen, te vergemakkelijken. Het vaststellen van voorschriften voor teruggave is een manier om de werking te vergemakkelijken.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het Nederlandse subsidiariteitsoordeel over Richtlijn 93/7 en over deerschikking is positief. De bescherming van het nationale erfgoed van lidstaten kan op gespannen voet staan met het beginsel van de werking van de interne markt van de EU. De grensoverschrijdende dimensie van het op onrechtmatige wijze buiten het nationale grondgebied brengen van cultuurogoederen maakt de EU een juiste instantie om op dit gebied maatregelen te treffen.

Ook het proportionaliteitsoordeel over Richtlijn 93/7 en over deerschikking is positief. De voorgestelde wijzigingen staan in een goede verhouding tot de doelstelling om teruggave te garanderen en gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken. Het gaat om een aantal wijzigingen die bijdragen aan een verbetering van de gemeenschappelijke procedure tussen de lidstaten om cultuurogoederen, indien ze onrechtmatig uit een EU-lidstaat zijn verdwenen, terug te kunnen vorderen.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De financiële consequenties van het voorstel voor de EU-begroting zijn van administratieve aard en bedragen totaal € 0,25 miljoen per jaar. Dit is inclusief € 0,2 miljoen aan personele middelen, waarvoor een beroep wordt gedaan op het personeel van het DG dat reeds voor het beheer van de actie is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

De kosten die kunnen worden gemaakt bij de teruggaveprocedure van het cultuurogoed, zoals het leggen van conservatoir beslag, advocaatkosten, transport-, opslag- en verzekeringskosten en de billijke vergoeding kunnen ten laste komen van de verzoekende lidstaat. Met het weghalen van een aantal belemmeringen rond de werking van de richtlijn kan het aantal teruggaveverzoeken toenemen. Er zijn mogelijk hogere personele kosten

door verzwaring van de druk bij gerechtelijke procedures en de inzet van de nationale autoriteiten.

Indien er budgettaire gevolgen zijn voortkomend uit deze mededeling, zullen deze worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger zijn bij deze herschikking niet anders dan bij de oorspronkelijke tekst van de richtlijn. Wel kunnen kosten worden gemaakt voor het betrachten van de nodige zorgvuldigheid, maar omdat dit merendeels het raadplegen van openbaar toegankelijke instanties en registers betreft, worden deze verwaarloosbaar geacht.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het voorstel zou geen nieuwe administratieve lasten voor de overheidsdiensten opleveren en zelfs de lasten moeten verlagen. Nederland ziet dit als een realistische inschatting van de Commissie, maar zal alert blijven op dit in de praktijk ook zal gebeuren.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)*

De definities en technische specificaties zullen moeten worden geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Na vaststelling van het voorstel door het Europees Parlement en de Raad beschikken de lidstaten over een jaar om aan de nieuwe bepalingen te voldoen. Die termijn lijkt haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In de herschikking brengen de lidstaten om de vijf jaar aan de Commissie verslag uit over de toepassing van de richtlijn. Nederland staat positief tegenover dit voorstel, dat een vermindering van de administratieve lasten inhoudt.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Naar verwachting zal de uitvoerbaarheid geen probleem opleveren. Met name het begrip van de nodige zorgvuldigheid wordt in Nederland al toegepast met de Uitvoeringswet UNESCO Verdrag 1970. Rond het van kracht worden van deze Uitvoeringswet is in Nederland een communicatiestrategie opgezet, die zich ook kan uitstrekken tot de herschikking van de richtlijn.

b) Handhaafbaarheid

Naar verwachting zal ook de handhaafbaarheid geen probleem opleveren. Wel is het zo dat, nu een aantal belemmeringen voor een goede werking van de Richtlijn wordt weggenomen, meer richtlijnzaken kunnen worden verwacht. Dit kan ook gevolgen hebben voor de werkdruk van de rechterlijke macht en de nationale autoriteiten (in Nederland is de Erfgoedinspectie aangewezen als centrale autoriteit voor de richtlijn).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

De Commissie stelt voor de definitie van het begrip cultuuroederen te verruimen en te vereenvoudigen. Nederland is voorstander van deze verruiming: het biedt meer flexibiliteit en het doet recht aan verschillen tussen lidstaten (bijvoorbeeld verschillen in de gemiddelde financiële waarde van cultureel erfgoed).

Het instellen van het IMI-systeem, waardoor betere administratieve samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de nationale autoriteiten plaats moet vinden, is een verbetering. Nederland vindt het belangrijk dat lidstaten geraadpleegd worden over de technische en inhoudelijke eisen aan dit systeem.

Nederland steunt de verlenging van termijnen voor de instelling van een vordering tot teruggave en voor verificatie van het cultuuroed. Het gaat om complexe procedures tussen autoriteiten in meerdere landen. De huidige termijnen blijken in de praktijk vaak te kort om tot een goede en zorgvuldige afhandeling te komen.

De voorgestelde criteria voor de «nodige zorgvuldigheid» die de bezitter had moeten betrachten bij de verwerving van het cultuuroed, komen overeen met artikel 6 van de Nederlandse Uitvoeringswet UNESCO 1970 (Artikel 87a BW).

Op grond van de huidige Europese regelgeving voor cultuuroederen bestaat er een Comité voor Uitvoer en Teruggave van Cultuuroederen, waarin Commissie en lidstaten de uitvoering van de Europese regelgeving (Richtlijn 93/7 en Verordening 116/2009 betreffende de uitvoer van cultuuroederen) ten aanzien van cultuuroederen bespreken. In het voorstel verdwijnt dit Comité. Nederland pleit ervoor om dit Comité te handhaven en daarin ook zaken die de richtlijn betreffen, te blijven bespreken. Het is namelijk de enige mogelijkheid om zaken te bespreken betreffende de bescherming van cultuuroederen, regels en procedures ten aanzien van uitvoer van cultuuroederen uit de EU en informatie-uitwisseling tussen de centrale autoriteiten in de lidstaten. Juist de komende jaren moeten stappen worden gezet om e.e.a. te verbeteren, ook ten aanzien van de instelling van het «informatiesysteem interne markt» (IMI).

Al met al staat Nederland positief tegenover het voorstel voor herschikking. De richtlijn is een van de wettelijke instrumenten (ook de Nederlandse Uitvoeringswet UNESCO 1970, Wet tot teruggave cultuuroederen afkomstig uit bezet gebied en mogelijkheden op gebied van strafrecht) in de bestrijding van de illegale handel in cultuuroederen. Met de herschikking wordt dit instrument voor bescherming van cultureel erfgoed in de lidstaten verbeterd.