

Bij Kabinetsmissive van 8 juni 2006, no.06.002045, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw M.C. van der Laan, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet ter uitvoering van de op 17 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 cultuuroederen.), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de Overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen (hierna: Unesco-verdrag of het verdrag).<sup>1</sup> Het voorstel voorziet voor de implementatie in een afzonderlijke uitvoeringswet, zijnde de Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuuroederen (hierna: de uitvoeringswet).

Het Unesco-verdrag beoogt onrechtmatige import en export van cultuuroederen tegen te gaan. Daarnaast verplicht het de staten om uit musea gestolen goederen die in een andere staat terecht zijn gekomen, in beslag te nemen en terug te geven, alsmede om rechtsvorderingen van de eigenaar tot teruggave van verloren of gestolen cultuuroederen toe te staan.

De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen, onder meer over het begrip cultuuroederen en de aanwijzing daarvan.

De uitvoeringswet hangt samen met het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Unesco-verdrag (no.W05.06.0318/III), waarover de Raad heden eveneens advies uitbrengt.

#### 1. De definitie van cultuuroederen

De definitie van cultuuroederen in de uitvoeringswet is vrijwel gelijk aan de definitie van artikel 1 van het Unesco-verdrag, maar met de toevoeging dat de goederen "derhalve van wezenlijk belang zijn voor zijn cultureel erfgoed". In de toelichting wordt gesteld dat deze woorden ertoe strekken de reikwijdte van het verdrag te beperken tot voorwerpen van **groot**<sup>2</sup> cultuurhistorisch en wetenschappelijk belang, en uiteengezet welke voorwerpen behoren tot het wettelijk beschermde culturele erfgoed van een land.<sup>3</sup> In de toelichting wordt in dat verband verwezen naar de brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 19 juli 2004.<sup>4</sup> De Raad merkt op dat de voorgestelde definitie van cultuuroederen enger is dan de definitie van artikel 1 van het verdrag, waarin de woorden "en derhalve van wezenlijk belang zijn voor zijn cultureel erfgoed" niet voorkomen. Gezien de duidelijke omschrijving in het verdrag van het begrip cultuuroederen en de diverse verplichtingen die het verdrag de staten ten aanzien van die goederen oplegt, alsmede gegeven het feit dat het verdrag ten doel heeft deze cultuuroederen te beschermen, is

<sup>1</sup> Parijs, 17 november 1970, *Trb.*1972, 50.

<sup>2</sup> Zowel in de toelichting - vierde alinea onder 2 - als in de genoemde brief, is dit woord in vet gedrukt.

<sup>3</sup> Toelichting onder 2, vierde alinea.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 314, nr.8.

de Raad van oordeel dat beperking van de in artikel 1 van het verdrag gegeven definitie niet behoort plaats te vinden. De Raad adviseert de desbetreffende toevoeging achterwege te laten.

## 2. De aanwijzing van cultuurobjecten voor Nederland

De uitvoeringswet wijst als cultuurobjecten voor Nederland aan: de beschermde voorwerpen, bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet tot behoud van cultuurbezit (hierna: WBC) en de roerende zaken, bedoeld in artikel 14a WBC. Beschermde verzamelingen als bedoeld in artikel 1, onder d, WBC worden niet aangewezen. De beweegredenen daartoe blijken niet uit de toelichting. De Raad is van oordeel dat ook Nederlandse verzamelingen voor aanwijzing in aanmerking moeten (kunnen) komen en beveelt aan daarin te voorzien.

## 3. De rechthebbende

Artikel 4 ziet zowel op de verdragsstaat als op de rechthebbende. De Raad wijst erop dat de wetgever kiest voor een uitbreiding van artikel 13, onder c, van het verdrag, waarbij rechtsvorderingen door of vanwege de rechtmatige eigenaar moeten worden toegestaan. Deze uitbreiding wordt niet gemotiveerd. De Raad adviseert dat alsnog te doen.

## 4. Artikel 1011c van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering

Uit de tekst van het voorgestelde artikel 1011c van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (hierna: Rv) is af te leiden dat niet alleen de verdragsstaat of de rechthebbende, maar ook de Nederlandse staat namens de verdragsstaat de vordering tot teruggave kan instellen. Ervan uitgaande dat dit is beoogd, adviseert de Raad de tekst van het voorgestelde artikel 86b lid 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (BW) daaraan aan te passen.

## 5. De onderlinge rangorde

In het verlengde van het voorgaande ligt de vraag naar de onderlinge verhouding tussen de verdragsstaat (niet zijnde rechthebbende), de rechthebbende (niet zijnde de eigenaar) en de eigenaar, nu deze allen een vordering tot teruggave kunnen instellen. Ook rijst de vraag aan wie de rechter de vordering moet toewijzen, indien een lidstaat deze baseert op artikel 86a lid 1 van Boek 3 BW en een rechthebbende een vordering instelt op grond van het voorgestelde artikel 86b lid 1 BW, dan wel aan wie de vordering moet worden toegewezen, indien een eigenaar uit een verdragsstaat het cultuurobject buiten artikel 86a of het voorgestelde artikel 86b revindiceert omdat de bezitter niet te goeder trouw is terwijl - bijvoorbeeld - de verdragsstaat de vordering, bedoeld in het voorgestelde artikel 1011a Rv juncto artikel 86b van Boek 3 BW instelt. De Raad adviseert hieraan in de toelichting aandacht te besteden en zo nodig in de wet een voorrangsregeling op te nemen.<sup>5</sup>

## 6. Artikel 87a, lid 1, van Boek 3 BW

Op grond van het voorgestelde artikel 87a, lid 1, van Boek 3 BW moet de rechter bij de vraag of de bezitter bij de verkrijging de nodige zorgvuldigheid heeft betracht, rekening

<sup>5</sup> Het artikelsgewijze deel van de toelichting bij artikel 4, derde alinea, geeft op deze vragen niet een afdoende antwoord, dit temeer in verbinding met het artikelsgewijze deel bij artikel 5, onder B, artikel 1011d Rv. In eerstgenoemd onderdeel van de toelichting wordt erop gewezen dat de verdragsstaat goede redenen kan hebben de rechthebbende geen papieren te geven om de vordering te kunnen instellen, terwijl in de laatstgenoemde passage ervan wordt uitgegaan dat het juist de rechthebbende is die goede redenen heeft het cultuurobject veilig te stellen.

houden met alle omstandigheden van de verwerving. De rechter moet, aldus het voorstel, in het bijzonder rekening houden met:

- (a) de hoedanigheid van partijen;
- (b) de betaalde prijs;
- (c) het feit of de bezitter elk redelijkerwijs toegankelijk register met betrekking tot gestolen cultuurgoederen en elke andere relevante informatie en documentatie die hij redelijkerwijs zou kunnen hebben verkregen, heeft geraadpleegd, en het feit of de bezitter toegankelijke instanties heeft geraadpleegd, en
- (d) de vraag of de bezitter alle andere stappen heeft genomen die een verstandige persoon in die omstandigheden zou hebben genomen.

Blijkens de toelichting is dit eerste lid ontleend aan het Unidroit-verdrag.<sup>6</sup>

De Raad is van oordeel dat, nu er niet voor wordt gekozen laatstgenoemd verdrag te implementeren, niet met alleen deze motivering in de toelichting kan worden volstaan. Dit geldt temeer nu de inhoud van het eerste lid ook volgt uit de jurisprudentie van de Hoge Raad.<sup>7</sup> In dit licht beveelt de Raad aan de bepaling nader toe te lichten.

#### 7. De positie van de veilinghouder

a. Het voorgestelde artikel 87a, lid 3, van Boek 3 BW bepaalt dat een veilingorganisatie die bij aanneming van een cultuurgoed niet aan de in het eerste en tweede lid bedoelde zorgvuldigheidseisen voldoet, onrechtmatig handelt jegens degenen die een vordering tot teruggave kunnen instellen.

De Raad betwijfelt de toegevoegde waarde van deze bepaling, aangezien de zorgvuldigheid die eraan ten grondslag ligt, bij schending reeds naar geldend recht onrechtmatig is. De Raad beveelt aan het voorgestelde derde lid te schrappen.

b. Voorkomen dient te worden dat de veilinghouder bij wie een beschermd cultuurgoed ter veiling of voor taxatie wordt ingebracht, het goed aan de inbrenger teruggaaf, terwijl hij vermoedt dat het een beschermd cultuurgoed is. Het wetsvoorstel voorziet er niet in dat hij gehouden is bij de bevoegde instantie daaromtrent navraag te doen en het goed niet af te geven voordat duidelijk is dat het goed geen bescherming als cultuurgoed geniet: een dergelijk nalaten is slechts onrechtmatig ten opzichte van de rechthebbende. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

#### 8. De middelen tot bewaring van het recht op teruggave

De verdragsstaat dan wel de rechthebbende die het cultuurgoed wil terugvorderen, heeft ingevolge het huidige Rv de nodige middelen tot bewaring van zijn recht, waaronder het leggen van conservatoir beslag, het aanstellen van een bewaarder en het onder bewind stellen.<sup>8</sup> Het onderhavige voorstel geeft aan de middelen tot bewaring in twee richtingen een uitbreiding. Ten eerste maakt het voorgestelde artikel 1011b Rv het mogelijk dat ook de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap deze maatregelen treft.<sup>9</sup> Ten tweede bepaalt het voorgestelde artikel 10 dat de minister het cultuurgoed in bewaring kan nemen voor de tijd die hij nodig acht om de verdragsstaat in staat te stellen zelf conservatoir beslag te laten leggen.

<sup>6</sup> Het artikelsgewijze deel II van de toelichting, onder C, eerste alinea.

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld HR 4 april 1986, NJ 1986, 810, waarbij zij opgemerkt dat, indien het cultuurgoederen betreft, de onderzoeksplicht zich uiteraard tot daartoe strekkende registers zal moeten uitstrekken. Zie verder ook Pitlo-Reehuis, Goederenrecht, 2001, nr.156, alwaar de rechtspraak wordt samengevat. Zie laatstelijk ook HR 7 oktober 2005, NJ 2006, 351, m.nt. Kleijn.

<sup>8</sup> Artikelen 700 en volgende Rv.

<sup>9</sup> Dit in navolging van de reeds voor cultuurgoederen van lidstaten geldende regeling.

De Raad onderschrijft het streven naar een ruim aanbod van conservatoire maatregelen, maar adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe deze twee regelingen zich tot elkaar verhouden.

9. De verplichting van antiekhandelaren

Artikel 10 van het Unesco-verdrag verplicht de staten om antiekhandelaren "onder bedreiging van straf of bestuursrechtelijke sanctie" bepaalde verplichtingen op te leggen. Eén van die verplichtingen is dat zij de koper in kennis moeten stellen van het uitvoerverbod waaraan cultuurgoederen onderhevig kunnen zijn. De Raad is van oordeel dat deze verplichting niet is geïmplementeerd. Hij adviseert daartoe alsnog over te gaan.

Daarbij verdient het aanbeveling erin te voorzien dat de verplichting niet alleen rust op handelaren in antiek – in de zin van: voorwerpen die waardevol zijn door ouderdom en zeldzaamheid – , maar op alle handelaren in cultuurgoederen, zodat daaronder tevens valt de handel in goederen die, ook al zijn ze van meer recente makelij, als cultureel erfgoed beschermd zijn. Ook deze zaken kunnen dan adequate bescherming verkrijgen.

10. De samenloop met wetsvoorstel 30 165

In de toelichting wordt gesteld dat samenloop mogelijk is met de regeling van wetsvoorstel 30 165 voor de Wet tot teruggave van cultuurgoederen uit bezet gebied.<sup>10</sup> In de toelichting wordt daarover opgemerkt dat dit geen moeilijkheden geeft omdat beide regelingen elkaar aanvullen, waarbij wordt gewezen op de artikelen 11 en 15 van het Unesco-verdrag.

De Raad merkt op dat voormelde bepalingen onverlet laten de vraag welke regeling in geval van samenloop prevaleert. Indien een eigenaar van een cultuurgoed uit bezet gebied dit goed voor de Nederlandse rechter op grond van het huidige wetsvoorstel opeist en tegelijkertijd de minister een vordering instelt als bedoeld in artikel 7 van wetsvoorstel 30 165, moet de rechter een aanknopingspunt hebben voor het antwoord op de vraag welke vordering prevaleert. De Raad adviseert daarover in de toelichting duidelijkheid te verschaffen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.<sup>11</sup>

11. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,

<sup>10</sup> Toelichting onder 13, eerste alinea.

<sup>11</sup> Tenzij moet worden aangenomen dat, indien sprake is van bezet gebied, de eigenaar niet aan de benodigde verklaringen zal kunnen komen.

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W03.06.0184/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het wetsvoorstel eerst de zelfstandige bepalingen (artikelen 1 tot en met 4 en 7 tot en met 11) opnemen, dan de wijziging van andere wetten (artikelen 5, 6 en 12), en vervolgens de overgangs- en slotbepalingen (artikelen 13 tot en met 15).
- De term “verdragsstaat” in de voorgestelde artikelen 1011a, 1011b en 1012 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering (Rv) verduidelijken, aangezien de omschrijving van dat begrip in artikel 1, onder c, van het wetsvoorstel niet geldt voor Rv. Hetzelfde geldt voor het gebruik van die term in de artikelen 86b en 310c van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (BW).
- De term “cultuuroederen” in het voorgestelde artikel 1011a Rv verduidelijken, aangezien de omschrijving van dat begrip in artikel 1, onder d, van het wetsvoorstel niet geldt voor Rv. Hetzelfde geldt voor het gebruik van die term in de artikelen 86b, 87a en 310c van Boek 3 BW.
- In het voorgestelde artikel 1011c Rv de woorden “beslissing van een rechtbank” vervangen door: rechterlijke beslissing.
- Het voorgestelde artikel 1011d Rv als volgt formuleren: Indien het cultuuroed bij teruggave bloot komt te staan aan gevaar, kan de rechter de tenuitvoerlegging van een op grond van artikel 1011a verkregen uitspraak schorsen tot het moment waarop het cultuuroed bij teruggave geen gevaar meer loopt.
- In artikel 87a, lid 1, aanhef, van Boek 3 BW het woord “dient” vermijden (aanwijzing 53 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In artikel 87a, lid 1, onder c, van Boek 3 BW het woord “of” achter de puntkomma schrappen en onder d vóór “alle andere” toevoegen: het feit of de bezitter.
- In het voorgestelde artikel 87a, lid 1, onder c, van Boek 3 BW, de woorden “verstandige persoon” vervangen door: redelijk handelend persoon.
- In het voorgestelde artikel 87a, lid 3, van Boek 3 BW het woord “veilingorganisatie” vervangen door: veilinghouder.
- In het voorgestelde artikel 310c, lid 1, van Boek 3 BW na de eerste komma, na de woorden “na aanvang van de dag waarop” vervangen door: na aanvang van de dag volgende op die waarop.
- In het voorgestelde artikel 10, tweede lid, tweede volzin, na de komma, “zij” vervangen door: hij.