

Vergaderjaar 2014–2015

34 097

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn 2014/60/EU betreffende teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (herschikking) (PbEU 2014, L 159)

Nr.3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Op 15 mei 2014 is tot stand gekomen Richtlijn 2014/60/EU van het Europees parlement en de Raad betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (herschikking) (PbEU 2014, L 159). Deze richtlijn is bedoeld om het grondbeginsel van het vrije verkeer van cultuurgoederen in overeenstemming te brengen met de noodzaak van de bescherming van nationaal bezit. De richtlijn bevestigt de wens van de Europese wetgever in 1993 om met Richtlijn 93/7/EEG – geïmplementeerd bij de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer (Stb. 1995, 145) – een eerste stap te zetten naar samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied in het kader van de interne markt en de doelstelling om tot een wederzijdse erkenning van de nationale wetgevingen op dit gebied te komen. Richtlijn 2014/60/EU beoogt een wijziging en herschikking van richtlijn 93/7/EEG. Doel van richtlijn 93/7/EEG is te zorgen voor de daadwerkelijke teruggave aan een lidstaat van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van die lidstaat zijn gebracht, ongeacht de eigendom van dergelijke zaken. Bij de toepassing van die richtlijn zijn evenwel tekortkomingen van de regeling inzake de teruggave van cultuurgoederen aan het licht gekomen. Uit onderzoek is gebleken dat de richtlijn zelden wordt toegepast. Dat heeft drie redenen. Als eerste reden geldt dat het toepassingsgebied beperkt is vanwege de voorwaarden die in de bijlage gesteld worden aan de kwalificatie van cultuurgoed om voor bescherming van de richtlijn in aanmerking te komen. Zo wordt soms vereist dat het cultuurgoed ouder is dan 100 jaar of worden bepaalde financiële waardedrempels opgelegd. Een tweede reden is dat de lidstaat

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

slechts 1 jaar de tijd krijgt om teruggave te vorderen van het op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van die lidstaat gebrachte cultuurgoed. Tot slot is geconstateerd dat veel lidstaten afzien van de vordering tot teruggave, omdat de kosten die aan zo'n vordering verbonden zijn, hoog zijn.

De nieuwe richtlijn verbetert de mogelijkheid voor de lidstaten teruggave te verkrijgen van als nationaal beschermd bezit aangemerkte cultuurgoederen die sinds 1993 op onrechtmatige wijze buiten hun grondgebied zijn gebracht, waardoor een betere bescherming van het erfgoed van de lidstaten wordt bevorderd.

2. Toepassingsgebied

Het toepassingsgebied is daarom uitgebreid tot alle cultuurgoederen die uit hoofde van nationale wetgeving of van nationale administratieve procedures door een lidstaat zijn aangemerkt of omschreven als nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit in de zin van artikel 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). De nieuwe richtlijn moet betrekking hebben op voorwerpen die worden aangemerkt of omschreven als behorend tot het nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit in de zin van artikel 36 VWEU (artikel 2 lid 1 richtlijn). Het gaat dan ook om voorwerpen van paleontologisch, etnografisch of numismatisch belang of van wetenschappelijke waarde ongeacht of zij tot een openbare of andersoortige collectie behoren dan wel op zichzelf staan en ongeacht of zij afkomstig zijn van reguliere dan wel clandestiene archeologische opgravingen, op voorwaarde dat de zaken zijn aangemerkt of omschreven als nationaal bezit. Voorts hoeven cultuurgoederen die zijn aangemerkt of omschreven als nationaal bezit niet langer tot de categorieën – aangegeven in de bijlage – te behoren noch aan drempels wat betreft hun ouderdom en/of financiële waarde te voldoen om in aanmerking te komen voor teruggave uit hoofde van deze richtlijn. De werkingssfeer van het begrip «nationaal bezit» moet worden bepaald in het kader van artikel 36 VWEU. Daarbij verdient opmerking dat het aan de lidstaten is hun nationaal bezit te omschrijven in de zin van en binnen de beperkingen van artikel 36 VWEU.

3. Administratieve samenwerking

Ter bevordering van een meer doeltreffende en uniforme toepassing van deze richtlijn moet de administratieve samenwerking tussen de lidstaten worden versterkt.

Hiertoe wordt het informatiesysteem interne markt (IMI) ingezet dat de uitwisseling tussen centrale autoriteiten van lidstaten zal vergemakkelijken. Dit systeem wordt al binnen de EU op andere gebieden gebruikt, zoals voor beroepskwalificaties en de dienstenrichtlijn. Een op cultuurgoederen en op deze richtlijn toegesneden module zal hiervoor worden ontwikkeld samen met de centrale autoriteiten van de lidstaten. Het systeem zal bijdragen aan onderlinge samenwerking en het plegen van overleg. De centrale autoriteiten kunnen van het IMI gebruik maken om in een specifieke zaak de desbetreffende informatie over gestolen of op onrechtmatige wijze buiten hun grondgebied gebrachte cultuurgoederen te verspreiden. In het IMI zal een database van centrale autoriteiten worden bijgehouden, en een database van zaken in relatie tot de richtlijn. Door de lidstaten kan worden besloten dat ook andere bevoegde autoriteiten voor de toepassing van deze richtlijn van het IMI gebruik zullen gaan maken. Voor de informatie uitwisseling via het IMI gelden de toepasselijke wettelijke bepalingen over de bescherming van persoonsgegevens en van de persoonlijke levenssfeer.

4. Termijnen

De termijn dat binnen 2 maanden moet worden nagegaan of het in een andere lidstaat ontdekte cultuurgoed inderdaad een cultuurgoed is in de zin van de richtlijn, is verlengd tot 6 maanden (artikel 5 punt 3 richtlijn), omdat de termijn van 2 maanden te kort bleek. Deze wijziging leidt niet tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving, omdat artikel 1010 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geen termijn stelt voor het nemen van de nodige maatregelen.

De verjaringstermijn van een rechtsvordering tot teruggave van een cultuurgoed wordt verlengd van 1 jaar naar 3 jaren (artikel 8 lid 1 richtlijn). De rechtsvordering tot teruggave van het cultuurgoed verjaart 3 jaren na de dag waarop de plaats waar de zaak zich bevindt en de identiteit van de bezitter ter kennis zijn gebracht van de bevoegde centrale autoriteit van de lidstaat die de zaak wil terugvragen. De Erfgoedinspectie is voor Nederland aangewezen als de bevoegde centrale autoriteit (Stcrt. 2011, 22281).

Ongewijzigd is gebleven dat de rechtsvordering in elk geval verloopt 30 jaren na de dag dat het cultuurgoed op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de lidstaat, die de zaak terugvraagt, is gebracht. Als de cultuurgoederen deel uitmaken van openbare collecties bedoeld in artikel 2 lid 8 richtlijn of van inventarissen van kerkelijke of andere religieuze instellingen verjaart de rechtsvordering door verloop van 75 jaren. De verwijzing naar andere religieuze instellingen in artikel 8 lid 1, derde alinea, is nieuw en opgenomen met het oog op de speciale bescherming die in sommige lidstaten bestaat krachtens nationaal recht voor andere religieuze instellingen dan kerkelijke instellingen. Nu Nederland geen «andere religieuze instellingen» kent, is de verwijzing in artikel 3:310a BW naar «kerkelijke goederen» voldoende en behoeft de bepaling op dit punt geen aanpassing.

5. De nodige zorgvuldigheid

De bezitter van het cultuurgoed heeft recht op een naar omstandigheden van het geval vast te stellen billijke vergoeding, mits hij bij de verkrijging van de zaak de nodige zorgvuldigheid heeft betracht (artikel 10 richtlijn). Om een uniforme interpretatie van het begrip «de nodige zorgvuldigheid» te vergemakkelijken is een niet-limitatieve lijst van criteria opgenomen in een nieuwe tweede alinea van artikel 10. Die criteria moeten in aanmerking worden genomen bij de vaststelling of de verkrijger bij de verwerving «de nodige zorgvuldigheid» heeft betracht. De omschrijving is ontleend aan artikel 4 lid 4 van het Verdrag van UNIDROIT inzake gestolen of onrechtmatig uitgevoerde cultuurgoederen van 1995. In de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoederen is in artikel 87a Burgerlijk Wetboek deze aan het UNIDROIT-verdrag ontleende omschrijving al opgenomen, met dien verstande dat de richtlijn daar extra aan toevoegt dat ook rekening moet worden gehouden met de documentatie over de herkomst van het goed en de uit hoofde van het recht van de lidstaat die het cultuurgoed terugvraagt, vereiste vergunningen om het goed buiten het grondgebied van die lidstaat te mogen brengen. Artikel 87a wordt daarmee in overeenstemming gebracht.

6. Ver Nummering richtlijn

Richtlijn 93/7/EEG is eerder ingrijpend gewijzigd bij Richtlijnen 96/100/EG en 2001/38/EG. Mede met het oog op de nieuwe wijzigingen van de onderhavige richtlijn is terwille van de duidelijkheid tot herschikking van de richtlijn overgegaan. Dat heeft tot gevolg dat de artikelen van de richtlijn ook ver nummerd zijn, zodat enige bepalingen in het Burgerlijk

Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet tot behoud van cultuurbezit aan die nieuwe nummering moesten worden aangepast.

7. Transponeringstabel

Aan het slot van deze toelichting is een transponeringstabel opgenomen, waarin bijzonder inzichtelijk is gemaakt hoe de richtlijnbepalingen zijn geïmplementeerd die met de herziening van de richtlijn niet zijn gewijzigd. Voor het overige wordt betreffende de transponering het volgende opgemerkt. Alleen de artikelen 8 en 10 van de richtlijn behoeven implementatie in respectievelijk de artikelen 3:310a en 3:87a BW. Het vervallen van de annex met categorieën en waardedrempels behoeft geen implementatie, omdat in de Nederlandse wetgeving hiernaar geen verwijzing was opgenomen. De introductie in het slot van artikel 5 van de richtlijn van een interne markt informatie (/communicatie) systeem, IMI, behoeft evenmin implementatie (zie hierboven onder 3). De uitbreiding in artikel 5 lid 3 van de onderzoekstijd voor de centrale autoriteit van twee naar zes maanden behoeft evenmin implementatie, omdat destijds bij de implementatie van de richtlijn in 1993 ter bescherming van cultuurgoe-deren de keuze is gemaakt in de Nederlandse wet deze termijn niet op te nemen; zie artikel 1010 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Tot slot is in artikel 7 richtlijn het woord «bevoegd» ingevoegd voor autoriteit, hiervoor is geen wettelijke wijziging nodig.

ARTIKELN

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 3:86a

Het artikel is aangepast aan de vernummering van deerschikking van de richtlijn. Verwezen moge worden naar de toelichting onder ALGEMEEN onder 6.

Onderdeel B

Artikel 3:87a

Het artikel is aangevuld met twee omstandigheden die nadere invulling geven aan het begrip «de nodige zorgvuldigheid» die de verkrijger moet hebben betracht bij de verwerving van het cultuurgoed. Het betreft hier de documentatie over de herkomst van het goed en de vergunning om het goed buiten het grondgebied van de lidstaat te brengen. Verwezen moge worden naar de toelichting onder ALGEMEEN onder 5.

Onderdeel C

Artikel 3:310a

Lid 1 is aangepast aan de vernummering van deerschikking van de richtlijn.

De verjaringstermijn is verlengd tot 3 jaren teneinde de lidstaten meer tijd te gunnen om stappen te ondernemen.

Lid 1 is voorts aangepast aan de richtlijn die in artikel 8 spreekt van ter kennis brengen van de «bevoegde centrale autoriteit». Het betreft hier geen materiële wijziging ten opzichte van richtlijn 93/7/EEG, waar bepaald werd dat de plaats waar het cultuurgoed zich bevindt en de identiteit van

de bezitter ter kennis van de lidstaat die het cultuurogoed terugvordert, moest worden gebracht. In de praktijk was dit al de Erfgoedinspectie. De verjaringstermijn voor cultuurogoederen behorend tot een openbare collectie bedraagt 75 jaren. Nu in de omschrijving van cultuurogoed niet meer van belang is dat het cultuurogoed om voor bescherming in aanmerking te komen, moet behoren tot een openbare collectie zoals vermeld in artikel 1 onder 1 van de richtlijn 93/7/EEG en daarmee de verwijzing naar openbare collecties is vervallen, moet in lid 2 van artikel 310a verwezen worden naar artikel 2 onder 8 waar «openbare collecties» worden omschreven.

Verwezen moge worden naar de toelichting onder ALGEMEEN onder 4.

Artikel II

Onderdeel A

Artikel 10:126

Dit artikel verwijst naar de Implementatiewet bescherming cultuurogoederen tegen illegale uitvoer (Stb. 1995, nr. 145). Deze implementatiewet is evenwel uitgewerkt op het moment dat de wijzigingen zijn doorgevoerd in het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet tot behoud van cultuurbezit. De verwijzing in artikel 126 is hieraan aangepast.

Onderdeel B

Artikel 10:126

Rekening is gehouden met het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed (Erfgoedwet).

Artikel III-IV

De verwijzingen zijn aangepast.

Mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

Transponeringstabel

| Richtlijn 2014/60/EU | Wetsvoorstel | Richtlijn 93/7/EEG | Opmerkingen |
|----------------------|--|--------------------|---|
| 1 | | – | Behoeft geen implementatie |
| 2 | | 1 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 |
| 3 | | 2 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 |
| 4 | | 3 | Aanwijzing geschiedt bij ministerieel besluit cf 93/7 |
| 5 leden 1 en 2 | | 4 leden 1 en 2 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 |
| 5 leden 3, 4 en 5 | | 4 leden 3, 4 en 5 | 1010 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering cf 93/7. Wijziging richtlijn in lid 3 van 2 naar 6 maanden behoeft geen implementatie, omdat in de Nederlandse wet geen termijn is opgenomen cf 93/7 |
| 5 lid 6 | | 4 lid 6 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 |
| 5 slotalinea | | – | Voor dit uitvoerend instrument is geen implementatie nodig |
| 6 | | 5 | 1008 en 1009 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering cf 93/7 |
| 7 | | 6 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 Erfgoedinspectie is aangewezen als bevoegde centrale autoriteit (Stcrt. 2011, 22281) |
| 8 lid 1 | Artikel I onderdeel C aanvulling 310a Boek 3 en wijziging verjaringstermijn van één jaar naar drie jaren | 7 lid 1 | 310a Boek 3 BW cf 93/7 |
| 8 lid 2 | | 7 lid 2 | 1008 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, laatste zinsdeel cf 93/7 |
| 9 | | 8 | 1008 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering jo artikel 86a Boek 3 BW cf 93/7 |
| 10 | Artikel I onderdeel B vervanging artikel 87a Boek 3 BW betreffende de nodige zorgvuldigheid | 9 | 86a leden 3 en 4 Boek 3 BW cf 93/7 |
| 11 | | 10 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 |
| 12 | | 11 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 |
| 13 | | 12 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 |
| 14 | | 13 | 1008 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering één na laatste zinsdeel cf 93/7 |
| 15 | | 14 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 |
| 16 | | 15 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 |

| Richtlijn 2014/60/EU | Wetsvoorstel | Richtlijn 93/7/EEG | Opmerkingen |
|----------------------|--------------|--------------------|---------------------------------------|
| 17 | | 16 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 |
| 18 | | 17 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 |
| 19 | | 18 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 |
| 20 | | 19 | Behoeft geen implementatie cf 93/7 |
| 21 | | | Behoeft geen implementatie |
| 22 | | | Behoeft geen implementatie |
| | | Bijlage | Behoeft geen implementatie |
| Bijlage I | | | Behoeft geen implementatie |
| Bijlage II | | | Behoeft geen implementatie |