

Bij Kabinetsmissive van 12 juni 2020, no.2020001187, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Erfgoedwet en Wet economische delicten in verband met EU-verordening (EU) 2019/880 inzake het binnenbrengen van cultuurgoederen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de implementatie van de Verordening (EU) 2019/880 inzake het binnenbrengen van cultuurgoederen (hierna: de EU-verordening). In het voorstel wordt een verbod opgenomen in de Erfgoedwet om cultuurgoederen binnen te brengen die in strijd met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land waarin ze zijn ontdekt of vervaardigd, buiten het grondgebied van dat land zijn gebracht. Het voorstel wijzigt de Wet op de economische delicten door overtreding van dit voorschrift strafbaar te stellen. Daarnaast regelt het voorstel dat voor bepaalde cultuurgoederen een vergunning moet worden afgegeven, of een verklaring moet worden overlegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de sanctionering van afzonderlijke inbreuken op de EU-verordening en het van toepassing zijnde overschrijfverbod. Ook maakt de Afdeling opmerkingen over de term 'passende maatregelen' en het consulteren van belanghebbenden. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en waar nodig van het wetsvoorstel.

1. Sanctionering

Het wetsvoorstel verbiedt het binnenbrengen van cultuurgoederen in strijd met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van oorsprong.¹ Het voorstel sanctioneert overtreding van dit voorschrift, door het op te nemen als economisch delict in de Wet op de economische delicten (WED).² Daarnaast regelt het voorstel dat cultuurgoederen als bedoeld in de bijlage, deel B, van de verordening alleen mogen worden ingevoerd als daarvoor een vergunning door de minister is afgegeven.³ Ook regelt het voorstel dat cultuurgoederen van deel C van de bijlage alleen mogen worden ingevoerd als daarvoor een verklaring kan worden overlegd.⁴ Overeenkomstig de EU-verordening treden de artikelen over de vergunning en de importeursverklaring op een later te bepalen tijdstip in werking.

¹ Voorgesteld artikel I, onderdeel C, artikel 4.23a, en onderdeel D, artikel 4.23a, eerste lid.

² Voorgesteld artikel II.

³ Voorgesteld artikel I, onderdeel D, artikel 4.23a, tweede lid.

⁴ Voorgesteld artikel I, onderdeel D, artikel 4.23a, derde lid.

a. *Verplichting tot het sanctionering van alle inbreuken op de EU-verordening*
 Volgens de toelichting wordt het verbod op het binnenbrengen van cultuurgoederen in strijd met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van oorsprong ook overtreden als er geen, of incorrecte vergunning of verklaring aanwezig is.⁵ Voorwaarde voor het afgeven van een invoervergunning is immers dat voldoende bewijs wordt aangeleverd dat de cultuurgoederen in kwestie zijn uitgevoerd in overeenstemming met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen uit het land waar zij zijn vervaardigd of ontdekt. Ook de importeursverklaring wordt gekoppeld aan naleving van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land waar de cultuurgoederen zijn vervaardigd of ontdekt.

Toch zijn er verschillende inbreuken op de verordening voorstelbaar die met uitsluitend het sanctioneren van het algemene verbod van de verordening⁶ niet worden ondervangen. De verordening omschrijft twee situaties waarin bij de aanvraag van een invoervergunning van het voorgaande mag worden afgeweken.⁷ In deze gevallen dient de aanvraag van een invoervergunning vergezeld te gaan van bewijsstukken en gegevens of luidt de verklaring dat de cultuurgoederen zijn uitgevoerd in overeenstemming met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het laatste land waar zij zich gedurende een periode van meer dan vijf jaar hebben bevonden.

Het algemene verbod van de EU-verordening⁸ heeft uitdrukkelijk betrekking op de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land waar de cultuurgoederen zijn ontdekt en vervaardigd, en niet op de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land waar de goederen zich de afgelopen periode hebben bevonden. In het huidige voorstel wordt het afleggen van valse verklaringen of het verstrekken van valse informatie in die twee afwijkingssituaties aldus niet gesanctioneerd. Naast de afwijkingen zijn er andere situaties voorstelbaar waarin er wel gehandeld wordt in overeenstemming met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land waar het cultuurgoed is vervaardigd of ontdekt, maar desalniettemin valse informatie wordt aangeleverd.

De Afdeling benadrukt het belang om in het wetsvoorstel te voorzien in sanctionering voor alle inbreuken op de EU-verordening.⁹ Op grond van het loyaliteitsbeginsel en de nuttig-effect-leer zijn lidstaten verplicht om alle maatregelen te nemen die nodig zijn voor de volledige verwezenlijking van een verordening.¹⁰

De Afdeling adviseert nader te motiveren hoe met dit voorstel tegemoet wordt gekomen aan de verplichting tot sanctionering van alle inbreuken op de EU-

⁵ Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Artikel I.

⁶ Artikel 3, eerste lid, tweede alinea, EU-verordening.

⁷ Deze afwijking is aan de orde als het land waar de cultuurgoederen zijn vervaardigd of ontdekt niet op betrouwbare wijze kan worden bepaald. Verder is deze afwijking aan de orde als de cultuurgoederen vóór 24 april 1972 buiten het land zijn gebracht waar zij zijn vervaardigd of zijn ontdekt. Zie artikel 4, vierde lid, en artikel 5, tweede lid, EU-verordening.

⁸ Artikel 3, eerste lid, tweede alinea, EU-verordening.

⁹ Artikel 11 EU-verordening.

¹⁰ Zie o.m. HvJ EG, 16 december 1976, C-33/76 (Rewe v. Landwirtschaftskammer Saarland), ECLI:EU:C:1976:188; HvJ EG, 2 februari 1977, C-50-76 (Amsterdam Bulb BV tegen Produktschap voor Siergewassen), ECLI:EU:C:1977:13; en HvJ EG, 21 september 1989, C-68/88 (Commissie tegen Helleense Republiek, ofwel Griekse maïs), ECLI:EU:C:1989:339.

verordening, in het bijzonder het doen van valse verklaringen en het verstrekken van valse informatie, en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. *Het Europeesrechtelijke overschrijfverbod*

Aanvullend op het voorgaande wijst de Afdeling erop dat, gelet op de rechtstreekse toepasselijkheid van een verordening, deze automatisch deel uitmaakt van de nationale rechtsorde. Het is daarom niet nodig en zelfs verboden om bepalingen ervan in het nationale recht over te nemen. Onder dit “overschrijfverbod” valt het letterlijk overnemen van bepalingen van een verordening in nationale wetgeving en het parafraseren ervan. Voorkomen moet worden dat de nationale regeling herhaalt wat reeds in een rechtstreeks toepasselijke verordening wordt bepaald.

Het voorstel bevat echter ten dele bepalingen die vrijwel letterlijk zijn overgenomen of geparafraseerd uit de EU-verordening.¹¹ De Afdeling wijst erop dat het overschrijven kan worden voorkomen door voor de sanctionering rechtstreeks in de WED te verwijzen naar de EU-verordening. Rechtstreeks verwijzen is ook gewenst voor sanctionering van het algemene verbod van de EU-verordening dat in het voorstel niet als zodanig wordt overschreven.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen zodat het vrijwel letterlijk overnemen of parafraseren van de EU-verordening wordt voorkomen. De Afdeling adviseert in het bijzonder voor het sanctioneren rechtstreeks in de WED te verwijzen naar de EU-verordening.

2. Passende maatregelen

Op grond van de EU-verordening¹² nemen de douaneautoriteiten en de bevoegde autoriteiten passende maatregelen wanneer een poging wordt ondernomen om de in de EU-verordening bedoelde cultuurgooederen binnen te brengen.¹³

In de toelichting van het voorstel is dit overgenomen en is omschreven dat de douaneautoriteiten en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (hierna: de Inspectie) passende maatregelen nemen wanneer een poging wordt ondernomen om dergelijke cultuurgooederen binnen Nederland te brengen.¹⁴ Uit een oogpunt van rechtszekerheid heeft het de voorkeur duidelijke regelgeving na te streven.¹⁵ Echter noch het voorstel, noch de toelichting daarbij biedt duidelijkheid over wat de “passende maatregelen” concreet (kunnen) inhouden, zoals die genomen kunnen worden door de douaneautoriteiten of de Inspectie.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken wat de betreffende passende maatregelen (kunnen) inhouden en het voorstel zo nodig aan te passen.

¹¹ Zie de redactionele bijlage.

¹² Artikel 3, eerste lid, tweede alinea, EU-verordening.

¹³ Artikel 3, eerste lid, EU-verordening.

¹⁴ Artikel 3, eerste lid, EU-verordening.

¹⁵ Aanwijzing 2.6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

3. Consultatie

Volgens de toelichting zullen de gevolgen van het voorstel voor burgers (kunstkopers, verzamelaars, reizigers), culturele stichtingen, kunsthandels, kunsttransporteurs, erfgoedinstellingen zoals musea, archieven en bibliotheken en andere instanties naar verwachting beperkt zijn.¹⁶ Dit omdat er nog geen EU-uitvoeringshandelingen zijn.¹⁷

Wel is in de toelichting benadrukt dat voor deze stakeholders de onderzoeksplicht zal worden vergroot omdat nu alleen de legale uitvoer uit het land van export moet worden geverifieerd. Op grond van de EU-verordening en het voorstel moet in de toekomst ook de legale uitvoer uit het land waar het cultuurogoed ontdekt of vervaardigd is, immers zijn geverifieerd. Wanneer de EU-uitvoeringshandelingen volgen, worden bij koninklijk besluit de vergunningsafgifte en de importeursverklaring geoperationaliseerd.¹⁸

Gelet op de gevolgen voor de sector is het van belang de genoemde stakeholders in de gelegenheid te stellen om hun gedachten over dit voorstel kenbaar te maken, in het bijzonder wanneer de uitvoeringshandelingen in nationale regelgeving worden geoperationaliseerd.

De Afdeling adviseert om de genoemde stakeholders alsnog om consultatiereacties te verzoeken, dan wel op het moment dat de EU-uitvoeringshandelingen worden geoperationaliseerd in nationale regelgeving.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.20.0189/I

- In het tweede lid van artikel 4.23a van het voorstel wordt artikel 3, tweede lid, onderdeel a, van de EU-verordening geparafraseerd. De voorgestelde bepaling dient te worden beperkt tot het toekennen van de bevoegdheid aan de minister om een vergunning te verlenen als bedoeld artikel 4 van de EU-verordening, waarbij het parafraseren van de EU-verordening wordt vermeden.
- In het derde lid van artikel 4.23a van het voorstel wordt artikel 3, tweede lid, onderdeel b, van de EU-verordening geparafraseerd. Gelet op de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordening en het Europeesrechtelijke overschrijfverbod dient dit lid te worden geschrapt.
- Voeg een transponeringstabel toe (zie aanwijzing 9.12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).