

Wetsvoorstel ter 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).

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het wetsvoorstel strekt ertoe uitvoering te geven aan de voornemens die door ons aan de Voorzitter van de Tweede Kamer zijn meegedeeld in onze brief van 19 juli 2004 (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 314, nr. 8). In die brief is onder meer medegedeeld dat een wet in voorbereiding is ter implementatie 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 teneinde ratificatie van die Overeenkomst mogelijk te maken. Het onderhavige wetsvoorstel, dat tegelijk wordt ingediend met het wetsvoorstel tot goedkeuring van dit Verdrag, heeft tot doel deze implementatie in de Nederlandse wetgeving tot stand te brengen. Zoals in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is uiteengezet, is een dergelijke implementatie noodzakelijk, omdat de voormelde Overeenkomst – hierna verder aan te duiden als het Verdrag – zich naar zijn inhoud niet leent voor rechtstreekse werking.

In de voormelde memorie van toelichting is tevens een overzicht opgenomen van de voorgeschiedenis en van de inhoud van het Verdrag, waarnaar hier moge worden verwezen. Ook is daar uiteengezet welke redenen ertoe hebben geleid dat pas nu tot bekrachtiging van het Verdrag wordt overgegaan. Hier dient nog uiteen te worden gezet aan welke aanpak bij de implementatie de voorkeur is gegeven. Dat is van belang, omdat het Verdrag aan de Verdragsstaten terzake van de wijze van implementatie een grote mate van vrijheid laat. Van die vrijheid dient evenwel aldus gebruik te worden gemaakt, dat een effectieve bescherming van cultuurgoederen wordt tot stand gebracht. Een dergelijk effectieve bescherming dient te bestaan, ook waar het Verdrag zelf op het betreffende punt geen concrete regels geeft. Het is derhalve onvermijdelijk dat de onderhavige uitvoeringswet regels bevat, die in het Verdrag als zodanig niet te vinden zijn, maar wel nodig zijn om de algemene bepalingen van het Verdrag hun volle werking te geven. Het Verdrag strekt er immers toe om de Verdragsstaten te verplichten om de onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van culturele goederen met alle te hunner beschikking staande middelen tegen te gaan en de vereiste maatregelen tot

herstel te treffen en derhalve kort gezegd: om de illegale handel in cultuurgoederen op effectieve wijze te bestrijden. Het Verdrag schrijft daarbij evenwel zelden een bepaalde invulling voor. Zo laat het Verdrag meestal in het midden of, waar sancties nodig zijn, deze in het bestuursrecht, het strafrecht of het privaatrecht moeten worden gezocht. Zoals hierna in de paragrafen 3 en 4 zal blijken, zoekt het onderhavige wetsvoorstel de sanctie in het privaatrecht; men zie de Hoofdstukken 1, 2 en 3. Ook de internationale ontwikkelingen van na het Verdrag wijzen in deze richting.

Herinnerd wordt hier in de eerste plaats aan het Verdrag van UNIDROIT inzake gestolen of onrechtmatig uitgevoerde cultuurgoederen, op 24 juli 1995 te Rome tot stand gekomen. Dit Verdrag kan worden gezien als een privaatrechtelijk complement op het UNESCO-verdrag van 1970, waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft. In het vervolg op het UNESCO-verdrag is derhalve al een belangrijke stap in de richting van een privaatrechtelijke benadering gezet. Het ligt derhalve voor de hand in het onderhavige wetsvoorstel aan deze stap aanzienlijke betekenis toe te kennen. Daarbij komt dat inmiddels op Europees niveau, met name in 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, geïmplementeerd bij de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer, eveneens voor een privaatrechtelijke oplossing is gekozen.

Zowel het UNIDROIT-verdrag, als de richtlijn gaan ervan uit dat het de taak van de staat van herkomst is om zelf de onrechtmatig uitgevoerde of onrechtmatig verkregen cultuurgoederen terug te vorderen in het land waar deze zich bevinden en dat daarvoor het privaatrecht in beginsel geen belemmeringen moet bevatten, zoals die in veel landen zijn gebaseerd op bescherming van de verkrijger te goeder trouw of op verjaringsregels. Het onderhavige wetsvoorstel bouwt dan ook op deze internationale regelingen voort.

Het belang daarvan is in het bijzonder voor Nederland groot. Enerzijds behoort Nederland tot de landen die veel werk maken van de bescherming van verkrijgers te goeder trouw en van een naar verhouding korte verjaringstermijn. Anderzijds is Nederland als doorvoerland en afzetgebied voor kunst en antiek internationaal gezien in een positie die het wenselijk maakt om juist met het oog op de bestrijding van de illegale handel in cultuurgoederen deze regels te doorbreken, voor zover dat voor de bescherming van de cultuurgoederen waarom het hier gaat, noodzakelijk is.

Zoals ook reeds in onze voormelde brief van 19 juli 2004 is uiteengezet en bij het algemeen overleg van 28 april 2005 (Kamerstukken II, 2004/05, 29 314, nr. 13) van regeringszijde is herhaald, zijn wij uiteindelijk tot de conclusie gekomen dat het UNIDROIT-verdrag thans niet voor ratificatie in aanmerking komt. Dat Verdrag heeft enerzijds zeer ingrijpende gevolgen en gaat anderzijds uit van een zeer ruim, vaag en daardoor moeilijk af te grenzen begrip cultuurgoederen. Het UNIDROIT-verdrag laat niet toe om het gedeeltelijk over te nemen, nu het uitsluit dat reserves worden gemaakt, bijv. ter zake van de cultuurgoederen waarop het betrekking heeft. Het UNESCO-verdrag

biedt evenwel ruimte om meer te doen en de grondgedachte van het UNIDROIT-verdrag over te nemen. In verband daarmee is in onze voormelde brief en het daarop gevolgde algemeen overleg aangekondigd dat gestreefd wordt naar ratificatie van het UNESCO-verdrag en dat bij de implementatie daarvan mede gebruik zal worden gemaakt van de goede elementen van het UNIDROIT-verdrag en dat voorts zal worden aangesloten bij voormelde richtlijn en de daarop stoelende implementatiewetgeving.

Het voorgaande neemt niet weg dat aan de doelstellingen van het Verdrag op een aantal punten ook gevolg is gegeven door in Hoofdstuk 4 een aantal bevoegdheden van bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke aard op te nemen.

Ten einde inzicht te geven in de wijze waarop aan de verschillende verdragsbepalingen in het onderhavige wetsvoorstel uitvoering is gegeven, is aan het slot van deze memorie een transponeringstabel opgenomen, die aangeeft welke verdragsbepalingen in welke bepalingen van het wetsvoorstel zijn verwerkt.

Aantekening verdient nog dat de onderhavige uitvoeringswet alleen voor Nederland zal gelden. De vraag welke positie de Nederlandse Antillen en Aruba ter zake van het Verdrag wensen in te nemen is vooralsnog onderwerp van bespreking met deze landen. Een dergelijk overleg is reeds eerder gevoerd en heeft in 1984 geleid tot een mededeling van de toenmalige Nederlandse Antillen dat men niet wenste dat het Verdrag ook voor de Nederlandse Antillen zou gelden. Doordat sindsdien geruime tijd is verstreken, is het wenselijk geoordeeld deze vraag opnieuw, en nu ook aan het inmiddels zelfstandig geworden Aruba, voor te leggen.

2. Reikwijdte van het wetsvoorstel

Het Verdrag heeft zowel betrekking op bescherming van de cultuurgoederen van een Verdragsstaat tegen onrechtmatige uitvoer als op het terugvorderen van die cultuurgoederen uit andere Verdragsstaten waar zij vervolgens zijn ingevoerd.

Wat de eerste groep van gevallen betreft is nauwelijks implementatie noodzakelijk, nu de Wet tot behoud van cultuurbezit al in voldoende mate in bescherming van het Nederlandse cultuurbezit voorziet. Die regeling voldoet met name aan artikel 6 onder a en b van het Verdrag. Wel maakt artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel ondubbelzinnig duidelijk welke voorwerpen als cultuurgoed in de zin van artikel 1 van het Verdrag voor Nederland worden aangewezen. Voor wat betreft het terugvorderen door Nederland van Nederlandse cultuurgoederen uit andere Verdragsstaten, geldt dat hier de Nederlandse staat dan wel de rechthebbende op dat voorwerp afhankelijk is van de wetgeving van deze andere staat. De Nederlandse wetgever kan in deze wetgeving geen verandering brengen.

Voor de bescherming van de cultuurgoederen die uit andere Verdragsstaten onrechtmatig zijn uitgevoerd en vervolgens zijn ingevoerd in Nederland, is daarentegen een adequate implementatiewetgeving noodzakelijk. In het onderhavige wetsvoorstel ligt

daarop dan ook de nadruk. Zoals in de voormelde brief van 19 juli 2004 is aangekondigd en ter gelegenheid van het algemeen overleg van 28 april 2005 van regeringszijde is herhaald, is deze implementatie in het wetsvoorstel uitgewerkt langs de lijnen van de richtlijn 93/7/EEG en de wetgeving waarbij de implementatie van die richtlijn heeft plaatsgevonden, te weten de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer. De werking van de richtlijn en de daarop stoelende implementatiewet zijn beperkt tot de lidstaten van de Europese Unie en de Staten van de Europese Economische Ruimte. De werking van het Verdrag en de onderhavige uitvoeringswet is evenwel mondiaal in die zin dat zij voor alle staten geldt die partij zijn bij dat Verdrag. Dat zijn er over de honderd, over alle werelddelen verspreid.

De reikwijdte van het wetsvoorstel wordt voorts bepaald door de omschrijving van de cultuurgoederen waarop het van toepassing is. In onze voormelde brief van 19 juli 2004 aan het slot onder c hebben ondergetekenden aangekondigd de regeling te willen beperken tot “voorwerpen van **groot** cultuurhistorisch en wetenschappelijk belang, die behoren tot het wettelijke beschermde culturele erfgoed van een land”. De aan dit voornemen ten grondslag liggende gedachte is met het Verdrag goed verenigbaar. In het wetsvoorstel komt dat als volgt tot uiting. In de eerste plaats wordt in de omschrijving van artikel 1 onder d verwezen naar artikel 1 van het Verdrag. De daar opgenomen omschrijving is beperkt tot 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 een aantal in het artikel opgesomde categorieën. In de aanwijzing van het voorwerp door de betrokken staat als belangrijk voor de opgesomde onderwerpen, is reeds een beperking gelegen ten opzichte van de omschrijving van cultuurgoederen in het UNIDROIT-verdrag. Deze beperking behoeft echter op zich niet specifiek van aard te zijn, maar kan ook zijn vervat in algemene bewoordingen die de vraag doen rijzen of sprake is van een werkelijke begrenzing. Het is daarom van belang erop te wijzen dat de voormelde omschrijving mede moet worden begrepen in verband met de strekking van het Verdrag het “culturele erfgoed van de landen van oorsprong” te beschermen, zoals deze strekking tot uiting komt in artikel 2 van het Verdrag. In artikel 4 van het Verdrag wordt een nadere omschrijving gegeven van wat partijen bij het Verdrag in elk geval hebben te erkennen als deel uitmakende van het culturele erfgoed van een staat. Ook in artikel 5 onder a van het Verdrag wordt gesproken van “het leveren van een bijdrage tot het opstellen van ontwerpen van wet en van regelingen ter bescherming van het culturele erfgoed en, in het bijzonder, ter verhindering van de onrechtmatige invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van belangrijke culturele goederen”. Het is in verband met deze bepaling wenselijk geacht om in artikel 1, onder d, weliswaar in beginsel de bewoordingen van artikel 1 van het Verdrag te volgen, maar daarin duidelijkheidshalve in te voegen de woorden “en derhalve van wezenlijk belang voor zijn cultureel erfgoed”.

Aldus wordt een omschrijving gegeven die geheel bij het Verdrag aansluit, zoals dit in het licht van de voormelde verdragsbepalingen moet worden uitgelegd.

De voorgestelde redactie geeft een voldoende duidelijke afgrenzing. Dat brengt mee dat ervan kan worden afgezien om in het kader van het wetsvoorstel de omschrijving te beperken tot cultuuroederen boven een bepaalde waarde, zoals geschiedt in de bijlage bij de voormelde richtlijn 93/7/EEG, noch ook om die omschrijving te beperken door een formule als “of great importance to the cultural heritage of every people” zoals geschiedt in artikel 1 van het Verdrag inzake bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict, gesloten in Den Haag op 14 mei 1954, met het bijbehorende Protocol, dat heeft geleid tot de Wet tot teruggave cultuuroederen afkomstig uit bezet gebied (Staatsblad 2007, 123).

Ten slotte verdient voor wat betreft de reikwijdte van het wetsvoorstel nog opmerking dat het alleen betrekking heeft op cultuuroederen die na inwerkingtreding van deze wet onrechtmatig uit een Verdragsstaat zijn uitgevoerd dan wel in een Verdragsstaat zijn ontvreemd. Dit stemt overeen met hetgeen in het Verdrag wordt bepaald in artikel 7 onder b sub ii in het bijzonder voor de daar bedoelde gevallen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze regel tot uiting gebracht in artikel 13.

3. Privaatrechtelijke aanpak

De hiervoor weergegeven opzet aan te sluiten bij de regeling van de Implementatiewet bescherming cultuuroederen tegen illegale uitvoer brengt mee dat, evenals in die implementatiewet, de wijze van bescherming van cultuuroederen van andere Verdragsstaten in beginsel van privaatrechtelijke aard is en in belangrijke mate zal moeten worden geregeld in het Burgerlijk Wetboek en in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Een ontwikkeling in deze richting stemt ook overeen met de strekking van voormeld UNIDROIT-verdrag. Ook dat Verdrag beoogt immers de bescherming van cultuuroederen te bereiken met privaatrechtelijke middelen.

Een belangrijk argument voor een privaatrechtelijke aanpak is verder dat dit past in het bestaande beleid om zoveel mogelijk aan de zelfwerkzaamheid van de betrokken partijen over te laten hun rechten geldend te maken zonder dat zij afhankelijk zijn van de beschikbaarheid en bereidheid van overheidsorganen om voor hun op te treden.

4. Rechtsvordering tot teruggave

De voormelde privaatrechtelijke opzet vindt zijn basis in de artikelen 3 en 4 van het wetsvoorstel. Volgens artikel 3 is het verboden cultuuroederen binnen Nederland te brengen die buiten het grondgebied van een Verdragsstaat zijn gebracht met schending van de bepalingen welke in overeenstemming met de doelstellingen van het Verdrag door een Verdragsstaat zijn vastgesteld ter zake van de uitvoer of ter zake van

eigendomsoverdracht van cultuurgoederen of die in een Verdragsstaat zijn ontvreemd. Volgens artikel 4 kunnen cultuurgoederen die in strijd met dit verbod binnen Nederland zijn gebracht, worden teruggevorderd door de Verdragsstaat waaruit die goederen afkomstig zijn of door de rechthebbende op die goederen. De rechtsvordering tot teruggave wordt nader geregeld in de voorgestelde artikelen 1011a tot en met 1011d Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Verweren tegen een dergelijke rechtsvordering op grond van verkrijging te goeder trouw, verkrijgende of extinctieve verjaring of verkrijging te goeder trouw van pandrecht worden geheel of ten dele geëcarteerd in een reeks voorgestelde wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek. Zowel de bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering als die in het Burgerlijk Wetboek sluiten aan bij de reeds bestaande soortgelijke bepalingen, ingevoegd bij de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer.

Het onderhavige Verdrag dwingt, zoals gezegd, niet tot deze oplossing, al helemaal niet voor wat betreft het ecarteren van de voormelde verweren. Die oplossing is voor de gevallen van het onderhavige wetsvoorstel aanvaardbaar, omdat het Verdrag beperkt is tot de hiervoor in paragraaf 2 beschreven cultuurgoederen. Hoewel het Verdrag de regeling derhalve niet eist, moet zij wel worden gezien als een vorm van uitvoering van het Verdrag. Het gaat hier immers in elk geval om "maatregelen tot herstel" in de zin van artikel 2, tweede lid, van het Verdrag, terwijl die regeling er tevens toe strekt "een einde te maken aan de praktijken" in de zin van dat lid. Ook de bepaling van artikel 5, onder a, van het Verdrag maakt duidelijk dat het in wezen gaat om uitvoering van het Verdrag. Bovendien kan die regeling worden gezien als uitvoering van artikel 13, onder a en d, van het Verdrag. Dat al deze verdragsbepalingen vaag geformuleerd zijn en aan de Verdragsstaten een grote mate van vrijheid laten bij het vinden van een oplossing, doet aan het voorgaande niet af.

5. Stelsel Zwitserland en de Verenigde Staten

In het voorgaande ligt besloten dat niet het stelsel gevolgd is, aanvaard door Zwitserland en bijv. de Verenigde Staten, dat slechts terugvordering kan worden verlangd door Staten met wie op grondslag van het Verdrag een bilaterale overeenkomst betreffende een dergelijke teruggave is gesloten. Evenals verschillende andere staten, waaronder Canada hebben gedaan, geeft ook het wetsvoorstel er de voorkeur aan dat voor de terugvordering slechts nodig is dat aan eisen van de Nederlandse wetgeving is voldaan, zonder dat eerst een bilaterale overeenkomst behoeft te worden gesloten. Het voordeel daarvan is dat aldus, waar noodzakelijk, slagvaardig kan worden opgetreden zonder dat eerst nog een dergelijke overeenkomst tot stand moet worden gebracht.

6. Illegale handel

Het wetsvoorstel bevat geen strafrecht. Voor het bestrijden van de handel in ontvreemde of illegaal uitgevoerde cultuuroederen bevat het bestaande strafrecht reeds een reeks instrumenten. Gewezen kan worden op het volgende. Aangezien "ontvreemding" neerkomt op diefstal, verduistering of een overeenkomstig strafbaar feit dat ook naar Nederlands recht een misdrijf oplevert, is het in Nederland "verwerven, voor handen hebben of overdragen" van elders ontvreemde cultuuroederen eveneens strafbaar, indien aan de eisen van de artikelen 416 of 417 bis Wetboek van Strafrecht is voldaan voor wat betreft opzet of schuld. Hetzelfde geldt voor invoer in Nederland met schending van een buitenlands uitvoerverbod, waarvan de overtreding eveneens een misdrijf oplevert. Ook dan is immers voldaan aan de in de artikelen 416 en 417 bis gestelde eis dat het een "door misdrijf verkregen goed" betreft.

Ook de uitvoer van cultuuroederen uit Nederland zonder de vereiste documenten is strafbaar. Overtreding van de artikelen 7, 8, 9, 14a en 14b van de Wet behoud cultuurbezit (hierna te duiden als WBC) is immers een economisch delict krachtens artikel 1, onder 2, Wet op de economische delicten.

Ten slotte wordt gewezen op artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht. Bij algemene maatregel van bestuur aangewezen handelaren (waaronder "handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, platina, goud, zilver, edelstenen, uurwerken, kunstvoorwerpen" en nog een reeks andere voorwerpen) zijn onder meer strafbaar, indien zij geen aantekening houden van de voorwerpen die zij hebben verworven of indien zij het voorwerp verwierven van iemand, zonder dat deze zijn identiteit in hun administratie hebben aangetekend. Zij dienen deze administratie op eerste aanvraag ter inzage te geven aan een daartoe aangewezen ambtenaar. Ook zijn zij strafbaar indien zij een goed dat bij hen door of vanwege de politie met een duidelijke schriftelijke omschrijving als door misdrijf aan de rechthebbende is onttrokken of als verloren is aangegeven, verwerven of voor handen hebben.

Wel verschaft het wetsvoorstel voor de bestrijding van de illegale handel aanvullende privaatrechtelijke instrumenten. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan het privaatrechtelijke recht om teruggave te vorderen, hiervoor in de paragrafen 3 en 4 besproken, maar ook aan het voorgestelde artikel 3:87a Burgerlijk Wetboek, waarin een regeling is opgenomen betreffende de zorgvuldigheid die van een handelaar in cultuuroederen mag worden geëist. Deze regeling beoogt onder meer om aan de regeling van artikel 437 WvS een privaatrechtelijk gevolg toe te kennen. Hierna bij artikel 3 zal voorts aan de orde komen dat het daar bedoelde verbod ook nog andere privaatrechtelijke gevolgen kan hebben dan het voormelde terugvorderingrecht van een Verdragsstaat of de rechthebbende. Zo kan ook het feit dat overtreding van het verbod een onrechtmatige daad oplevert, aan de bestrijding van illegale handel bijdragen.

7. Ontvreemding uit museum of soortgelijke instelling (artikel 7 Verdrag)

Aan de beperkte groep van gevallen omschreven in artikel 7, onder b, sub ii, van het Verdrag moet hier afzonderlijk aandacht worden besteed. Het gaat hier om cultuurgoederen die zijn onvreemd uit een museum of een godsdienstig of wereldlijk openbaar monument of soortgelijke instelling in een andere Verdragsstaat. In artikel 7 onder b sub ii wordt bepaald dat de Verdragsstaat waar dergelijke cultuurgoederen zijn ingevoerd, zich verbindt op verzoek van de staat van oorsprong "passende stappen" te doen om deze in beslag te nemen en terug te geven, "mits evenwel de verzoekende Staat een passende vergoeding betaalt aan de verkrijger te goeder trouw of rechthebbende van het goed". De verzoeken tot inbeslagneming en teruggave moeten worden gedaan langs diplomatieke weg.

Wat de "passende stappen" tot "inbeslagneming" betreft, hiervoor is een voorziening te vinden in het voorgestelde artikel 1011b Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Daar wordt aan onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de bevoegdheid gegeven de maatregelen te nemen bedoeld in het bestaande artikel 1010 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, ingevoegd bij de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer. Onze Minister is derhalve bevoegd op verzoek ten behoeve van een Verdragsstaat de nodige conservatoire maatregelen te nemen, zoals het doen leggen van conservatoir beslag, het in bewaring of onder bewind doen stellen van een zaak of het vorderen van een voorziening in kort geding. Ook is de bestuursrechtelijke maatregel mogelijk, bedoeld in artikel 10 van het wetsvoorstel. Op dit punt is derhalve aan de eis van artikel 7 onder b sub ii van het Verdrag voldaan.

Hetzelfde geldt voor de verplichting "passende stappen" te ondernemen voor teruggave aan de Verdragsstaat van herkomst. Het wetsvoorstel gaat immers, evenals de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer, ervan uit dat het de Verdragsstaat zelf is, die de rechtsvordering dient in te stellen tegen degene die het cultuurgoed onder zich heeft, aangenomen dat deze het recht op teruggave betwist. De taak van Onze Minister is slechts om aan de betreffende staat passende middelen te verschaffen om de rechten van die staat geldend te maken. Men denke aan het verschaffen van de nodige informatie en aan ondersteuning door maatregelen als bedoeld in het voorgestelde artikel 1011b Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de maatregel van artikel 10. De betreffende staat kan zich daartoe rechtstreeks tot Onze Minister van OCW wenden. Het verzoek behoeft niet langs de in het Verdrag voorgeschreven diplomatieke weg te worden gedaan.

8. Bestuursrechtelijke maatregelen

Uit het voorgaande blijkt dat derhalve ook voor het hiervoor in paragraaf 7 bedoelde geval de oplossing in het privaatrecht is gezocht. Dat neemt niet weg dat ingevolge Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel ook bestuursrechtelijke maatregelen mogelijk zijn, zoals bij dat hoofdstuk nog aan de orde zal komen. Te denken valt met name aan de

beperkte inbewaringneming van artikel 10, waarbij het er slechts om gaat de betrokken Verdragstaat in de gelegenheid te stellen een privaatrechtelijk conservatoir beslag te leggen. Ook zal bij dat hoofdstuk worden ingegaan op de mogelijkheid van strafrechtelijke inbeslagneming.

Er is evenwel voor de gevallen waarom het hier gaat, geen reden om een uitvoerige regeling van een langdurige bestuursrechtelijke "inbewaringneming" te introduceren, die wordt voorgesteld in de Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied.

In de eerste plaats eist artikel 7, onder b, van het Verdrag niet een dergelijke uitvoerige regeling.

In de tweede plaats is daaraan in het onderhavige geval ook geen behoefte, vergelijkbaar met die waarvan in voormelde wet wordt uitgegaan. Gaat het om cultuurgoederen uit bezet gebied dan dient er rekening mee te worden gehouden dat de autoriteiten van de staat over het gebied waarom het gaat, niet in staat zijn zelf de maatregelen te nemen nodig om vast te stellen welke cultuurgoederen verloren zijn gegaan, na te gaan waar deze zich kunnen bevinden en eventueel ook zelf de zorg voor deze cultuurgoederen weer op zich te nemen, gesteld dat zij zijn opgespoord, zodat teruggave in beginsel mogelijk is. Duidelijk is dat in een dergelijke situatie, die lange tijd kan duren, wenselijk is dat de cultuurgoederen waarvan een redelijk vermoeden bestaat dat zij uit bezet gebied afkomstig zijn, al of niet op verzoek van de autoriteiten van de staat waarvan het gebied is bezet, in bewaring worden genomen in afwachting van verdere ontwikkelingen en eventueel ook in afwachting van een eventueel verzoek tot teruggave nadat de bezetting is geëindigd. Een dergelijke inbewaringneming dient in stand te blijven gedurende de gehele periode dat de rechter nog geen in kracht van gewijsde gegane uitspraak heeft gedaan in een procedure die raakpunten met onteigening vertoont. Zulks eist bijv. ook een uitvoerige regeling betreffende de kosten die hoog kunnen oplopen.

Dit alles doet zich in het geval dat hier aan de orde is, niet voor. Er is derhalve geen reden om hier de voormelde uitvoerige inbewaringsregeling voor te schrijven. Ook de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer kent geen inbewaringneming van deze aard. Ook het hiervoor vermelde UNIDROIT-verdrag inzake gestolen of onrechtmatig uitgevoerde cultuurgoederen van 24 juni 1995 kent een dergelijke figuur niet, maar zoekt de bescherming van de cultuurgoederen juist geheel in privaatrecht. Het is wenselijk dat ook het onderhavige wetsvoorstel daarbij zoveel mogelijk aansluit.

9. Strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie (artikel 8 Verdrag)

Artikel 8 van het Verdrag eist voorts dat aan personen die aansprakelijk zijn voor overtreding van de verbodsbepalingen, bedoeld in de artikelen 6, onder b en 7, onder b,

van het Verdrag “straffen of bestuursrechtelijke sancties” worden opgelegd. Implementatie van dit voorschrift is evenwel niet nodig, nu naar huidig recht overtreding van deze verboden reeds strafbaar is.

Het verbod van artikel 6 onder b betreft de uitvoer van cultuurobjecten uit Nederland zonder de vereiste documenten. Nu, zoals hiervoor onder 6 al is aangestipt, overtreding van de artikelen 7, 8, 9, 14a en 14b van de WBC strafbaar is als economisch delict krachtens artikel 1 onder 2 Wet op de economische delicten, is ook overtreding van in artikel 6 van het Verdrag geformuleerde verbod in Nederland strafbaar.

Wat het verbod, bedoeld in artikel 7 onder b betreft, geldt dat het hier gaat om een verbod tot invoer van cultuurobjecten onttrokken uit een museum of een godsdienstige of wereldlijk openbaar monument of soortgelijke instelling in een andere Verdragsstaat. Aangezien “ontvreemding” neerkomt op diefstal, verduistering of een overeenkomstig strafbaar feit dat ook naar Nederlands recht strafbaar is, is het in Nederland “verwerven, voor handen hebben of overdragen” eveneens strafbaar, indien aan de eisen van de artikelen 416 of 417bis Wetboek van Strafrecht is voldaan voor wat betreft opzet of schuld.

10. Bezet gebied (artikel 11 Verdrag)

Evenmin als artikel 8 behoeft artikel 11 van het Verdrag implementatie. De materie van artikel 11 wordt immers reeds geheel bestreken door de Wet tot teruggave van cultuurobjecten uit bezet gebied, voor zover het Protocol van toepassing is tussen de betrokken staten. Daarvoor is, nu Nederland tot het Protocol is toegetreden, voldoende dat hetzij de bezettende staat, hetzij de bezette staat, partij bij het Protocol is; zie p. 5 van de memorie van toelichting bij genoemde wet (Kamerstuk II, 2004/05, 30 165, nr 3). Voor het overige is het geval van artikel 11, te weten uitvoer en eigendomsoverdracht onder dwang, al te brengen onder “ontvreemding” in de zin van artikel 3 onder b van het onderhavige wetsvoorstel.

11. Feitelijke uitvoering, toezicht en handhaving

Het Verdrag bevat voorts een groot aantal bepalingen die zich niet of slechts ten dele lenen voor implementatie door middel van wettelijke regels. Het gaat hier om de artikelen 2, 5, 6, 7, 9, 10, 13 onder a, b en d, en 14. Zij dienen te worden uitgevoerd door feitelijke handelingen, privaatrechtelijke rechtshandelingen of bestuursrechtelijke besluiten. Artikel 7 van het wetsvoorstel geeft hiervoor een wettelijke basis, die de uitvoering van de betreffende verdragsbepalingen opdraagt aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In het kader van deze uitvoering dient de minister bevoegd te zijn daarvoor nadere regels vast te stellen. Deze bevoegdheid is in de tweede zin van het artikel neergelegd.

De bepaling wordt gevolgd door regels betreffende toezicht en handhaving die in de pas lopen met hetgeen wordt bepaald in de artikelen 8 tot en met 10 van de Wet tot teruggave van cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied.

12. Uitleg van het Verdrag

Voorts dient nog een opmerking te worden gemaakt over de interpretatie van het Verdrag, dat vaak vaag of dubbelzinnig is geformuleerd. Over die uitleg komt men dan ook uiteenlopende meningen tegen. Vooral in de Verenigde Staten wordt vaak aangenomen dat de meeste bepalingen “ceremonial, rhetorical and ineffective” van aard zijn en dus geen juridische betekenis hebben, zodat het zwaartepunt van het Verdrag bij de artikelen 7 en 9 ligt. Dat zouden de enige bepalingen zijn die implementatie zouden behoeven. Zij zijn aan in een laat stadium gedane Amerikaanse voorstellen ontleend. Het wetsvoorstel gaat uit van een evenwichtiger uitleg. Daarmee wordt aangesloten bij het gezaghebbende boek “Commentary on the UNESCO 1970 Convention on illicit traffic” van Patrick J. O’Keefe (Institute of Art and Law, Leicester 2000), die in overeenstemming met artikel 31 van het Weens Verdrag inzake het verdragenrecht aan de bepalingen van het Verdrag zoveel mogelijk betekenis beoogt te geven; zie blz. 26-31 van dit boek.

13. Samenloop met andere verdragen of regelingen

De regeling van het wetsvoorstel kan samenlopen met de regeling van de Wet tot teruggave van cultuurgoederen uit bezet gebied. Dat geeft geen moeilijkheden, omdat beide regelingen elkaar aanvullen. Uit artikel 15 van het Verdrag volgt dat dit Verdrag aan het eerder gesloten Verdrag van 14 mei 1954 inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict met het daarbij behorende Protocol niet afdoet. Dat de regeling van het onderhavige wetsvoorstel en die van de Wet tot teruggave van cultuurgoederen uit bezet gebied naast elkaar kunnen worden toegepast, volgt ook uit artikel 11 van het Verdrag, dat ervan uitgaat dat dit Verdrag, waar nodig, het Verdrag van 1954 kan aanvullen op punten die in 1954 ongeregeld zijn gebleven, zulks aangenomen dat de betrokken staten tot beide Verdragen zijn toegetreden. Artikel 24 van het Verdrag van 1954 bepaalt voorts dat dit laatste Verdrag partijen vrij laat bijzondere overeenkomsten te sluiten betreffende alle zaken, waaromtrent het haar wenselijk voorkomt afzonderlijke voorzieningen te treffen, evenwel zonder dat daardoor de bescherming wordt verminderd die door het Verdrag wordt toegekend aan culturele goederen en aan het personeel belast met hun bescherming. Het Verdrag waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft, voldoet aan de eis van dat artikel 24, nu het de daar bedoelde bescherming niet vermindert.

Uit de voormelde strekking van beide Verdragen volgt dat in geval door twee partijen een vordering ter zake van hetzelfde cultuurgoed zou worden ingesteld, de

eerste op grond van het onderhavige wetsvoorstel en de tweede op grond van de Wet tot teruggave van cultuurgoederen uit bezet gebied, aan de laatst vermelde vordering voorrang moeten worden gegeven. Verwezen moge worden naar de nota naar aanleiding van het verslag bij genoemde wet (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 165, nr 6, p. 3, eerste volle alinea.

Samenloop is voorts mogelijk met de op de richtlijn stoelende regeling van de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer. Ook daar zijn geen moeilijkheden te verwachten. Artikel 15 van richtlijn 93/7/EEG bepaalt immers dat deze geen afbreuk doet aan de burgerlijke of strafrechtelijke vorderingen die de verzoekende lidstaat of eigenaar van wie het cultuurgoed werd onvreemd, op grond van het nationale recht van de lidstaten kunnen instellen.

Dat betekent dat vorderingen die gebaseerd zijn op de regeling van het onderhavige wetsvoorstel, niet in strijd met de richtlijn komen. Dit is alleen anders als een lidstaat overeenkomstig de richtlijn een vordering instelt en een ander die niet is de in artikel 15 van de richtlijn bedoelde "eigenaar van wie het cultuurgoed werd onvreemd", deze vordering tracht te doorkruisen. In dat geval gaat het richtlijnrecht boven het nationale recht. Het Verdrag waaraan het onderhavige wetsvoorstel uitvoering geeft, laat dit toe.

14. Belasting rechterlijke macht

Het wetsvoorstel zal tot gevolg hebben dat de werklast van de rechterlijke macht toeneemt, omdat in meer gevallen dan thans de mogelijkheid zal bestaan voor Verdragsstaten en rechthebbenden om cultuurgoederen die onrechtmatig zijn uitgevoerd of zijn onvreemd en vervolgens in Nederland zijn ingevoerd, terug te vorderen. Verwacht mag echter worden dat het aantal zaken binnen de perken zal blijven, omdat op grond van de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer ter uitvoering van richtlijn 93/7/EEG sinds 1995 slechts 3 zaken aanhangig zijn gemaakt. Er is dan ook geen reden een speciale voorziening te treffen.

15. Administratieve lasten

Het wetsvoorstel zal geen verzwaring van de lasten voor het bedrijfsleven meebrengen. Krachtens het voorgestelde artikel 87a lid 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek zal de handelaar, wil hij de nodige zorgvuldigheid bij de verwerving van het cultuurgoed hebben betracht, elk redelijkerwijs toegankelijk register met betrekking tot gestolen cultuurgoederen en elke andere relevante informatie en documentatie die hij redelijkerwijs zou kunnen hebben verkregen, en de toegankelijke instanties hebben te raadplegen. Nu de handelaar reeds op grond van het bestaande artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht, aan welk artikel in lid 2 van artikel 87a een privaatrechtelijk

gevolg wordt gegeven, een register moet bijhouden waarin hij onder meer de oorsprong van het cultuurgoed moet opnemen, rust deze last in beginsel ook reeds op hem. Hij zal immers voor het nagaan van de oorsprong van het cultuurgoed registers en dergelijke moeten raadplegen. Voorts zal hij thans, wil hij te goeder trouw zijn in de zin van artikel 3:86 lid 1 en 3:87 BW, het onderhavige onderzoek doen naar de herkomst van het voorwerp en de persoon van de vervreemder.

Bovendien zal hij in het kader de Wet tot teruggave van cultuurgoederen uit bezet gebied ook reeds de lasten hebben te dragen van het onderzoek dat hij zal hebben te doen in alle redelijkerwijs voor hem toegankelijke registers en andere, redelijkerwijs voor hem raadpleegbare bronnen van relevante informatie betreffende de herkomst van het cultuurgoed. Verwezen moge worden naar de nota naar aanleiding van het verslag bij genoemde wet (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 165, nr 6, p. 6).

Wat de lasten voor de burger betreft kan worden opgemerkt dat ook deze niet zullen toenemen. De burger zal immers ook thans reeds bij de verwerving van een voorwerp op grond van artikel 3:86 BW onderzoek moeten doen naar de herkomst van het voorwerp, wil hem een beroep op goede trouw toekomen. Onderzoek houdt onder meer in het raadplegen van registers voor zover mogelijk, zoals nu ook wordt uitgeschreven in het voorgestelde artikel 3: 87a lid 1 onder c BW.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Hoofdstuk 1

Algemeen

Artikel 1

Deze bepaling bevat een aantal begripsomschrijvingen, waarvan die onder a-c voor zichzelf spreken.

De omschrijving onder d is hiervoor in paragraaf 2 "Reikwijdte van het wetsvoorstel" van het algemeen deel van deze toelichting reeds besproken.

Artikel 2

Deze bepaling komt in de plaats van artikel 6 van de Wet tot behoud van cultuurbezit, dat is beperkt tot voorwerpen "aangewezen" als beschermd voorwerp. Die omschrijving lijkt alleen verband te leggen met artikel 2 van die wet, niet ook met het aanzienlijk ruimere artikel 14a dat tevens de uitvoer van zodanige cultuurgoederen verbiedt, indien daarvoor niet de voorgeschreven documenten zijn afgegeven.

Opneming van het onderhavige artikel heeft in verband met het in artikel 14a vervatte verbod tot gevolg dat voldaan is aan de eisen van artikel 6 van het Verdrag. Aldus wordt vergemakkelijkt dat cultuurgoederen die uit Nederland zijn uitgevoerd met

schending van die verbodsbepaling door de Nederlandse staat of de rechthebbende kunnen worden teruggevorderd, wanneer zij binnen een andere Verdragsstaat zijn gebracht.

Men lette erop dat in artikel 12 van dit wetsvoorstel een aanvulling van artikel 14a van de Wet tot behoud van cultuurbezit wordt voorgesteld, opgenomen in een nieuw derde lid van dat artikel. Artikel 2 verwijst naar het hele artikel 14a en dus ook naar dit lid. Het is wenselijk dat ook de in dit derde lid vermelde objecten als cultuurgoederen voor Nederland, worden aangewezen, zodat ook voor deze cultuurgoederen gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die het Verdrag biedt om deze voorwerpen van andere Verdragstaten terug te verlangen, uiteraard volgens de regels die daar voor dergelijke gevallen gelden.

In het artikel wordt niet mede artikel 14b van de Wet tot behoud van cultuurbezit genoemd. Die bepaling bevat een verbod om cultuurgoederen zonder vergunning uit te voeren buiten het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie of van andere staten die partij zijn bij de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. De bepaling is bedoeld als implementatie van de Verordening (EEG) nr 3911/92 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen. Daarbij gaat het niet alleen om cultuurgoederen die door Nederland als zodanig zijn aangewezen, maar om alle cultuurgoederen die door voormelde staten zijn of kunnen worden aangewezen, en vallen binnen de omschrijving van artikel 1 van die Verordening en tot een van de in de bijlage bij de verordening vermelde categorieën behoren. Het is niet wenselijk om dit alles als Nederlands cultuurgoed aan te wijzen, nu een zodanige aanwijzing ieder concreet karakter zou ontberen en bovendien ook alle door andere lidstaten aangewezen of nog aan te wijzen voorwerpen zou omvatten.

Artikel 3

De bepaling onder a correspondeert met artikel 3 van het Verdrag, voor zover het de invoer van cultuurgoederen in Nederland betreft. De bepaling bevat een verbod cultuurgoederen binnen Nederland te brengen met schending van de bepalingen die in overeenstemming met het Verdrag door de Verdragsstaat zijn vastgesteld ter zake van de uitvoer van cultuurgoederen uit die Verdragsstaat of ter zake van eigendomsoverdracht van cultuurgoederen. Voorts is in het artikel onder b mede de verbodsbepaling van artikel 7, onder b, sub i, van het Verdrag betreffende ontvreemde cultuurgoederen verwerkt. Men lette erop dat ingevolge artikel 13 van het onderhavige wetsvoorstel het hier alleen gaat om cultuurgoederen die onrechtmatig zijn uitgevoerd of ontvreemd, nadat de onderhavige wet in werking is getreden.

In geval van ontvreemding hoeft niet aangetoond te worden dat ook een bepaling ter zake van de uitvoer uit het land van herkomst is geschonden. Het is derhalve wenselijk de ontvreemding in het artikel afzonderlijk op te nemen. Onder "ontvreemden" wordt niet alleen diefstal verstaan, maar ook vergelijkbare delicten zoals verduistering en

het verkrijgen van afgifte door oplichting of illegale opgraving op archeologische plaatsen. De bepaling onder b is ruimer geformuleerd dan artikel 7, onder b, sub i, van het Verdrag strikt genomen eist, nu niet de beperking is opgenomen dat de ontvreemding moet hebben plaats gevonden uit een museum of een godsdienstig of wereldlijk openbaar monument of soortgelijke instelling. Daarbij heeft mede een rol gespeeld dat het UNIDROIT-verdrag van 24 juni 1995 eveneens zowel op onrechtmatig uitgevoerde als op gestolen cultuurgoederen betrekking heeft, waarbij verkrijging door illegale opgravingen op een archeologische vindplaats met diefstal wordt gelijk gesteld.

Artikel 3 brengt mee dat aan de uitvoerbeperkingen van een Verdragsstaat in Nederland werking toekomt en dat hetzelfde geldt voor beperking van de mogelijkheid cultuurgoederen over te dragen. Bij dit laatste denke men aan bepalingen die tot gevolg hebben dat bepaalde cultuurgoederen, bijvoorbeeld opgegraven op archeologische vindplaatsen, alleen eigendom van de staat kunnen zijn, waar die vindplaats zich bevindt, of aan het binden van de overdracht van bepaalde cultuurgoederen aan een vergunning terwijl vervolgens een overdracht heeft plaats gevonden, zonder dat de vereiste vergunning is afgegeven.

Het verbod is voorts aldus geformuleerd dat het mede omvat het geval dat cultuurgoederen via een derde staat, al of niet partij bij het Verdrag, Nederland zijn binnen gekomen, mits maar het cultuurgoed buiten het grondgebied van de oorspronkelijke staat van herkomst is gebracht met schending van de door die staat vastgestelde regels of het cultuurgoed in die staat is ontvreemd. Men lette er verder op dat met "binnen Nederland brengen" niet alleen bedoeld is het binnen komen van cultuurgoederen via de buitengrenzen van de Europese Unie, maar ook het binnen komen vanuit andere lidstaten van de Europese Unie, dus via de binnengrenzen. In dit opzicht is dezelfde terminologie gevolgd als in artikel 2 van de Wet tot teruggave cultuurgoederen uit bezet gebied; men zie paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij die wet.

De sanctie op het verbod van artikel 3 is, zoals reeds aangestipt in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting, uitsluitend privaatrechtelijk van aard. Het verbod geeft geen extra bevoegdheden aan de douane of aan strafrechtelijke organen. De belangrijkste sanctie is opgenomen in artikel 4 van het wetsvoorstel. Van cultuurgoederen die in strijd met het verbod binnen Nederland zijn gebracht, kan langs privaatrechtelijke weg, nl. met inachtneming van artikel 1011a tot en met 1011d Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, teruggave worden gevorderd door de Verdragsstaat waaruit die goederen afkomstig zijn of door de rechthebbende op die goederen.

Deze privaatrechtelijke rechtsvordering wordt in Hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel nader geregeld. In Hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel worden een groot aantal mogelijke verweren tegen een zodanige rechtsvordering geheel of ten dele geëcarteerd, met name verweren die gegrond zijn op verkrijging van het cultuurgoed te goeder trouw, op verkrijgende en extinctieve verjaring en op verkrijging te goeder trouw van een pandrecht.

Voorts heeft het verbod van artikel 3 nog enkele andere privaatrechtelijke gevolgen. Overtreding van het verbod levert een onrechtmatige daad op, die tot schadevergoeding kan verplichten. Dat is bijvoorbeeld van belang, wanneer de staat van herkomst of de rechthebbende schade lijdt als gevolg van de kosten die hij heeft moeten maken om het cultuurgoed in Nederland op te sporen of het cultuurgoed uit Nederland terug te krijgen, daaronder begrepen de redelijke vergoeding die hij wellicht aan de bezitter heeft moeten betalen. Ook is denkbaar dat een handelaar die het verbod herhaaldelijk ten koste van een bepaalde staat of een bepaalde rechthebbende overtreedt, op vordering van die staat of die rechthebbende in kort geding wordt veroordeeld deze gedragingen te staken op verbeurte van een dwangsom. Ten slotte kan worden gewezen op het geval van een overeenkomst waarbij een handelaar zich verplicht een cultuurgoed in Nederland in te voeren, bijvoorbeeld ten einde het cultuurgoed in Nederland aan een koper te kunnen leveren. Een dergelijke overeenkomst verplicht tot een verboden handeling en is derhalve nietig op grond van artikel 40 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Het gevolg daarvan is dat noch de handelaar, noch de koper aan een dergelijke overeenkomst rechten kunnen ontleen. Is het goed eenmaal in Nederland ingevoerd en wordt het dan pas verkocht, dan is de koop weliswaar geldig, maar kan nog steeds wel op grondslag van artikel 4 door de staat van herkomst of de rechthebbende teruggave worden gevorderd.

Er is vanaf gezien een bepaling op te nemen die verbiedt cultuurgoederen waarmee die in artikel 3 bedoelde bepalingen zijn geschonden in Nederland onder zich te hebben, zulks in tegenstelling tot artikel 2 van de Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied en de aankondiging in onze brief van 19 juli 2004, slot onderdeel e.

Voor het geval van cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied is een dergelijk verbod gerechtvaardigd. Men zie de paragrafen 6 en 9 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij voormelde wet. In het onderhavige wetsvoorstel bestaat evenwel voor een zo drastische regel onvoldoende reden. Voor de voormelde sanctie van artikel 4 is zij niet nodig. Een verbod het cultuurgoed in Nederland onder zich te houden zou voorts een niet gering mate van onzekerheid doen ontstaan, ook indien het in het geheel niet tot enige vordering tot teruggave op grond van artikel 4 komt. Een dergelijk verbod zou immers leiden tot een moeilijk te overziene serie nietigheden van koop- of ander overeenkomsten die ter zake van zich in Nederland bevindende cultuurgoederen mogelijk zouden worden gesloten en dan telkens overtreding van het voormelde verbod door de nieuwe verkrijger van het cultuurgoed tot gevolg zou hebben. Aldus zouden kopers en verkopers van hun overeenkomsten kunnen afkomen, zonder dat dit enig verband hoeft te houden met een vordering als bedoeld in artikel 4. Ook de gevolgen van iedere nietigheid laten zich moeilijk overzien, indien beide partijen reeds lang aan hun wederzijdse verplichtingen hebben voldaan. Voor de bescherming van

cultuurgoederen die met het onderhavige Verdrag wordt beoogd, is voldoende dat op de voet van artikel 4 van het wetsvoorstel teruggave kan worden gevorderd.

Artikel 4

Zoals hiervoor reeds is vermeld, bevat dit artikel de voornaamste privaatrechtelijke sanctie op het verbod van artikel 3, zulks in combinatie met de privaatrechtelijke bepalingen van de hoofdstukken 2 en 3 van het wetsvoorstel. Dit stelsel loopt, zoals in de paragrafen 3 en 4 van het algemeen deel van deze toelichting reeds uiteengezet, in de pas met de regels ingevoegd bij Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer.

De bepaling komt erop neer dat een vordering tot teruggave op grondslag van deze implementatiewet in Nederland door een lidstaat van de Europese Unie voortaan ook kan worden ingesteld door staten die partij zijn bij het UNESCO-verdrag 1970, alsmede door de rechthebbende op de betreffende cultuurgoederen. Onder "rechthebbende" is niet alleen de eigenaar begrepen, maar ook bijvoorbeeld een vruchtgebruiker of, indien het cultuurgoed in een buitenlands trustvermogen viel, de trustee.

Als een cultuurgoed in strijd met het verbod van artikel 3 van het wetsvoorstel binnen Nederland is gebracht en zowel de Verdragsstaat waaruit het cultuurgoed afkomstig is, als de rechthebbende op het cultuurgoed het goed terugvorderen, zal de rechter naar Nederlands internationaal privaatrecht in de regel aan de hand van de wetgeving van het land van herkomst van het cultuurgoed moeten uitmaken wie de eigendom van het cultuurgoed heeft verkregen en dus gerechtigd is de vordering tot teruggave in te stellen. Indien het cultuurgoed is verkregen door overdracht toen het goed zich nog in het land van herkomst bevond, zal die overdracht volgens de uitspraak van de Hoge Raad van 3 september 1999, Nederlandse Jurisprudentie 2001, 405, immers naar het recht van dat land moeten worden beoordeeld. Hetzelfde geldt als het cultuurgoed door vererving is verkregen en de erflater bij zijn overlijden de nationaliteit van het land van herkomst had; men zie Hoge Raad 16 maart 1990, Nederlandse Jurisprudentie 1991, 575. De Nederlandse wet kan hier geen nadere regels geven. De verhouding tussen de staat en de rechthebbende kan ook meebrengen dat de rechtsvordering slechts door de staat van herkomst zelf ingesteld kan worden. Over deze verhouding, die in de regel evenmin door Nederlands recht zal worden beheerst, kunnen in dit wetsvoorstel ook geen nadere regels worden gegeven. Te denken valt mede aan het geval dat het de rechthebbende zelf is die zich schuldig heeft gemaakt aan de onrechtmatige uitvoer uit het land van herkomst. In zulk een geval zal de betrokken staat, naar mag worden aangenomen, aan de rechthebbende geen verklaring afgeven, als bedoeld in het voorgestelde artikel 1011a lid 2 onder b Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, en de betreffende vordering zelf instellen. Evenmin heeft het zin een nadere regeling te treffen

indien de rechthebbende die de vordering instelt, niet tevens de eigenaar maar de vruchtgebruiker of pandhouder van het cultuurobject is. Aan wie in een dergelijk geval de vordering toekomt, de eigenaar of de vruchtgebruiker dan wel de pandhouder, zal afhangen van de regels betreffende het betrokken vruchtgebruik of de betrokken pandovereenkomst. Ook dat zal blijken Hoge Raad 14 december 2001, Nederlandse Jurisprudentie 2002, 241, mede moeten worden beoordeeld naar het recht van het land waar het cultuurobject zich bevond, toen het pandrecht of het vruchtgebruik werd gevestigd, wat in de regel het land van herkomst van dat goed zal zijn. Een nadere regeling op dit punt in het onderhavige wetsvoorstel kan slechts tot verwarring leiden,

In de Algemene inleiding onder 3 en 4 is er reeds op gewezen dat aldus verder wordt gegaan dan het onderhavige Verdrag eist. Het Verdrag kent immers geen algemene bepaling betreffende de vordering tot teruggave, die mede belangrijke privaatrechtelijke verweren uitsluit of beperkt. Artikel 7 onder b van het Verdrag kent voor een beperkte groep van gevallen – kort gezegd museumdiefstal – wel een bepaling die in deze richting gaat en ook wordt in artikel 13 onder c van het Verdrag bepaald dat rechtsvorderingen van de eigenaar moeten worden toegestaan. Maar uit die bepalingen valt geen verplichting tot een algemeen terugvorderingsrecht als bedoeld in artikel 4 van het wetsvoorstel af te leiden. De wenselijkheid aan te sluiten bij de voormelde Implementatiewet is evenwel belangrijker geacht, vooral omdat daarmee eveneens uitvoering wordt gegeven aan de strekking van het Verdrag zoals die voortvloeit uit de artikelen 2, tweede lid, 5, onder a, en 13, onder a en d, van het Verdrag zoals hiervoor onder Algemeen punt 4 reeds is aangegeven.

Men lette erop dat de in artikel 4 gebezigde woorden “met inachtneming van de artikelen 1011a tot en met 1011d” meebrengen dat de vordering moet voldoen aan de in artikel 1011a gestelde formele vereisten. Het is niet in strijd met het Verdrag deze vereisten hier te stellen, nu de onderhavige rechtsvordering niet door het Verdrag wordt geëist.

Hoofdstuk 2

Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

Artikel 5

A

Artikel 1011a

De bepaling volgt zoveel mogelijk de artikelen 1008 en 1009 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, ingevoegd bij de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer. De bepaling van lid 2 onder a eist aan het slot een document waaruit blijkt dat de zaak waarvan de teruggave wordt gevorderd, een cultuurgoed is in de zin van artikel 1, onder d, en derhalve van wezenlijk belang is voor het cultureel erfgoed van de staat waaruit het goed afkomstig is.

Aandacht verdient nog dat, anders dan in artikel 1009, in artikel 1011a, lid 2, onder a wordt geëist dat uit het document blijkt dat het om een cultuurgoed gaat in de hiervoor aangegeven zin. Een enkele verklaring dat dit het geval is, is dus niet voldoende. Dit verschil met artikel 1009, dat slechts een verklaring eist, wordt gerechtvaardigd zowel door het feit dat de rechtsvordering van artikel 1011a niet alleen door de Verdragsstaten, maar ook door de rechthebbende kunnen worden ingesteld, en door de wereldwijde strekking van het Verdrag, die meebrengt dat een enkele verklaring in een “document” onvoldoende waarborg biedt dat geen lichtvaardige rechtsvorderingen zullen worden ingesteld.

Op de nietigheid zijn de artikelen 120 leden 2 en 4, 121 en 122 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing. Het gebrek kan derhalve worden hersteld. De bepaling sluit voorts niet uit dat in de loop van de procedure nader bewijs wordt verlangd.

Artikel 1011b

Deze bepaling correspondeert met artikel 1010, ingevoegd bij voormelde Implementatiewet. Men lette erop dat de opsomming van de artikelen 1010 en 1011b niet uitputtend is. Met de in artikel 1010 bedoelde bewaring is in beginsel de gerechtelijke bewaring van artikel 709 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bedoeld. Dat neemt niet weg dat ook de in artikel 10 van het onderhavige wetsvoorstel bedoelde inbewaringneming mogelijk is, zulks ter inleiding van een privaatrechtelijk conservatoir beslag.

Artikel 1011c

Deze bepaling correspondeert met artikel 1011, ingevoegd bij voormelde Implementatiewet. Men lette erop dat de bepaling niet proceskosten of de kosten van executie betreft, voor zover deze ten laste van de wederpartij kunnen worden gebracht. Gedacht is onder meer aan kosten van vervoer naar de staat waaruit het cultuurgoed afkomstig is.

Artikel 1011d

Er kan een belangenconflict bestaan tussen de betrokken Verdragsstaat en de rechthebbende op het cultuurgoed. Zo kan de betrokken Verdragsstaat cultuurgoederen opvorderen die de rechthebbende juist in het buitenland wil veilig stellen. In geval van conflicterende belangen kan conform artikel 1011d de teruggave van het cultuurgoed worden opgeschort totdat het goed geen gevaar meer loopt. Het Zwitserse Kulturgütertransfergesetz van 20 juni 2003, hierna: KGTG kent een vergelijkbare regeling in artikel 9, lid 2, van die wet.

B

Artikel 1012

De regel van dit artikel is in de nieuwe tekst uitgebreid tot het geval dat teruggave is verkregen door een Verdragsstaat als bedoeld in artikel 1011a.

Het geval dat teruggave is verkregen door een rechthebbende, wordt door dit artikel niet geregeld, doch is overgelaten aan de algemene regels van internationaal privaatrecht, zodat rekening kan worden gehouden met de omstandigheden van het geval.

Hoofdstuk 3

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek

Artikel 6

Zoals gezegd ontleent de in artikel 4 bedoelde rechtsvordering haar waarde grotendeels aan het feit dat belangrijke privaatrechtelijke verweren in het geval van een zodanige rechtsvordering niet gelden; men denke aan een beroep op bescherming als verkrijger van een roerende zaak te goeder trouw, aan verkrijgende en extinctieve verjaring, en aan een te goeder trouw gevestigd pandrecht. Bij de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer zijn in Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek soortgelijke bepalingen opgenomen ter zake van dergelijke verweren tegen vorderingen tot teruggave van cultuurgoederen, ingesteld door lidstaten. In het onderhavige hoofdstuk is daarbij aansluiting gezocht.

De regeling vertoont tevens een parallel met het bepaalde in artikel 7 leden 2 tot en met 4 Wet teruggave cultuurgoederen uit bezet gebied, als ook in artikel 11 van die wet. In het onderhavige wetsvoorstel is evenwel afgezien van uitschakeling van de bescherming die de retentor ontleent aan artikel 3:291 Burgerlijk Wetboek. Ook de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer laat de regel van artikel 3:291 Burgerlijk Wetboek ongemoeid.

A

Artikel 86b

Deze bepaling correspondeert met artikel 3:86a Burgerlijk Wetboek, ingevoegd bij voormelde Implementatiewet.

Voor wat betreft de woorden “billijke vergoeding” in artikel 3:86b lid 2 wordt opgemerkt dat deze term ook wordt gebezigd in artikel 3:86a en dat wel in lid 3. Men lette er evenwel op dat die woorden in deze laatste bepaling moeten worden uitgelegd conform de Europese richtlijn, waaraan zij zijn ontleend. Waar artikel 3:86b lid 2 mede van belang is voor voldoening aan artikel 7, onder b, van het Verdrag, waar wordt gesproken van “een passende vergoeding”, zal voor de uitleg van het onderhavige artikel dat Verdrag eveneens van belang kunnen zijn. Nu het in beide gevallen om een vage omschrijving gaat, ligt niet voor de hand dat een uitleg aan de hand van de richtlijn met de strekking van artikel 7, onder b, in strijd zou kunnen komen. Gedacht kan worden aan de koopprijs, de op de koop gevallen kosten en de gemaakte kosten van behoud.

Anders dan in artikel 3, derde lid, Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied is hier niet een afzonderlijke bepaling opgenomen voor het geval dat de bezitter aannemelijk maakt het cultuurgoed in eigendom te hebben of verkregen te hebben. Dat geval kan zich bij cultuurgoederen uit bezet gebied gemakkelijk voordoen, nu voormelde wet terugwerkt tot 14 januari 1959, de dag waarop het Protocol van 14 mei 1954 behorend bij het op die dag tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict, voor Nederland in werking trad. In voormelde wet moet derhalve rekening worden gehouden met eigendomsverkrijgingen van cultuurgoederen uit bezette gebieden in de periode van 1959 tot het tijdstip van inwerkingtreding van die wet. Die inwerkingtreding heeft tot gevolg dat in alle gevallen, waarin eigendom voor die inwerkingtreding is verkregen, een vordering tot teruggave neerkomt op ontneming van die eigendom.

In het stelsel van het wetsvoorstel dat thans aan de orde is, kan het geval van een dergelijke ontneming van eigendom zich evenwel nauwelijks voordoen, nu blijkens artikel 13 van het wetsvoorstel niet van toepassing is op cultuurgoederen die vóór de inwerkingtreding ervan onrechtmatig zijn uitgevoerd of ontvreemd. De regeling van het wetsvoorstel brengt mee dat ter zake van cultuurgoederen die na inwerkingtreding onrechtmatig zijn uitgevoerd of ontvreemd in Nederland geen eigendom kan worden verkregen die aan vordering tot teruggave in de weg zou kunnen staan. Wel is niet uitgesloten dat na die inwerkingtreding eigendom is verkregen in de periode dat het cultuurgoed zich bevond in een ander land dan Nederland, waarin toen niet eenzelfde bescherming van cultuurgoederen als die van het wetsvoorstel bestond. Maar dat uitzonderlijke geval rechtvaardigt niet een afzonderlijke bepaling. De redelijke vergoeding

waarop op grond van het onderhavige artikel aanspraak bestaat, moet in dit geval door de rechter op een volledige schadevergoeding worden gesteld. Aangenomen moet immers worden dat dit dan “passend” in de zin van dit artikel is. Anders wordt het evenwel in het geval dat de bezitter die in het buitenland eigenaar is geworden en vervolgens het voorwerp binnen Nederland heeft gebracht, deze weg in feite heeft gevolgd om buiten de werking van het Verdrag te blijven, juist omdat hij bij zijn verkrijging zeer wel wist dat het voorwerp onrechtmatig uit het land van herkomst was uitgevoerd.

B

Artikel 87

Lid 1 is aangepast aan de invoeging van artikel 86b.

C

Artikel 87a

Het eerste lid van dit artikel is ontleend aan artikel 4, vierde lid, van het UNIDROIT-verdrag. Een dergelijke bepaling is ook hier wenselijk, nu zij is afgestemd op wat in de huidige praktijk van de verkrijger van een cultuurgoed kan worden gevegd. De bepaling geeft met name aan op welke omstandigheden moet worden gelet bij de vaststelling of de bezitter van een cultuurgoed bij de verkrijging ervan de nodige zorgvuldigheid heeft betracht, bedoeld in artikel 86b lid 2 Burgerlijk Wetboek. De bepaling geldt voor alle partijen, maar schrijft voor rekening te houden met hun hoedanigheid. Van belang is dus of de verkrijging geschiedt door een handelaar, door een overheidsinstelling zoals een museum of een bibliotheek of door een particulier, die wellicht weinig inzicht heeft in de aard van het betreffende voorwerp en in de mogelijkheden om informatie betreffende de herkomst van dat voorwerp in te winnen. De bepaling loopt voorts in de pas met wat kan worden afgeleid uit de arresten van de Hoge Raad van 4 april 1986, NJ 1986, 810 en van 7 oktober 2005, NJ 2006, 351

Het tweede lid geeft een privaatrechtelijke uitbreiding aan artikel 10, onder a, van het Verdrag door de in artikel 3:86b lid 2 bedoelde zorgvuldigheidseisen nader aan te scherpen. Waar artikel 10 alleen spreekt van “antiekhandelaren”, betreft de onderhavige bepaling alle handelaren waarop artikel 437 Wetboek van Strafrecht betrekking heeft. Deze laatste bepaling verwijst voor wat betreft de groep van handelaren waarom het gaat naar een algemene maatregel van bestuur. In artikel 1 van het Besluit van 6 januari 1992, Stb. 1992, 36, wordt bepaald dat deze handelaren zijn “opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, platina, goud, zilver, edelstenen, uurwerken, kunstvoorwerpen, auto's, motorfietsen, bromfietsen, fietsen, foto-, film-, radio-, audio- en

videoapparatuur en apparatuur voor automatische registratie”. Onder deze omschrijving, met name onder de aanhef daarvan, zijn antiekhandelaren begrepen. In het licht van de voormelde opsomming is er geen reden om artikel 87a lid 2 uitsluitend op antiekhandelaren te betrekken.

Voor veilingorganisaties is in lid 3 een afzonderlijke bepaling opgenomen, nu deze zelf geen verkrijger dan wel bezitter van een zaak worden.

Soortgelijke zorgvuldigheidseisen zijn opgenomen in artikel 16 van het Zwitserse KGTG, zulks mede voor veilingorganisaties.

Ook is rekening gehouden met het geval dat de veilinghouder zonder nader onderzoek het cultuuro goed teruggeeft aan degene die het ter openbare verkoop heeft aangebracht.

D

Artikel 88

Het tweede lid is aangevuld met het oog op het nieuwe artikel 3:86b. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt beter te doen uitkomen dat artikel 88 lid 1 “niet kan worden tegengeworpen” aan een rechtsvordering als bedoeld in de artikelen 3:86a leden 1 en 2 en 3:86b lid 1. Buiten het geval van een rechtsvordering tot teruggave van een cultuuro goed als bedoeld in de artikelen 3:86a en 86b van het onderhavige wetsvoorstel, kan artikel 3:88 lid 1 van toepassing blijven.

E

Artikel 99

Zowel voor de rechtsvordering bedoeld in artikel 3:86a lid 1 als voor die van artikel 3:86b lid 1 wordt de verkrijgende verjaring van artikel 3:99 uitgeschakeld door toevoeging van een nieuw derde lid, dat zegt dat deze verjaring niet aan een zodanige rechtsvordering kan worden tegengeworpen.

Dit derde lid vermeldt niet ook de rechtsvordering, bedoeld in artikel 3:86a lid 2. Deze rechtsvordering betreft de cultuuro goederen die reeds worden vermeld in het bestaande tweede lid van artikel 3:99, zodat voor die rechtsvordering reeds geldt dat artikel 3:99 lid 1 daarvoor geen beletsel vormt.

Het tweede lid en het nieuwe derde lid overlappen elkaar niet. De bepaling van dit tweede lid ziet immers uitsluitend op Nederlandse cultuuro goederen die door de Nederlandse staat of eigenaar voor de Nederlandse rechter worden teruggevorderd. De rechtsvorderingen bedoeld in de artikelen 3:86a lid 1 en 3:86b lid 1, waarop het derde lid betrekking heeft, zien uitsluitend op vorderingen, voor de Nederlandse rechter ingesteld

door een andere lidstaat of Verdragsstaat betreffende cultuurgoederen die door die andere lidstaat of Verdragsstaat als zodanig zijn aangewezen.

E

Artikel 238

Ook bij het pandrecht dient bij de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer te worden aangesloten.

G

Artikel 310c

Hoewel het Verdrag niet tot aanpassing van de verjaringstermijn verplicht, is niettemin bij de verjaringstermijn van de richtlijn, bedoeld in de Implementatiewet bescherming cultuurgoederen tegen illegale uitvoer aangesloten. De termijn van dertig jaren stemt overeen met de verjaringstermijn voor cultuurgoederen die bij het Zwitserse KGTG is opgenomen in de nieuwe artikelen 728 Abs 1 bis en 934 Abs 1 bis Zivilgesetzbuch (ZGB) en de artikelen 196a en 219 Abs 1 bis Obligationenrecht (OR).

Het tweede lid trekt de lijn door van artikel 310a lid 2. Die bepaling houdt in dat de termijn van dertig jaren, bedoeld in artikel 310a lid 1, vijf en zeventig jaren bedraagt in het geval van zaken die deel uitmaken van openbare collecties en van kerkelijke goederen als bedoeld in de richtlijn. Overeenkomstig de strekking van dit wetsvoorstel - zoveel mogelijk bij het richtlijnrecht aan te sluiten – is hier voor overeenkomstige openbare collecties en kerkelijke goederen in Verdragsstaten dezelfde verjaringstermijn opgenomen. De omschrijving van deze cultuurgoederen volgt zo nauwkeurig mogelijk die van artikel 1, tweede streepje, van de richtlijn. Het gaat hier om een kwetsbare groep van vaak belangrijke cultuurgoederen, waarvoor een extra bescherming niet misplaatst is.

Bij de lange verjaringstermijn van het onderhavige artikel verdient evenwel nog het volgende opmerking. Deze termijnen staan er niet aan in de weg dat reeds lang voor het verstrijken ervan een beroep op de aanspraak tot teruggave kan stranden op de grond dat een dergelijke aanspraak in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is. Na bijv. vijftig jaar zal degene die het voorwerp dan blijkt te bezitten, vaak geen flauw idee hebben hoe en onder welke omstandigheden dat voorwerp door zijn rechtsvoorganger(s) is verkregen. Hij zal niet meer kunnen aantonen dat daarbij destijds de nodige zorgvuldigheid is betracht, noch ook bijv. dat de uitvoer uit het land van herkomst wel degelijk op grond van een geldige vergunning heeft plaats gevonden. Handelaren behoeven hun administratie geen dertig jaren, laat staan vijf en zeventig jaren, te bewaren; zie artikel 3:15i lid 2 in verbinding met

artikel 2:10 lid 3 Burgerlijk Wetboek, waar ondernemingen een bewaarplicht van zeven jaren wordt voorgeschreven. Na een lange tijd als hier bedoeld zal de bezitter bovendien ook geen verhaal meer kunnen zoeken op zijn voorman of voorlieden dan wel op de expert waarop zijn voorganger is afgegaan. Dergelijke omstandigheden kunnen aanleiding zijn de vordering tegen de bezitter naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar te achten. In de rechtspraak van de Hoge Raad heeft een vergelijkbare afwijzing van vorderingen wegens dood of letsel al plaatsgevonden na een tijdsverloop van 14 jaren, onderscheidenlijk 29 jaren na de feiten waarop de vordering was gebaseerd; zie HR 29 november 1996, NJ 1997, 153, en 30 mei 1997, NJ 1997, 544. Anderzijds kan het zich voordoen dat een dief of heler zich niet op de termijn van dertig jaren zal kunnen beroepen, omdat naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet aanvaardbaar zou zijn, dat een dergelijk beroep zou slagen. Een wettelijk aanknopingspunt hiervoor is te vinden in artikel 3:321 lid 1 onder f Burgerlijk Wetboek. De dief of heler heeft immers niet alleen het voorwerp door misdrijf verkregen, maar zal ook opzettelijk alles hebben gedaan om te voorkomen dat het voorwerp van hem kan worden teruggevorderd en met het oog daarop zowel het voorwerp als het feit dat hij dat onder zich heeft, “verborgen heeft gehouden”.

Hoofdstuk 4

Uitvoering en handhaving

Het onderhavige hoofdstuk geeft een regeling voor de uitvoering van het Verdrag en het onderhavige wetsvoorstel, alsmede voor de handhaving. Deze regeling is van bestuursrechtelijke aard. Zij sluit evenwel niet uit dat in veel gevallen ook een strafrechtelijk optreden mogelijk is.

In de Algemene inleiding onder 6 en 9 is reeds uiteengezet dat het binnenbrengen van cultuurgoederen die de staat van herkomst hebben verlaten met schending van de betreffende uitvoerregels van dat land of die in dat land door misdrijf zijn verkregen, een verdenking van opzet of schuldheiling plegen te rechtvaardigen, aangenomen dat die uitvoer dan wel dit misdrijf ook in Nederland een misdrijf zou hebben opgeleverd. In die omstandigheden is ook strafrechtelijke inbeslagneming op grondslag van artikel 94 Wetboek van Strafvordering mogelijk. In de praktijk zal dit vooral van belang zijn voor de gestolen cultuurgoederen, bedoeld in artikel 7 onder b sub ii van het Verdrag. Ingevolge artikel 116 van dat Wetboek wordt het in beslag genomen voorwerp, wanneer het belang van de strafvordering zich niet meer tegen teruggave verzet, teruggegeven, in beginsel aan degene bij wie in beslag is genomen. Ingevolge de leden 2-6 van dat artikel en de artikelen 118 en 119 kan evenwel een andere beslissing worden uitgelokt, die leidt tot teruggave aan degene die redelijkerwijs als rechthebbende kan worden aangemerkt. Indien degene bij wie de inbeslagneming plaatsvond, niet bereid is

van het voorwerp afstand te doen, kan degene die meent op de teruggave recht te hebben als “belanghebbende” beklag doen op de voet van artikel 552a e.v. Wetboek van Strafvordering. Deze mogelijkheid staat mede open voor een Verdragsstaat die een beroep kan doen op overtreding van het verbod van artikel 3 van het onderhavige wetsvoorstel, als ook voor de rechthebbende op het cultuurgoed. Ook kan blijkens artikel 119 lid 4 Wetboek van Strafvordering onder de daar bedoelde bewaarder door die Verdragsstaat of die rechthebbende privaatrechtelijk conservatoir beslag worden gelegd. Dit alles valt echter buiten het onderhavige wetsvoorstel.

Artikel 7

Dit artikel is reeds toegelicht in de Algemene inleiding onder 11. Zoals daar is opgemerkt ziet het op bepalingen die zich niet of slechts ten dele lenen voor implementatie door een wettelijke regel. Het gaat hierbij onder meer om feitelijke handelingen, zoals het organiseren van toezicht op oudheidkundige opgravingen (artikel 5 onder d), het zorgen voor het geven van voldoende richtbaarheid aan elke verdwijning van culturele goederen (artikel 5 onder g) en het in kennis stellen van een Verdragsstaat van het aanbod van culturele goederen die onrechtmatig uit de Verdragsstaat zijn verwijderd (artikel 2 lid 2 en artikel 7 onder a). Het kan ook gaan om rechtshandelingen zoals overeenkomsten of besluiten die kunnen bijdragen het doel te bereiken, vermeld in artikel 9 van het Verdrag.

Artikel 7, tweede zin, geeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de bevoegdheid in verband met de in de eerste zin bedoelde uitvoering nadere regels te stellen.

Artikel 8

De onderhavige bepaling betreft het toezicht op de naleving van deze wet. Deze bepaling is zowel van belang voor de bepalingen van Hoofdstuk 1 als voor artikel 8 van het wetsvoorstel. Het gebruik van de term “toezicht” heeft tot gevolg dat de bepalingen van afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (de artikelen 5:11 tot en met 5:20 van die wet) van toepassing zijn. Toezicht betreft de werkzaamheden die worden verricht om na te gaan of de voorschriften worden nageleefd. De toezichthouder mag zijn toezichthoudende bevoegdheden slechts gebruiken voor zover dat redelijkerwijs voor de uitoefening van zijn taak nodig is. Die bevoegdheden betreffen met name het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen, het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden, het inroepen van de medewerkingsplicht, als ook het vinden van een antwoord op de vraag of de verbodsbepaling van artikel 3 is overtreden.

Met het toezicht zijn belast de Erfgoedinspectie en de douane. Tussen de douane en de Erfgoedinspectie zullen nadere afspraken worden gemaakt om het toezicht zo effectief mogelijk te laten verlopen.

Artikel 9

Het betreft hier een aanvulling op de artikelen 5:11 tot en met 5:20 Awb, die aansluit bij het bepaalde in artikel 9 van de Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied. De bepalingen onder a en b komen overeen met de artikelen 17 en 18 van de Wet tot behoud van cultuurbezit.

Onderdeel c houdt rekening met het geval dat de werkzaamheden van een toezichthouder waarbij zakelijke gegevens en bescheiden een rol spelen, zo omvangrijk zijn, dat zij niet binnen een dag kunnen worden voltooid. In zo'n geval maakt onderdeel c mogelijk dat ruimten worden verzegeld met het oog op voortzetting van het onderzoek op de volgende dag. Ook kunnen voorwerpen, zoals kasten en computers worden verzegeld, wat minder belastend kan zijn dan de verzegeling van de gehele ruimte waarin die voorwerpen zich bevinden. Het verbreken van een verzegeling is strafbaar gesteld in artikel 199 Wetboek van Strafrecht.

Onderdeel d geeft de bevoegdheid inzage van gegevens en bescheiden die de toezichthouder op grond van artikel 5:17 Awb wil inzien of waarvan hij kopieën wil maken, met de sterke arm af te dwingen. Dat wil zeggen dat kasten, laden en dergelijke waarin zich mogelijk bescheiden bevinden, desnoods opengebroken kunnen worden en dat inzage in computerbestanden kan worden geforceerd.

Artikel 10

Indien ten aanzien van door de in artikel 8 bedoelde ambtenaren aangetroffen cultuurgoederen een redelijk vermoeden door hen verkregen is dat in strijd met het verbod van artikel 3 is gehandeld, dienen de goederen lang genoeg te kunnen worden vastgehouden om de in het voorgestelde artikel 1011b Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering bedoelde voorlopige maatregelen mogelijk te maken. Met het oog daarop geeft het artikel onze Minister een beperkte bevoegdheid tot inbewaringneming, uitsluitend gericht op het in de gelegenheid stellen van de betrokken Verdragsstaat om conservatoir beslag te doen leggen ter inleiding van de privaatrechtelijke rechtsvordering tot teruggave bedoeld in artikel 4. Zoals volgt uit het voorgestelde artikel 1011b Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, kan een dergelijk beslag ook in opdracht van onze Minister worden gelegd. Een uitdrukkelijk verzoek van de betrokken Verdragsstaat is daarvoor niet nodig.

Inbewaringneming is te beschouwen als een feitelijke handeling. Daaraan doet niet af dat in het wetsvoorstel wordt opgenomen dat «Onze Minister» in bewaring neemt.

Vanzelfsprekend zal niet de minister zelf in bewaring nemen, maar degene die namens hem daartoe is gemandateerd.

Ingevolge het tweede lid dient de desbetreffende beslissing schriftelijk te worden neergelegd en is zij een beschikking. Die beschikking dient de tijd te vermelden waarvoor de inbewaringneming geldt. Ingevolge het slot van het eerste lid mag deze tijd twaalf weken niet te boven gaan.

De bepaling sluit niet uit dat degene die het cultuurgoed onder zich heeft, als bewaarder wordt aangewezen, zodat het niet nodig is dat het betreffende voorwerp wordt verplaatst.

Nu de inbewaringneming slechts voor een korte periode geldt, is het niet nodig geoordeeld een regel betreffende de kosten op te nemen.

Het derde lid maakt eenmalige verlenging met eveneens ten hoogste twaalf weken mogelijk.

In het vierde lid van de bepaling wordt buiten twijfel gesteld dat de bewaarneming van rechtswege eindigt, doordat op het cultuurgoed in opdracht van de betrokken staat beslag wordt gelegd, of de tijd waarvoor de inbeslagneming geldt, ongebruikt is verstreken.

De vraag kan rijzen hoe de inbewaringneming van het onderhavige artikel zich verhoudt tot de bevoegdheid van de minister om conservatoir beslag te doen leggen op grond van artikel 1011b Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Beide maatregelen worden door hun eigen rechtsregels beheerst. Dat brengt mee dat een conservatoir beslag op grond van artikel 1011b en een inbewaringneming op grond van artikel 10 kunnen samenlopen. Aan een conservatoir beslag kan behoefte bestaan, wanneer de inbewaringneming dreigt te eindigen door het verstrijken van de tijd waarvoor zij geldt. Anderzijds kan aan een inbewaringneming behoefte bestaan, wanneer gevaar bestaat dat het conservatoire beslag niet tijdig genoeg gelegd kan worden, omdat daarvoor een advocaat nodig is.

Artikel 11

De bepaling komt overeen met artikel 10 van de Wet tot teruggave van cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied. De bepaling waarborgt dat de ambtenaren van de douane ook in het kader van de regeling, voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel, de bevoegdheden van Hoofdstuk 2 (Controlebepalingen) en Hoofdstuk 3 (Algemene bepalingen) van de Douanewet kunnen uitoefenen.

Aan toepassing van artikel 10 van Hoofdstuk 2 van de Douanewet is evenwel in het kader van de regeling van het wetsvoorstel geen behoefte, nu de informatie waarom in het kader van het onderhavige zal worden verzocht, alleen afkomstig is van instanties die in dat kader deze informatie al kosteloos verstrekken, hetzij uit zichzelf (Erfgoedinspectie), hetzij op grond van afspraken in de Kaderovereenkomst tussen de

Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Financiën over het toezicht op de uitvoer- en invoer van cultuurgooederen (musea en universiteiten).

Hoofdstuk 5

Slotbepalingen

Artikel 12

A. Vooruitlopend op de bekrachtiging van het UNESCO-verdrag is destijds in artikel 6 van de Wet tot behoud van cultuurbezit reeds een verband gelegd met dit Verdrag door te bepalen dat aanwijzing als beschermd voorwerp tevens geldt als aanwijzing in de zin van artikel 1 van het Verdrag. Deze bepaling wordt vervangen door artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel, waar ondubbelzinnig wordt duidelijk gemaakt welke voorwerpen als cultuurgoed in de zin van artikel 1 van het Verdrag voor Nederland worden aangewezen.

B en C. Het verbod van artikel 14a, eerste lid, van de Wet tot behoud van cultuurbezit wordt in een nieuw derde lid uitgebreid met een drietal nieuwe gevallen. Dit gebeurt zowel omdat inmiddels aan opneming van deze gevallen behoefte is gebleken, als ook omdat het wenselijk is om ook voor deze gevallen gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die het Verdrag biedt de betrokken voorwerpen van andere Verdragstaten terug te verlangen; verwezen moge worden naar deze toelichting bij artikel 2.

In het nieuwe derde lid onder a gaat het om de beschermde, onroerende monumenten, bedoeld in artikel 1 onder d Monumentenwet. Het kan gaan om deze onroerende monumenten zelf, voor zover zij verplaatsbaar zijn (priëlen, theekoepels, molens), maar vooral ook om onderdelen daarvan (gevelstenen, beeldhouwwerk, ornamenten, wand- en plafondschilderingen).

Het derde lid onder b betreft onrechtmatig opgegraven voorwerpen. Dergelijke voorwerpen zullen naar hun aard niet op enige inventaris als bedoeld in het eerste of tweede lid van artikel 14a zijn opgenomen. Wel zullen het in de praktijk roerende monumenten zijn in de zin van de artikelen 43-47 Monumentenwet 1988.

Ook voor wat betreft archiefbescheiden is het wenselijk deze onder het verbod van artikel 14a te brengen, zoals geschiedt in het nieuwe derde lid onder c. Overeenkomstig de bijlage bij de richtlijn 93/7/EEG is evenwel de toepasselijkheid tot archiefbescheiden beperkt die ouder zijn dan vijftig jaren. Ook geldt de bepaling niet voor de bescheiden bedoeld in artikel 1 onder c onder 4° van de Archiefwet 1995. De regeling behoort immers niet te gelden voor "reproducties" als daar bedoeld.

Artikel 13

Het wetsvoorstel gaat uit van de algemene overgangsregel van onmiddellijke werking. Deze hoofdregel geldt zonder dat zij uitdrukkelijk in de wet behoeft te worden neergelegd.

Op deze hoofdregel dient evenwel één uitzonderingsregel te worden opgenomen met het oog op het geval dat het cultuuro goed weliswaar na de inwerkingtreding van deze wet Nederland is binnen gebracht, maar de schending van de in artikel 3 onder a bedoelde bepalingen of de in artikel 3 onder b bedoelde ontvreemding vóór die inwerkingtreding heeft plaatsgevonden. Ook het Verdrag gaat blijkens artikel 7 onder b sub ii ervan uit dat het Verdrag slechts van toepassing is, wanneer zowel de diefstal als de onrechtmatige invoer in een andere Verdragsstaat na de inwerkingtreding van het Verdrag hebben plaatsgevonden. Ook uit artikel 33 van de Zwitserse KGTG volgt dat in een geval als hiervoor weergegeven het terugvorderingsrecht nog niet geldt.

Artikel 14

Deze wet dient tegelijk met de wet tot bekrachtiging van het Verdrag in werking te treden. Het tijdstip van inwerkingtreding kan voor beide wetten tezamen worden vastgesteld.

De Minister van Justitie,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

TRANSPONERINGSTABEL

VERDRAG	WETSVOORSTEL en BESTAANDE WETGEVING
1	1 onder d
2	7
3	- 3, 4, 5 en 6 (invoer en eigendomsoverdracht) - 2 in verband met art 7 en 14a WBC (uitvoer)
4	1 onder d in verbinding met art 1011a sub a WBRv.
5	7
6 onder a en b	7 en 14a WBC
7 onder a	7
7 onder b sub (i)	3 en art 416 en 417 bis WSR
7 onder b sub (ii)	4 in verband met 5, 6, 7 en 9
8	- Art 7, 8, 9, 14a en 14b WBC en art 1 onder 2 Wet economische delicten (uitvoer) - art 416 en 417bis WSR (invoer)
9	7
10	7 en 437 WSR., en 9 WBC
11	3 en 10 Wet teruggave cultuurgoederen uit bezet gebied
12	-
13	4, 5, 6 en 7
14	7