

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. 10

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 augustus 2008

Hierbij bieden wij u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alsmede namens de Staatssecretaris van Financiën, het rapport *Schone Kunsten*, preventieve doorlichting kunst- en antiekhandel aan.^{1,2} In deze brief geven wij een schets van de voorgeschiedenis van deze doorlichting, een korte samenvatting van de bevindingen en een reactie op de conclusies van dit rapport.

1. Inleiding

Reeds eerder berichtte de Minister van OCW uw Kamer, naar aanleiding van de conferentie «Illegal Trade. Fighting Illicit Traffic in Cultural Goods within the European Union», over de noodzaak van preventieve en repressieve maatregelen op het terrein van de illegale handel in cultuurgoederen.³ Tijdens de werkzaamheden van een interdepartementale stuurgroep belast met de implementatie van de aanbevelingen van de conferentie, werd het grote belang duidelijk om door middel van een onderzoek een scherper inzicht te krijgen in de kwetsbaarheid van de Nederlandse kunst- en antiekhandel voor (georganiseerde) criminaliteit. In opdracht van het Ministerie van Justitie heeft bureau Intraval dit onderzoek, dat past in een reeks van doorlichtingsonderzoeken van het Ministerie, uitgevoerd. Het resultaat, het rapport *Schone Kunsten*, is na het verschijnen uitvoerig besproken tijdens een conferentie op 20 november 2007 met een grote groep vertegenwoordigers van de kunst- en antiekhandel, musea, verzekeraars en handhavende instanties zoals de Erfgoedinspectie, politie en Douane.

¹ http://www.justitie.nl/images/Rapport%20Schone%20kunsten_tcm34-89721.pdf

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Kamerstukken II 2004–2005, 29 314 nr. 17 en nr. 20.

2. Het rapport Schone Kunsten

Het rapport geeft een helder beeld van de kunst- en antiekhandel in Nederland en de dreiging die deze sector ondervindt van crimineel misbruik. Ook wordt uitgebreid aandacht besteed aan het functioneren van toezicht en opsporing. Uit gegevens van de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel blijkt dat het aantal instellingen in de kunst- en antieksector in Nederland tussen de 4000 en 6500 ligt. Afgaande op dezelfde gegevens zet de kunsthandel jaarlijks tussen 500 en 700 miljoen euro om. De kunst- en antiekhandel in Nederland kent een grote heterogeniteit. De handel kent vele grotere en kleinere niches, die elk eigen handelscircuits bedienen. Er bestaat goed zicht op de grote veilinghuizen, die, evenals verzekeraars, transporteurs en gerenommeerde handelaren, internationaal zijn georiënteerd. Een ander en minder transparant segment betreft kleinere veilinghuizen en handelaren met een overwegend regionale of nationale afzetmarkt. Uit het onderzoek blijkt overigens dat het aantal aangetroffen criminele antecedenten binnen de kunst- en antieksector dat betrekking heeft op vervalsing, diefstal, heling en overige economische delicten gering is.

Een belangrijke kwetsbaarheid voor de branche is de illegale handel in gestolen of illegaal uitgevoerde objecten, mede omdat het vaak moeilijk is objectief te bepalen of een object is gestolen of illegaal uitgevoerd. Illegale invoer van beschermd cultureel erfgoed in de Europese Unie komt wel degelijk voor. Bij objecten van geringere waarde – en daarmee geringere bekendheid – neemt het gevaar van illegale handel toe. Deze handel betreft ook de vervalsing van kunstwerken, vooral in hedendaagse beeldende kunst en bij etnografische voorwerpen.

De eindconclusie van het onderzoek luidt dat «de Nederlandse kunst- en antiekhandel niet extreem kwetsbaar is voor binnendringing door de georganiseerde criminaliteit». De structuur van de sector en de benodigde expertise om erin actief te kunnen zijn, vormen belemmeringen voor criminelen om eenvoudig financieel gewin te behalen. Het onderzoek toont ook aan dat er voor bepaalde delen van de handel sprake is van een grotere kwetsbaarheid en dat er nog lang geen sprake is van algemeen geaccepteerde en toegepaste afspraken inzake herkomstverificatie.

In het rapport wordt voorts een versnippering in de handhaving en een gebrek aan expertise bij de politie geconstateerd. De politie maakt nauwelijks mensen en middelen vrij voor de opsporing van aan kunst gerelateerde criminaliteit. Daardoor bestaat er nog onvoldoende zicht op de omvang van kunstcriminaliteit in Nederland. Mede op grond van het gesignaleerde lage niveau van toezicht, opsporing en vervolging constateren de onderzoekers dat er voor plegers van kunstcriminaliteit een relatief lage pakkans is. De prioriteiten van handhavende organisaties liggen elders, waardoor de benodigde capaciteit en expertise ontbreken. Een ander kwetsbaar aspect – aldus het rapport – betreft wet- en regelgeving, die schaars is als het specifiek om toepassing op de kunst- en antiekhandel gaat. Verder wordt in Nederland onvoldoende aandacht besteed aan het centraal registreren van vermiste en gestolen kunst- en antiekobjecten.

Het beeld dat uit het rapport naar voren komt, is dus niet alleen maar rooskleurig. Van alle betrokken partijen worden daarom extra inspanningen gevraagd. De betrokken partijen delen de noodzaak daarvan, zo bleek tijdens de hierboven genoemde conferentie.

3. Beleidsreactie

a. De branche

Binnen de sector bestaat nog geen stelsel van zelfregulering en certificering. De kunsthandel is een relatief kleine wereld, maar ook gesloten. Zo blijkt uit het rapport, dat zich vooral richt op de nationale situatie, dat handelaren in kunst en antiek weinig meldingen van ongebruikelijke transacties doen. Omdat de kunsthandel zich afspeelt op mondiaal niveau, waarin de handel via internetsites een toenemende rol speelt, is het belangrijk te constateren dat de aard en omvang hiervan nog ondoorzichtig is. UNESCO, ICOM¹ en Interpol hebben recentelijk gewezen op de risico's van kunstverkoop via internet. Bestedingen rond aankoop of verkoop van cultuurobjecten in het buitenland zijn moeilijk te controleren. Overigens zijn handelaren in Nederland wel verplicht cf art. 437 Sr om de aan- en verkoop van goederen in registers bij te houden.

Om transparantie van de kunsthandel te bevorderen, zal de Minister van OCW een aantal afspraken met de koepelorganisaties van de branche maken. Ten eerste gaat dit over de bevordering van het zelfreinigend vermogen door de sector met het opstellen en naleven van algemeen geldende normen en gedragsregels, bijvoorbeeld in de vorm van een ethische code. Daarbij kan worden aangesloten bij reeds bestaande ethische normen en gedragsregels die nu door diverse koepelorganisaties binnen de kunst- en antiekhandel worden gehanteerd. Op de tweede plaats gaat het om de controle van de herkomst van cultuurobjecten, die steeds belangrijker wordt. Zeker met het oog op de aanstaande implementatie van het UNESCO-verdrag 1970, is duidelijkheid en transparantie over de herkomst van cultuurobjecten van groot belang. De Minister van OCW wil ook op dit terrein met de brancheorganisaties tot heldere afspraken komen, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheden van de branche.

De verzekeraars hebben na de publicatie van het rapport een gezamenlijk initiatief genomen om hun portefeuillehouders te gaan informeren over de noodzaak van registratie en fotodocumentatie van cultuurobjecten; een publiek toegankelijke website met informatie hierover is in opbouw. Ook met de verzekeraars gaat de Minister van OCW in gesprek om te bezien hoe een en ander verder kan worden geconcretiseerd.

b. Musea

De in Nederland geregistreerde musea² hanteren als uitgangspunt voor hun handelen de Ethische Code voor Musea.³ De Ethische Code biedt een instrument voor professionele zelfregulering op een aantal gebieden, zoals voor de verwerving en herkomst van collecties en museaal verzamelen. Internationale ontwikkelingen, collectiemobiliteit en veranderende inzichten rond eigendom en herkomst van cultuurobjecten, maken dat musea te maken kunnen krijgen met voorwerpen met een mogelijke illegale of onduidelijke herkomst. De Ethische Codecommissie voor Musea (in 1991 ingesteld door de Nederlandse Museumvereniging) heeft een belangrijke rol bij advisering en toetsing ter zake van de ICOM Code of Ethics. De Minister van OCW zal met de Museumvereniging verdere afspraken maken over de borging van de ethische code in het museale beheer tot op het niveau van individuele museummedewerkers.

¹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Council of Museums.

² Via Stichting Het Nederlands Museumregister.

³ Dit is de Nederlandse vertaling van de ICOM Code of Ethics for Museums (2004); de Museumvereniging heeft de naleving opgenomen in de lidmaatschapsvoorwaarden.

c. Toezicht en Handhaving

Politie

De politie kent een groot takenpakket. Daarom moet de Nederlandse politie keuzes maken over de inzet van de capaciteit van de opsporing. Na 2001 is ervoor gekozen integrale basisvoorzieningen te ontwikkelen in plaats van fenomeen specifieke voorzieningen. In dit kader is destijds ook de databank Kunst en Antiek Nationaal Systeem (KANS) opgeheven. In 2004 is echter tijdens de conferentie Illegal Trade geconcludeerd dat het wenselijk is dat in elke lidstaat van de EU een databank voor gestolen goederen komt.

De afgelopen periode heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden tussen de politie, de Ministeries van BZK, van Justitie en van OCW over het informatie- en coördinatieproces en de opsporing op het terrein van gestolen kunst en antiek. Regionale aanspreekpunten/coördinatoren dienen te worden aangewezen en dit onderwerp dient ook voldoende aandacht bij de opsporing binnen de regio's te krijgen, waar primair de uitvoering ligt. Een van de instrumenten in de «opsporingsketen» zal de realisatie van een databank zijn. Overeenstemming is bereikt over de functionaliteiten van een nieuwe databank bij het Korps Landelijke Politie-diensten (KLPD). In de verdere voorbereidingen zullen criteria worden vastgesteld voor de kunst- en erfgoedvoorwerpen die in de databank zullen worden opgenomen. De databank vormt het sluitstuk van het totale proces, waarbij de taak van het KLPD is het registreren van gestolen kunst- en antiek en de daaruit voortvloeiende informatiecoördinatie. Voor deze ondersteuning van het opsporingsproces wordt bij de KLPD 2 fte belast.

De betrokken partijen hebben afgesproken eerst in te zetten op een voor de politie werkzame databank, die in het najaar beschikbaar zal zijn. Op dit moment wordt met de Raad van Hoofdcommissarissen van de Nederlandse politie overlegd hoe het verdere informatie- en coördinatieproces en de opsporing op dit terrein wordt ingevuld, waarbij rekening wordt gehouden met de noodzakelijke samenwerking met de Douane en de Erfgoedinspectie. Vervolgens wordt bezien hoe publieke toegankelijkheid van de databank realiseerbaar is. Benadrukt dient te worden dat een centrale databank slechts zinvol is indien het totale informatie- en coördinatieproces en de opsporing op dit terrein binnen de Nederlandse politie op een adequate wijze is vormgegeven.

Openbaar Ministerie

De noodzaak van een centraal aanspreekpunt binnen het Openbaar Ministerie komt uit het rapport nadrukkelijk naar voren. Het College van procureurs-generaal erkent deze noodzaak en is bereid een landelijke officier van Justitie voor het thema van kunstcriminaliteit aan te wijzen, zodra de noodzakelijke voorzieningen binnen het KLPD en de politie zijn gerealiseerd.

Voor de strafrechtelijke aanpak van kunstcriminaliteit zijn vooral de strafbaarstellingen betreffende diefstal, afpersing en verduistering alsmede heling en witwassen van belang. De strafmaxima voor deze feiten en de differentiatie daarvan bieden voldoende ruimte en mogelijkheden om ook de meest ernstige gevallen van kunstcriminaliteit te voorzien van een passende bestraffing. Wel zal nog in overleg met het Openbaar Ministerie worden bezien of nadere criteria kunnen worden ontwikkeld voor een consistent requireerbeleid in strafzaken die verband houden met de kunst- en antiekhandel.

Erfgoedinspectie

De Erfgoedinspectie is belast met het toezicht op de naleving van Europese en internationale regelgeving voor cultuurgoederen. Voor een adequate uitvoering van deze taak heeft de Erfgoedinspectie de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in betere en efficiëntere samenwerking tussen de verschillende handhavingdiensten, op nationaal en op Europees niveau. Evenals in training en opleiding van contactpersonen Cultuur bij de Douane.

Om te komen tot een verdere versterking van het toezicht wordt de komende jaren geïnvesteerd in een beter gebruik van risicoanalyses en in een betere samenwerking en uitwisseling van kennis, informatie en ervaring tussen Erfgoedinspectie, KLPD, Belastingdienst/Douane, FIOD-ECD en Meldpunt Ongebruikelijke Transacties. Vanwege haar kennis en netwerk van deskundigen vervult de Erfgoedinspectie hierin een coördinerende rol.

Douane

De bijdrage van de Douane in het toezicht op cultuurgoederen is vastgelegd in een kaderovereenkomst tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van OCW. De Douane houdt op generieke wijze toezicht op cultuurgoederen die worden ingevoerd of buiten het grondgebied van de Europese Unie worden gebracht. De Douane controleert om vast te stellen of voor de uitvoer van cultuurgoederen een vergunning noodzakelijk is, dan wel of goederen mogelijk illegaal zijn uitgevoerd uit derde landen of van diefstal afkomstig zijn. De Douane stelt jaarlijks samen met de Erfgoedinspectie een toezichtsplan op.

In het rapport Schone Kunsten wordt geconstateerd dat voor de handhaving van regelgeving op het terrein van cultuurgoederen specifieke expertise nodig is. De Douane vervult weliswaar een generieke taak, maar beschikt wel over contactpersonen cultuurgoederen, die de benodigde kennis hebben op het gebied van cultuurgoederen en een primaire helpdeskfunctie vervullen voor collega's. Zij worden ingeschakeld bij een eerste globale bepaling van culturele waarde en ouderdom, alsmede bij (vermoedelijke) onregelmatigheden. Ook zijn zij de contactpersoon richting de Erfgoedinspectie.

In 2008 zal een groot deel van het douanepersoneel algemene kennis worden bijgebracht over de taken betreffende cultuurgoederen. Mede hierdoor worden douanemedewerkers beter toegerust om cultuurgoederen te herkennen. De Douane beschikt over een risicodatabank die op een geautomatiseerde wijze ondersteuning biedt bij het onderkennen en onderzoeken van nieuwe risico's. Elke douanemedewerker kan signalen in deze risicodatabank zetten. Deze signalen worden dan door het Douane Informatiecentrum, (waar nodig) in overleg met de Erfgoedinspectie, beoordeeld en eventueel uitgezet voor een controle.

Het rapport meldt dat het toezicht op de «grootwaardehandelaren» op 1 januari 2007 is overgegaan van de FIOD-ECD naar de Douane en de Belastingdienst. ECD-experts zijn met het werk meegegaan. Hierdoor is het toezicht bij de Belastingdienst «onder één bestuurlijke noemer» gebracht, wat grote voordelen biedt bij het bepalen van handhavingsaccenten en in te zetten toezichtcapaciteit. Binnen het geheel van de handhavingsketen ziet de Douane mogelijkheden activiteiten beter te stroomlijnen door meer themagericht samen te werken en te investeren in het opbouwen van een betere informatiepositie over zendingen en groepen van actoren. De Douane heeft enige jaren geleden samen met de toenmalige Inspectie Cultuurbezit (thans Erfgoedinspectie) een risico-

analyse gemaakt. Deze dient als basis voor een nieuwe gezamenlijke risicoanalyse. Justitie, Financiën en OCW zullen nader onderzoeken of de afstemming en samenwerking tussen de toezicht- en handhavingsautoriteiten op het gebied van de illegale invoer en uitvoer versterking behoeven.

Het rapport geeft verder aan dat de Douane op dit moment niet altijd een geschikt aangrijpingspunt heeft voor het toezicht op de invoer van cultuurgoederen uit gebieden buiten Europa, bijvoorbeeld wanneer de verdenking ontbreekt dat deze goederen door misdrijf zijn verkregen. Implementatie van het UNESCO-verdrag 1970, die thans aanhangig is bij de Tweede Kamer, voorziet met het oog daarop in extra bevoegdheden voor de Douane. Heeft de Douane een redelijk vermoeden dat een cultuurgoed onrechtmatig is ingevoerd, dan neemt de Minister van OCW dat cultuurgoed in bewaring gedurende maximaal 12 weken ten einde de verdragsstaat waaruit het goed afkomstig is in de gelegenheid te stellen op het goed beslag te leggen ter inleiding van de vordering tot teruggave van het cultuurgoed. Wij volgen nauwkeurig de werking van deze wetgeving (waarbij opbouw van jurisprudentie van groot belang is) en evalueren haar breed binnen de gebruikelijke termijn van vijf jaar.

4. Wetgeving

a. Specifieke wetgeving cultuurgoederen

In Nederland is op het gebied van specifieke wetgeving op het terrein van cultuurgoederen de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer (1993) tot stand gekomen, waarbij de EU-richtlijn 93/7/EEG betreffende de teruggave van cultuurgoederen is geïmplementeerd. Voorts is in 2007 de Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied (Staatsblad 2007, 123) aangenomen. Thans zijn bij de Eerste Kamer aanhangig de wetsvoorstellen tot goedkeuring en uitvoering van het UNESCO-verdrag 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoederen (Kamerstukken II, 2007–2008, resp. 31256 (R 1836) en 31 255). Hiermee wordt gevolg gegeven aan de afspraken die zijn gemaakt tijdens overleg in 2005 met de Tweede Kamer. Afsproken is toen dat het UNESCO-verdrag 1970 zal worden geratificeerd en dat de goede elementen van het UNIDROIT-verdrag inzake de internationale terugkeer van gestolen of onrechtmatig uitgevoerde cultuurgoederen (1995) in de nationale wetgeving zullen worden geïmplementeerd. Ratificatie van het UNIDROIT-verdrag vindt niet plaats – kort samengevat – op grond van de ruime definitie van cultuurgoederen in verband met de ingrijpende gevolgen voor de verkrijgers te goeder trouw, die een zware bewijslast krijgen zonder zicht op volledige schadevergoeding en zonder retentierecht zolang de verschuldigde vergoeding niet betaald wordt, zulks in combinatie met een zeer lange verjaringstermijn met de daaraan inherente verdere verzwakking van de bewijspositie. Ook uit het rapport blijkt dat geïnterviewden over het algemeen positiever zijn over het UNESCO-verdrag dan over het UNIDROIT-verdrag.

b. Keuze voor privaatrechtelijke aanpak

In navolging van de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer en in overeenstemming met de Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied is gekozen voor een in hoofdzaak privaatrechtelijke aanpak aangevuld met een bestuursrechtelijke handhaving. Krachtens wetsvoorstel tot uitvoering van het UNESCO-verdrag is het verboden cultuurgoederen binnen Nederland te brengen die buiten het grondgebied van een verdragsstaat zijn gebracht met schending van de desbetreffende bepalingen van die staat of die in een

verdragsstaat zijn ontvreemd. Cultuurgoederen die in strijd met dit verbod in Nederland zijn gebracht kunnen door de staat van herkomst of door de rechthebbende op die goederen worden teruggevorderd. De verkrijger van die cultuurgoederen moet ze teruggeven ook al was hij volkomen te goeder trouw toen hij de voorwerpen verkreeg. Hij heeft wel recht op een schadeloosstelling van degene die het cultuurgoed terugvordert, maar alleen als hij bij de aanschaf de nodige zorgvuldigheid heeft betracht ten aanzien van de herkomst. Deze privaatrechtelijke aanpak heeft het grote voordeel dat de verdragsstaat zelf of de rechthebbende op het cultuurgoed, onafhankelijk van de beschikbaarheid en bereidheid van overheidsinstanties om voor hen op te treden, actie kunnen ondernemen om het cultuurgoed terug te krijgen.

c. Verjaring

Het rapport vestigt ook de aandacht op de nationaalrechtelijke regeling van de verkrijgende verjaring in de artikelen 3:105 jo 306 van het Burgerlijk Wetboek op grond waarvan degene die een zaak gedurende 20 jaar bezit, eigenaar wordt ook al is hij niet te goeder trouw. Dit betekent niet dat degene die een zaak door diefstal heeft verkregen na twintig jaar zondermeer eigenaar wordt. Zo geldt de verjaring niet voor degene die zijn schuld opzettelijk verborgen houdt (artikel 3:321 lid 1 onder f BW), wat degene die door een misdrijf een cultuurgoed heeft verkregen allicht doet. Bovendien heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat een beroep op verjaring niet opgaat, als dit in strijd komt met de redelijkheid en billijkheid.

De Minister van OCW stelt in samenwerking met de Nationale UNESCO Commissie een communicatiestrategie op om bekendheid te geven aan de invoering van het UNESCO-verdrag van 1970.

5. Internationale samenwerking

Een van de conclusies en aandachtspunten van de 2004 Conferentie Illegale Handel was dat op Europees niveau inspanningen nodig zijn voor een gezamenlijke aanpak van invoer van cultuurgoederen met een illegale herkomst in de lidstaten van de Europese Unie. Enkele aandachtspunten zijn daarbij training en opleiding van Douane en politie en betere uitwisseling van kennis, informatie en ervaring op Europees niveau. Waar mogelijk sluiten wij aan bij andere initiatieven binnen Europa, bijvoorbeeld bij een aangekondigd Frans initiatief op het JBZ-terrein voor meer aandacht aan de illegale kunsthandel in de tweede helft van 2008.

Ten slotte

Naar onze mening heeft het thema van handel in cultuurgoederen met een illegale herkomst in het afgelopen decennium ten onrechte te weinig aandacht gekregen. Alle betrokken partijen – de kunsthandel, de handhavingdiensten, musea, verzekeraars – zijn het er over eens dat extra inspanningen nodig zijn, zodat de handel in schone kunsten ook een schone handel blijft.

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

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk