

Vergaderjaar 2008–2009

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)

31 256 (R 1836)

Goedkeuring van de op 14 november 1970 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen (Trb. 1972, 50)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 mei 2009

1. De memorie van antwoord heeft bij de leden van de CDA-fractie, waarbij de leden van de fracties van de PvdA en de SP zich hebben aangesloten, de vraag doen rijzen of de invoering van het UNESCO-verdrag 1970 thans opportuun moet worden geacht. Zij hebben vooropgesteld dat het hier om een belangrijke doorbreking van essentiële beginselen van ons goederenrecht gaat en dat een dergelijke doorbreking met waarborgen van zorgvuldigheid omgeven dient te zijn. Zij meenden dat hier de nodige twijfels rijzen. In dit verband stelden zij de volgende punten aan de orde, waarop hierna mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal worden ingegaan.
2. Deze leden hebben terecht vooropgesteld dat in het belangenconflict tussen de gedeposeerde eigenaar van een roerende zaak en de derde verkrijger, het Nederlandse privaatrecht als hoofdregel kiest voor twee beginselen, nl dat van de bescherming van deze derde verkrijger te goeder trouw en dat van de verjaring, te vinden in artikel 3:86 Burgerlijk Wetboek (hierna BW), onderscheidenlijk 3:99 lid 1 BW. Anders dan deze leden wellicht meenden, is deze hoofdregel reeds in 1995 voor wat betreft het Nederlandse interne recht doorbroken, doordat deze regel niet geldt voor Nederlandse cultuurgoederen, die krachtens de Wet tot behoud van cultuurbezit als beschermd voorwerp zijn aangewezen of waarvan het buiten Nederland brengen op grond van artikel 14a van die wet verboden is. Deze laatste categorie omvat alle roerende zaken die, kort gezegd, a) deel uitmaken van een openbare collectie van een museum, een archief of een bibliotheek en waarvan de eigendom berust bij de overheid of een door de overheid in overwegende mate gefinancierde rechtspersoon, of

die b) deel uitmaken van een inventarislijst van roerende zaken van cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis waarvan de eigendom berust bij een kerkgenootschap, of een ander genootschap op religieuze grondslag of die c) deel uitmaken van de lijst die door de minister van OCW wordt bijgehouden van roerende zaken van cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis. Voor al deze voorwerpen geldt dat, als de eigenaar het bezit van deze zaken verliest, eventuele verkrijgers naar Nederlands intern recht noch de bescherming van artikel 3:86 BW kunnen inroepen, noch ook de verkrijgende verjaring van artikel 3:99 lid 1 BW. Deze in 1995 gemaakte keuze is neergelegd in de artikelen 3:86a lid 2 en 3:99 lid 2 BW. Zij is gegrond op de overweging, kort samengevat, dat de hoofdregel betreffende de bescherming van de verkrijger te goeder trouw van een roerende zaak berust op het, ook door deze leden genoemde, belang van een vlot handelsverkeer, terwijl juist dat belang zich niet laat verenigen met het immateriële belang van een behoorlijke bescherming van cultuurgoederen, die meebrengt dat de illegale handel in dergelijke goederen moet worden tegengegaan. Artikel 14a Wet tot behoud van cultuurbezit beschermt – globaal uitgedrukt – de collecties van de Nederlandse musea en Nederlandse kerken. Uit dergelijke collecties ontvreemde of vermiste voorwerpen dienen naar het museum of de kerk terug te keren en niet te blijven hangen bij een toevallige verkrijger die zich op goede trouw beroept, ongeacht of die verkrijger een handelaar of een particulier is. Dergelijke verkrijgers kunnen immers financieel worden gecompenseerd. Het gaat hier om een fundamenteel beginsel dat cultureel erfgoed voor de gemeenschap behouden dient te blijven en niet als gevolg van bij voorbeeld diefstal of verduistering voorgoed voor de gemeenschap verloren mag gaan.

Van een begrenzing van cultuurgoederen naar hun economische waarde is afgezien, nu het hier gaat om de ideële waarde en bovendien de economische waarde geen duidelijke grens oplevert, nu daarvoor geen scherpe maatstaven bestaan en die waarde aan fluctuatie onderhevig is. Het voormelde fundamentele beginsel wordt in beginsel ook in de Europese Gemeenschap principieel aanvaard. Deze aanvaarding waarvoor artikel 30 van het EG-verdrag ruimte biedt, heeft in 1993 geleid tot de richtlijn 93/7/EEG. De voormelde keuze voor het interne Nederlandse recht is gemaakt bij hetzelfde wetsvoorstel als waarin deze richtlijn is geïmplementeerd. Ook deze richtlijn heeft, voor wat de cultuurgoederen afkomstig uit de lidstaten van de Europese Gemeenschap betreft, geleid tot een uitschakeling van de bescherming van de verkrijger te goeder trouw en van de door de voormelde leden bedoelde verjaringsregeling voor wat betreft de terugvordering van een cultuurgoed uit een andere lidstaat. Eerstgenoemde regel is, voor zover het betreft een vordering door een andere lidstaat in Nederland geïmplementeerd in artikel 3:86a lid 1. Ook op de verkrijgende verjaring van artikel 3:99 lid 1 BW kan tegenover de vordering van een lidstaat geen beroep worden gedaan, nu deze vordering zelfs kan worden ingesteld tegen een eigenaar, ook als deze eigenaar zijn recht door deze verjaring zou hebben verkregen. Hier geldt dus slechts het aan de richtlijn ontleende artikel 3:310a BW, dat de extinctieve verjaring van die vordering regelt. In de Nederlandse rechtsorde werkt het richtlijnstelsel op twee manieren door. Nederland kan de voormelde Nederlandse cultuurgoederen uit andere lidstaten terugvorderen. Andere lidstaten kunnen in Nederland hun cultuurgoederen terugvorderen. In beide gevallen geldt dit ongeacht eventuele goede trouw van de verkrijger.

De ingezette ontwikkeling is nog bevestigd door de Wet van 8 maart 2007, Stb. 123, tot teruggave van cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied, die voor wat betreft hoofdlijnen, zoveel mogelijk aansluiting zoekt bij de voormelde richtlijn 93/7/EEG, zoals aangegeven op p. 7 van de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2004–2005, 30 165, nr. 3). Tegen de achtergrond van dit alles is de keuze die in de voorliggende

wetsvoorstellen wordt voorgesteld om het beginsel dat sedert 1995 voor het interne Nederlandse recht betreffende cultuurgoederen reeds geldt en bovendien voor de hele Europese Gemeenschap bij voormelde richtlijn is ingevoerd, mede te aanvaarden in de verhouding van Nederland tot derde landen die niet tot de Europese Gemeenschap behoren, maar wel tot het UNESCO-verdrag 1970 zijn toegetreden. Van een «doorbreking» van het huidige Nederlandse goederenrecht zoals deze leden voor ogen stond, kan tegen deze achtergrond niet worden gesproken.

3. Bij de vraag of de voormelde keuze in deze wetsvoorstellen terecht is gemaakt, moet worden vooropgesteld dat de hiervoor beschreven sinds 1995 bestaande Nederlandse en Europese regel, afgezien van de in een laat stadium van de behandeling van de voorliggende wetsvoorstellen op 4 september 2008 aan uw Kamer gezonden en in het voorlopig verslag aangehaalde brief van NedArt, geen aanleiding hebben gegeven tot klachten, behalve de klacht dat de bescherming van cultuurgoederen, internationaal gezien, in Nederland niet ver genoeg gaat. Men zie p. 86–87 van het rapport Schone Kunsten, dat bij brief van 14 augustus 2008 is aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstuk II, 2007–2008, 31 255, nr. 10). Daar wordt onder meer opgemerkt dat volgens de meeste respondenten uit de handel het UNESCO-verdrag 1970 «een goed verdrag» is.

Ratificatie van het UNESCO-verdrag 1970 kan dan ook niet langer worden uitgesteld en wel om de volgende redenen.

Bedacht moet worden dat de bescherming van cultuurgoederen in belangrijke mate een internationaal probleem is, omdat de handel in dergelijke voorwerpen sterk internationaal is. Zoals in de memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet (Kamerstuk II, 2007–2008, 31 256, nr. 3) wordt gezegd, is het een algemeen erkend fundamenteel beginsel dat cultureel erfgoed niet alleen van belang is voor de eigen cultuurgoederen, maar ook aanspraak maakt op respect en erkenning door andere staten. De staat van herkomst behoort in beginsel de nodige bescherming te geven, bijv. door uitvoer of overdracht te verbieden, maar de handel in dergelijke goederen is zo winstgevend dat dergelijke verboden bij voortdurend worden overtreden. De daaruit voortvloeiende illegale handel, kan aan het culturele erfgoed van een land aanzienlijke schade toebrengen. Die schade zal in niet geringe mate ook ontwikkelingslanden treffen, die vaak niet over de middelen beschikken om illegale opgravingen te verhinderen en het verhandelen en de uitvoer van hun culturele erfgoed op een effectieve wijze te bestrijden. Het is op grond van dit alles van groot belang dat cultuurgoederen die het land van herkomst illegaal hebben verlaten, hetzij doordat een uitvoerverbod of een overdrachtverbod is overtreden, hetzij doordat zij zijn gestolen of verduisterd, door de autoriteiten van het land van herkomst dan wel door de oorspronkelijke rechthebbende kunnen worden teruggevorderd zonder dat dit problemen oplevert op grond van de regels van het land waar die goederen ten slotte zijn verkocht of aangetroffen, waaronder de regels betreffende de bescherming van de derde te goeder trouw. Deze laatste bescherming is overigens allerminst algemeen. Zij bestaat niet in de vele landen waar een op het Engelse recht geïnspireerd rechtstelsel («common law») geldt (Verenigd Koninkrijk, Ierland, de Verenigde Staten, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, enz). Nederland behoort nu snel door toetreding tot het verdrag zijn bijdrage aan deze internationale bescherming van cultuurgoederen te kunnen leveren.

Een volgende belangrijke reden is dat Nederland een belangrijk doorvoerland voor kunst, antiek, etnografica en andere culturele goederen is en bovendien een naar verhouding rijk land waar dergelijke goederen aan de man kunnen worden gebracht; men denke aan kunstbeurzen als The European Fine Art Fair (TEFAF) en Pictura Antiquairs Nationaal (pAn). In dit kader moet helaas worden geconstateerd dat Nederland met de ratificatie

van het uit 1970 stammende UNESCO-verdrag bepaald laat is. Het verdrag is thans geratificeerd door 117 staten, waaronder alle belangrijke staten waarmee Nederland op het terrein van de handel in dit soort voorwerpen contacten heeft, zoals de Verenigde Staten. Van de landen in onze omgeving zijn met name België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland, Italië, Spanje, Portugal, Griekenland, Zweden, Noorwegen, Finland, Denemarken, Polen, en Hongarije toegetreden.

Tegen deze achtergrond dreigt de situatie te ontstaan dat Nederland voor minder gewetensvolle handelaren in kunst, antiek, etnografica en dergelijke waarvan de herkomst illegaal of dubieus is, een aantrekkelijk land wordt om deze voorwerpen ten verkoop aan te bieden, omdat eventuele kopers hier op grond van hun goede trouw – die naar de Nederlandse hoofdregel (artikel 3:118 lid 3 BW) zelfs wordt verondersteld – worden beschermd, nu Nederland niet tot een internationale regeling is toegetreden, die terugvordering ook van een zodanige verkrijger mogelijk maakt. Aldus loopt Nederland een reëel risico tot een vrijplaats te worden voor de handel in elders illegaal uitgevoerde of ontvreemde cultuurgoederen. Een dergelijke ontwikkeling zal de reputatie van Nederland met betrekking tot de internationale handel in kunst, antiek en etnografica ernstig schaden, hetgeen mede zal gaan ten koste van de bona fide handelaren. Bij de toetreding van Zwitserland in 2003 tot het UNESCO-verdrag 1970 hebben overwegingen van de laatste aard – bescherming van de bona fide kunsthandel in Zwitserland tegen de slechte reputatie van Zwitserland die bij gebreke van een regeling als van het verdrag was ontstaan – een belangrijke rol gespeeld. Verwezen moge worden naar de toelichting van de Zwitserse regering in de «Botschaft über die UNESCO-Konvention 1970 und das Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG)» van 21 November 2001, p. 545, § 1.3.

Verder is een belangrijke reden voor spoedige toetreding dat het UNESCO-verdrag 1970 de mogelijkheden voor Nederland om hier ontvreemde of illegaal uitgevoerde Nederlandse cultuurgoederen uit het buitenland terug te vorderen vergroot. Ondanks een effectieve beveiliging van voor het publiek toegankelijke musea, kerken en dergelijke instellingen, moet de behoefte hieraan niet worden onderschat.

4. Ook al wordt de verkrijger te goeder trouw niet beschermd tegen terugvordering, dat neemt niet weg dat hij wel wordt beschermd in zijn financiële belang. Hij heeft immers recht op een vergoeding van degene die het cultuurgoed terugvordert, wanneer hij bij zijn verkrijging zorgvuldig heeft gehandeld. Hij hoeft het voorwerp niet af te geven, wanneer niet tegelijk deze vergoeding wordt betaald, zoals is bepaald in het voorgestelde artikel 3:86b lid 3, tweede zin, BW. Of hij zorgvuldig heeft gehandeld moet mede worden beoordeeld aan de hand van het voorgestelde artikel 3:87a BW. Van belang is daarbij dat deze bepaling onderscheid maakt tussen het geval dat de verkrijger een handelaar is en andere gevallen. Volgens lid 1 moet in het algemeen rekening worden gehouden met de «hoedanigheid» in positie, waaronder bijvoorbeeld ook het geval dat het gaat om een natuurlijk persoon die niet in de uitoefening van een beroep of bedrijf handelt en zo op het beoordelen van de herkomst van het voorwerp minder bedreven is. Dat is van belang voor de vraag hoever zijn onderzoeksplicht ging. Waar van een handelaar verwacht mag worden dat hij weet waar de nodige informatie te verkrijgen is, kan dat van zijn klant vaak niet worden verwacht.

Een andere weg waarlangs een verkrijger op financiële wijze bescherming vindt, is te vinden in het kooprecht. Indien de zaak van de koper wordt teruggevorderd, zal deze op grond van artikel 7:15 BW de verkoper kunnen aanspreken. Gaat het om een particuliere koper die het voorwerp van een handelaar koopt, dan is deze regel ingevolge artikel 7:6 BW bovendien van dwingend recht. Zoals de memorie van antwoord voorts bedoelde te zeggen, kan deze koper bovendien soms beschikken over een

vordering tot schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad jegens een eerdere verkoper in de keten waarlangs het voorwerp is verhandeld, met name wanneer deze het cultuurobject in het verkeer heeft gebracht zonder voldoende te onderzoeken of een vordering tot teruggave van het land van herkomst of de oorspronkelijke rechthebbende dreigde. Men denke aan de handelaar die het voorwerp zelf illegaal uit het land van herkomst heeft geëxporteerd of die had moeten begrijpen dat het gestolen was, maar het toch in de handel heeft gebracht. Anders dan deze leden hebben vermeld, zal artikel 3:310 BW niet meebrengen dat een actie uit onrechtmatige daad zonder meer in vijf jaar verjaart. De termijn van vijf jaar begint immers pas te lopen, wanneer de schuldeiser bekend is met alle feiten die nodig zijn om de betreffende rechtsvordering in te stellen, waaronder in de eerste plaats de persoon van de schuldenaar. Ook zo gezien is duidelijk dat het ideële belang van het land van herkomst bij de bescherming van zijn culturele erfgoed zwaarder moet wegen dan het belang van de verkrijger bij het behouden van de zaak, nu hij financieel gecompenseerd wordt en zijn band met het voorwerp hoogstens op persoonlijke affectie berust of op de voldoening met het voorwerp de eigen verzameling aan te kunnen vullen.

5. De voormelde leden hebben verder een belangrijk punt gemaakt van de vraag in hoeverre een eventuele gegadigde voordat hij tot aankoop overgaat, kan *weten* dat het om een beschermd voorwerp gaat. Zij denken daarbij aan een voor het publiek toegankelijk register waarin alle beschermde cultuurobjecten zijn te vinden en nemen het standpunt in dat een regeling als de voorgestelde pas op verantwoorde wijze kan worden ingevoerd, wanneer een dergelijk openbaar register bestaat.

Graag wijs ik de Kamer op de reeds bestaande database bij UNESCO waarin de wetgeving op het gebied van cultureel erfgoed van lidstaten is opgenomen (Cultural Heritage Laws Database: <http://www.unesco.org/culture/natlaws/>). Hiertoe behoren ook de aan het UNESCO-verdrag 1970 gelieerde uitvoeringswetten. Door een bijdrage van de Verenigde Staten zal de database in 2008 en 2009 verder worden ontwikkeld en zal de bekendheid worden vergroot. De database is bedoeld om wetgevers, juristen, politie, douane, kunst en antiekhandelaren, studenten en onderzoekers evenals privépersonen de mogelijkheid te geven regelingen en wetten te raadplegen op het gebied van in- en uitvoer en eigendom van cultuurobjecten.

Een dergelijke database geeft veel informatie, maar is uiteraard niet een register waarin alle beschermde cultuurobjecten zijn opgenomen, zoals de voormelde leden voor ogen stond. Naar onze mening kan de eis van een dergelijk algemeen register niet worden gesteld. In het kader van het onderhavige verdrag zou dat neerkomen op een mondiaal register, waarvoor de voormelde leden dan ook hebben gedacht aan de mogelijkheid dat UNESCO een dergelijk register zou dienen op te richten en bij te houden. Alleen al de omvang van een dergelijk register zou al meebrengen dat het voor degene die het wil raadplegen met het oog op een bepaald hem aangeboden voorwerp, ondoenlijk zou zijn dit onder de massa van registraties afkomstig uit alle 117 verdragspartijen terug te vinden, waarbij aantekening verdient dat het in de praktijk vaak moeilijk is om aan de hand van een omschrijving of afbeelding in een register vast te stellen of het voorwerp dat wordt aangeboden hetzelfde is als dat waarop de omschrijving slaat. Men bedenke bovendien dat het al direct een zeer zware taak zou zijn om in één register alle cultuurobjecten bedoeld in artikel 14a Wet tot behoud van cultuurbezit individueel en individualiseerbaar op te nemen. Zelfs een dergelijk register zal overigens niet volledig kunnen zijn, nu de samenstelling van de collecties regelmatig verandert en de verwerking daarvan tijd kost. Verder moet worden bedacht dat grote groepen van voorwerpen zich in het geheel niet voor een dergelijk register lenen. Men denke aan het voor de praktijk belangrijke voorbeeld van

voorwerpen verkregen door illegale opgravingen, waaronder ook het geval van een toekomstige illegale opgraving, en aan de wetgeving van landen als China, India en Rusland die de export verbieden van alle uit het eigen land afkomstige voorwerpen ouder dan een bepaald jaar (in China 1911) of ouder dan een bepaald aantal jaren (in India en Rusland 100 jaar); men zie het rapport «Globalisation and the Art Market» van The European Fine Art Foundation (TEFAF), 2009 waar de laatste gegevens over de wetgeving van deze landen is te vinden op p. 71, 107 en 139.

De bestaande gegevensbestanden volgen dan ook een andere aanpak en beperken zich tot de gegevens van als *ontvreemd of vermist opgegeven* cultuurgoederen. Men zie het rapport Schone Kunsten p. 57 e.v. en p. 117 e.v.. Het meest bekende voorbeeld is het Art Loss Register dat op een particuliere basis berust. Het kan worden geraadpleegd door de leden, waaronder veilinghuizen, verzekeringsmaatschappijen en koepelorganisaties. Daarnaast is bij Interpol veel informatie te verkrijgen. Dergelijke nationale en internationale bronnen van informatie kunnen echter niet anders dan een beperkt karakter dragen. Ook hier kan worden gewezen op voorwerpen verkregen door illegale opgravingen. Opgravingen kunnen gemakkelijk langere tijd onopgemerkt blijven en de opgegraven voorwerpen kunnen dus ook buiten een geregistreerd gegevensbestand blijven. Iets dergelijks geldt voor de ontvreemding van boeken uit een bibliotheek, kostbare prenten en illustraties uit die boeken, documenten uit een archief, kunstvoorwerpen of etnografica uit een depot van een museum. Ook de aangekondigde databank van de Nederlandse politie kan daarin geen verandering brengen, nu ook deze afhankelijk is van aangiften en door anderen verschaft of doorgegeven gegevens.

Dat betekent dat ook deze maatregelen niet kunnen beletten dat de verkrijger van een cultuurgoed zeer wel bij zijn verkrijging te goeder trouw geweest kan zijn. Een behoorlijke bescherming van het cultureel erfgoed van de verdragstaten brengt echter mee dat bij de verkrijger aangetroffen cultuurgoederen niettemin terug moeten worden gegeven en dat die verkrijger slechts wordt beschermd in zijn vermogen, doordat hij recht heeft op een vergoeding en eventueel zijn verkoper kan aanspreken dan wel degene die het voorwerp onrechtmatig in het verkeer heeft gebracht, zoals hiervoor onder 4 aangegeven. Wie een voorwerp koopt dat naar zijn aard onder de categorieën valt opgesomd in artikel 1 van het verdrag waarnaar artikel 1 onder d van de voorgestelde Uitvoeringswet (wetsvoorstel 31 255) verwijst, moet begrijpen dat hij een zeker risico loopt, ook al heeft hij bij de aankoop de vereiste zorgvuldigheid in acht genomen, nu dit alleen recht geeft op *financiële* compensatie. Wie een effectieve bescherming van cultuurgoederen wenst, zal dit op de koop toe moeten nemen.

6. Uit het voorgaande mag niet de conclusie worden getrokken dat geen behoorlijke informatie over cultuurgoederen beschikbaar is. Van professionele kopers en verkopers mag voldoende deskundigheid worden verwacht om effectief onderzoek naar de herkomst van cultuurgoederen te doen met inachtneming van de gedragslijnen, voorgeschreven in de bestaande gedragscodes, zoals de in de memorie van antwoord genoemde «Code of Ethics» van de International Council of Museums (ICOM) en de «International Code of Ethics for Dealers in Cultural Property» (UNESCO). Bij toepassing van het verdrag in Nederland gaat het uiteraard niet om informatie over Nederlandse cultuurgoederen, maar om informatie over cultuurgoederen uit andere verdragstaten die men naar Nederland wil exporteren of die in Nederland te koop worden aangeboden. De Erfgoedinspectie verstrekt in het kader van preventief toezicht algemene informatie over uit- en invoer van cultuurgoederen via haar website of brochures; specifieke landeninformatie is verkrijgbaar via de websites van o.m. het ministerie van Buitenlandse Zaken, UNESCO, ICOM of de EU-portals. Dat Nederland aan verbetering van de informatie-

voorziening zal blijven werken, is geen reden de ratificatie van het verdrag uit te stellen.

7. Bij het betoog van deze leden verdient verder opmerking dat de voorgestelde Uitvoeringswet (wetsvoorstel 31 255) aan de bezitter van in Nederland verhandelde of aangetroffen cultuurgoederen uit andere landen een passende bescherming verschaft, wanneer twijfel bestaat over de gegrondheid van een claim, omdat een deugdelijke documentatie en registratie ontbreekt. In dit verband is in de eerste plaats van belang, voor wat betreft terugvordering uit Nederland het voorgestelde artikel 1011a Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering eist dat al direct bij de dagvaarding een document wordt betekend waaruit blijkt dat de teruggevorderde zaak een cultuurgoed is in de zin van artikel 1 onder d van de voorgestelde Uitvoeringswet (wetsvoorstel 31 255) en een verklaring van de verdragsstaat waaruit het cultuurgoed afkomstig is dat dit cultuurgoed buiten het grondgebied van die staat is geraakt met schending van de daarvoor geldende regels dan wel dat het cultuurgoed in die staat is ontvreemd. In de daarop volgende procedure zal verder bewijs moeten worden geleverd van alle feiten die voor terugvordering van belang zijn. Men denke aan het bewijs dat het cultuurgoed na de inwerkingtreding van de voorliggende wetsvoorstellen is uitgevoerd of ontvreemd en dat het voorwerp reeds voor die uitvoer of ontvreemding als cultuurgoed was aangewezen. Gaat het om een beweerdelijk illegaal opgegraven voorwerp, dan zal moeten worden aangetoond dat het voorwerp inderdaad door de gestelde opgraving is verkregen en niet bijvoorbeeld uit een opgraving uit de tijd dat nog geen wet bestond die een dergelijke opgraving verbodt. Degene van wie een voorwerp als cultuurgoed wordt teruggevorderd wordt zo beschermd tegen dubieuze aanspraken, waarbij de eiser zich op het verdrag beroept. Een verdragsstaat die zijn documentatie betreffende zijn cultuurgoederen niet op orde heeft, zal moeite hebben deze op grond van het verdrag in Nederland terug te vorderen en in elk geval een aanzienlijk risico lopen dat de terugvordering slechts mogelijk zal zijn tegen betaling van een substantiële schadevergoeding voor de bezitter, die ondanks zorgvuldig handelen niet heeft onderkend dat het om een door die verdragsstaat aangewezen cultuurgoed ging.

8. De voormelde leden hebben voorts twijfel uitgesproken over de kwaliteit van de samenwerking tussen Belastingdienst/douane, politie, openbaar ministerie en Erfgoedinspectie, die zij op zijn minst voor implementatie van het verdrag nodig achten. Zij hebben daarbij gewezen op CITES, Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde uitheemse dieren plantensoorten. Deze twijfel is ongegrond. Daarbij moet het volgende in het oog worden gehouden.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt voor wat betreft de uitvoer van Nederlandse cultuurgoederen uit Nederland niets nieuws. Een dergelijke uitvoer is en blijft verboden op grond van de Wet tot behoud van cultuurbezit. Nieuw is dat de mogelijkheden voor Nederland om Nederlandse cultuurgoederen terug te vorderen, als zij eenmaal zijn uitgevoerd, toenemen, omdat een dergelijke terugvordering ook uit verdragsstaten die geen lidstaat van de Europese Gemeenschap zijn, mogelijk wordt. De voormelde instanties hebben bij deze terugvordering evenwel geen taak. Voor wat betreft de invoer in Nederland en de terugvordering door verdragsstaten van cultuurgoederen, die in Nederland worden aangetroffen, geeft de voorgestelde Uitvoeringswet aan de betreffende verdragsstaat dan wel rechthebbende alleen een *privaatrechtelijke* bevoegdheid tot terugvordering (artikel 4 van de voorgestelde Uitvoeringswet) en geschiedt de handhaving voor het overige op de *bestuursrechtelijke* grondslag van de artikelen 7–11. Dat brengt mee dat hier voor het openbaar ministerie en politie geen taak bestaat.

Nu het belangrijkste handhavingsinstrument bestaat uit de privaatrechte-

lijke bevoegdheid van de verdragsstaten hun cultuurgoederen uit Nederland terug te vorderen, is het onderhavige verdrag niet vergelijkbaar met het CITES-verdrag. Voorts menen wij ook dat het door deze leden geschetste beeld van de samenwerking tussen Erfgoedinspectie en douane niet juist is. In de memorie van antwoord wordt dan ook, anders dan deze leden suggereerden, niet gezegd dat «voordat het vereiste niveau van deskundigheid zal zijn bereikt, nog veel scholing nodig is». Dat neemt niet weg dat de in de memorie van antwoord onder 7 vermelde uitbreiding van de samenwerking van Erfgoedinspectie en Belastingdienst/douane tot een tripartiete samenwerking met de politie wenselijk is om in Nederland tot een effectieve bestrijding van de illegale handel in cultuurgoederen te komen. Dat gaat evenwel het toepassingsgebied van de thans voorgestelde wetsvoorstellen te buiten, nu deze niet een strafrechtelijke criminaliteitsbestrijding betreffen.

9. Het nadere voorlopig verslag eindigt met drie vragen. Deze worden als volgt beantwoord.

I. Het verdient geen aanbeveling de ratificatie en implementatie van het UNESCO-verdrag 1970 uit te stellen. Ook hetgeen in de door deze leden genoemde memorie van toelichting wordt gezegd, geeft daartoe geen aanleiding. De onderhavige wetsvoorstellen vullen integendeel een lacune in de bescherming van het cultureel erfgoed van de 117 verdragsstaten en van Nederland, die te lang heeft bestaan en op de hiervoor onder 3 uiteengezette gronden nu spoedig dient te worden opgevuld.

II. Het voorstel van voormelde leden om bij de implementatie van het verdrag duidelijk te maken dat de medewerking van de Nederlandse staat aan de vordering van andere staten afhankelijk is van inspanningen van de opeisende staat om de status van het kunstvoorwerp aan het kopende publiek bekend te maken en voorts dat medewerking slechts zal worden verleend voor zover de waarde van het opgeëiste een zeker minimum te boven gaat betreft de bevoegdheden van de minister van OCW uit hoofde van het voorgestelde artikel 1011b Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en artikel 10 van het wetsvoorstel voor de Uitvoeringswet. Nu het hier bevoegdheden en geen verplichtingen betreft, heeft de minister een zekere vrijheid ter zake van uitoefening van die bevoegdheden. In dat kader kan door hem ook met de door deze leden bedoelde omstandigheden rekening worden gehouden. Het ligt voor de hand dat dit binnen de grenzen van de strekking van het verdrag om tot een redelijke internationale samenwerking te komen, ook zal gebeuren, waarbij aantekening verdient dat artikel 6 aanhef en onder c van het verdrag eist dat aan een uitvoerverbod de nodige bekendheid wordt gegeven. Ook ligt voor de hand dat het moet gaan om een cultuurgoed dat de eventueel voor een terugvordering te maken kosten kan rechtvaardigen. Het is overigens niet waarschijnlijk dat langs de voorgeschreven privaatrechtelijke weg ook voorwerpen van geringe waarde teruggevorderd zullen worden, nu de kosten van de procedure en alle nodige maatregelen krachtens het voorgestelde artikel 1011c Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten laste van de eisende partij komen.

III. Ik informeerde u reeds over het bestaan van een database bij UNESCO voor wetten op het terrein van cultureel erfgoed die informatie hierover breed toegankelijk maakt. Een internationaal raadpleegbaar register voor alle cultuurgoederen is om hiervoor uiteengezette redenen geen realistisch voorstel.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak