



Brussel, 18.11.2021
COM(2021) 705 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD
EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**Eerste verslag over de toepassing van Richtlijn 2014/60/EU van het Europees Parlement
en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de teruggave van cultuurobjecten die op
onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht en houdende
wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (herschikking)**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Eerste verslag over de toepassing van Richtlijn 2014/60/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (herschikking)

Inhoudsopgave

1. SAMENVATTING	2
2. INLEIDING	2
3. TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN	3
3.1. Omzetting in nationale wetgeving	3
3.2. Definitie van “cultuurgoederen” – Werkingssfeer ratione materiae (artikel 2)	4
a) Beoordeling van de categorieën die in de nationale wetgevingen als nationaal bezit worden gedefinieerd	4
b) Beoordeling van wat kan worden aangemerkt als het “op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat brengen” van cultuurgoederen	5
3.3. Definitie van “cultuurgoederen” – Werkingssfeer ratione temporis (artikelen 14 en 15)	6
3.4. De nodige zorgvuldigheid – Werkingssfeer ratione personae (artikelen 10 en 13)	7
3.5. Toepassing van de administratieve procedure voor de teruggave van cultuurgoederen	8
a) Samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten in een lidstaat	8
b) Administratieve samenwerking tussen de lidstaten – Het gebruik van het Informatiesysteem interne markt (IMI) ten behoeve van de administratieve samenwerking (artikel 5)	9
3.6. Wederzijdse rechtshulp en specifieke kwesties in verband met de kosten van gerechtelijke vorderingen tot teruggave (artikel 6)	11
4. CONCLUSIES	12
5. BIJLAGE	13

1. SAMENVATTING

In dit verslag (hierna “het verslag”) wordt overeenkomstig artikel 17, lid 2, een beoordeling gegeven van de toepassing en de doeltreffendheid van Richtlijn 2014/60/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht¹. Dit is het eerste verslag sinds de inwerkingtreding van de richtlijn. Het volgt op de vier verslagen van de Commissie over de toepassing van de vorige Richtlijn 93/7/EEG van de Raad (herschikt bij Richtlijn 2014/60/EU), waarvan het laatste verslag betrekking had op de periode 2008-2011².

Het verslag bestrijkt de periode van 2015 tot en met 2020 en is gebaseerd op door de lidstaten verstrekte gegevens naar aanleiding van een vragenlijst van de Europese Commissie³. In deze vragenlijst komen verschillende aspecten aan bod met betrekking tot de toepassing en doeltreffendheid van administratieve en justitiële samenwerking in de lidstaten betreffende de teruggave van op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat gebrachte cultuurgoederen. Het verslag bevat ook informatie over het gebruik van het Informatiesysteem interne markt (“IMI”)⁴ voor de toepassing van de richtlijn.

Over het algemeen kwam uit de reacties van de lidstaten het positieve effect van de richtlijn naar voren waar het de bewustmaking van belanghebbenden betreft over de bescherming van cultuurgoederen⁵ in de EU en de ontwikkeling van de handel in kunstwerken. Uit de reacties van de lidstaten bleek echter ook dat bij de uitvoering van de richtlijn nog ruimte is voor verbetering, zoals het versterken van de administratieve en justitiële samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten en het bevorderen van een gemeenschappelijk begrip van de bepalingen van de richtlijn.

2. INLEIDING

Met Richtlijn 2014/60/EU (hierna “de richtlijn”), die uiterlijk op 18 december 2015 moest zijn omgezet, wordt beoogd een goed evenwicht te vinden tussen het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van cultuurgoederen en de doelstelling van bescherming van nationaal bezit in de eengemaakte markt.

Het EU-kader ter voorkoming van illegale handel in cultuurgoederen in de Europese Unie is tot stand gekomen door Richtlijn 93/7/EEG (herschikt bij Richtlijn 2014/60/EU), samen met Verordening (EG)

¹ PB L 159 van 28.5.2014, blz. 1.

² Vierde verslag: [COM/2013/0310 final](#); derde verslag: [COM/2009/0408 final](#); tweede verslag: [COM/2005/0675 final](#); eerste verslag: [COM\(2000\)325 final](#).

³ Vragenlijst naar aanleiding van artikel 17, lid 1, van de richtlijn.

⁴ De in de bijlage genoemde cijfers zijn afkomstig uit het Informatiesysteem interne markt (IMI). [Startpagina – IMI-Net – Interne markt – Europese Commissie \(europa.eu\)](#).

⁵ (*Niet van toepassing op de Nederlandse versie*). Om de betekenis van een specifieke bepaling van Richtlijn 2014/60/EU duidelijk tot uitdrukking te brengen, wordt in het verslag uitsluitend verwezen naar “cultuurgoed”, terwijl in het kader van de overige ontwikkelingen aan beide begrippen evenveel gewicht wordt toegekend.

nr. 116/2009 betreffende de uitvoer van cultuuroederen⁶ en Verordening (EU) 2019/880 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuuroederen⁷, en voorziet in mechanismen en een procedure voor de teruggave van nationaal bezit dat op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat is gebracht. Waar Verordening (EG) nr. 116/2009 tot doel heeft te voorkomen dat nationaal bezit zonder enige vorm van controle buiten het grondgebied van de EU wordt gebracht, zijn met de richtlijn mechanismen ingevoerd voor administratieve samenwerking tussen nationale autoriteiten, alsook voor vorderingen bij de nationale rechterlijke instanties voor de teruggave van cultuuroederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht. Daarnaast is Verordening (EU) 2019/880 gericht op het verbieden en voorkomen van het binnenbrengen in het douanegebied van de EU van cultuuroederen die illegaal zijn uitgevoerd uit derde landen waar ze zijn vervaardigd of ontdekt, en voorziet deze verordening in procedures voor de rechtmatige invoer van cultuuroederen in de EU.

Overeenkomstig artikel 17, lid 1, van de richtlijn moeten de lidstaten bij de Commissie verslag uitbrengen over de toepassing van de richtlijn. Om deze verslaglegging te vergemakkelijken, heeft de Commissie in april 2020 een met de deskundigengroep van de Commissie inzake de teruggave van cultuuroederen⁸ overeengekomen vragenlijst verstuurd. Tussen 27 augustus 2020 en 29 januari 2021 werden reacties ontvangen van 21 lidstaten, 2 EVA⁹-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk, die vervolgens door de deskundigengroep werden besproken. De nationale verslagen over de toepassing van de richtlijn, als bedoeld in artikel 17, lid 1, en de via de bovengenoemde reacties verschaft informatie vormden de basis voor het eerste verslag over de toepassing en doeltreffendheid van Richtlijn 2014/60/EU, dat de Commissie overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de richtlijn elke vijf jaar bij het Europees Parlement, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité moet indienen.

3. TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN

3.1. Omzetting in nationale wetgeving

De richtlijn is een herschikking van de vorige Richtlijnen 93/7/EEG, 96/100/EG en 2001/38/EG betreffende de teruggave van cultuuroederen. Volgens de richtlijn moeten de lidstaten uiterlijk op 18 december 2015 de nodige maatregelen hebben genomen om te voldoen aan de nieuwe bepalingen van de richtlijn, met name artikel 2, punt 1, artikel 5, eerste alinea, punt 3, artikel 5, tweede alinea, artikel 7, derde alinea, artikel 8, lid 1, artikel 10, eerste en tweede alinea, en artikel 17, lid 1, van deze richtlijn.

Alle lidstaten hebben omzettingsmaatregelen voor dergelijke bepalingen bekendgemaakt.

⁶ [Verordening \(EG\) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuuroederen \(PB L 39 van 10.2.2009, blz. 1\).](#)

⁷ [Verordening \(EU\) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuuroederen \(PB L 151 van 7.6.2019, blz. 1\).](#)

⁸ [Register van deskundigengroepen van de Commissie en andere adviesorganen](#), "Commission expert group on the return of cultural objects" (E03204).

⁹ Europese Vrijhandelsassociatie.

3.2. Definitie van “cultuurgoederen” – *Werkingsfeer ratione materiae (artikel 2)*

a) *Beoordeling van de categorieën die in de nationale wetgevingen als nationaal bezit worden gedefinieerd*

De herschikte richtlijn heeft betrekking op cultuurgoederen, waarbij “cultuurgoed” wordt omschreven als “een goed dat door een lidstaat, voordat of nadat het op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van die lidstaat is gebracht, uit hoofde van de nationale wetgeving of van nationale administratieve procedures is aangemerkt of omschreven als behorend tot het “nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit” in de zin van artikel 36 VWEU” (artikel 2, punt 1, van de richtlijn). Overeenkomstig overweging 9 van de richtlijn dient de richtlijn aldus betrekking te hebben op voorwerpen van historisch, paleontologisch, etnografisch of numismatisch belang of van wetenschappelijke waarde, ongeacht of zij tot een openbare of andersoortige collectie behoren dan wel op zichzelf staan en ongeacht of zij afkomstig zijn van reguliere dan wel clandestiene archeologische opgravingen, op voorwaarde dat de goederen zijn aangemerkt of omschreven als nationaal bezit.

Uit de meeste reacties van de lidstaten op de vragenlijst bleek dat de definitie van het begrip “cultuurgoed” op EU-niveau als een aanzienlijke verbetering wordt beschouwd en bijdraagt tot de doelstelling van de bescherming van cultuurgoederen als een specifieke categorie goederen. Het wederzijds begrip van de nationale definities moet echter worden verbeterd, zodat alle lidstaten elkaars beschermde cultuurgoederen erkennen en beschermen.

Hoewel de meeste lidstaten die op de vragenlijst hebben gereageerd, de definitie van “cultuurgoederen” in artikel 2 van de richtlijn als toereikend beschouwden, zijn er nog een aantal uitdagingen bij het bepalen van het land van herkomst van geplunderde en van hun vindplaats verwijderde oudheidkundige voorwerpen. Hoewel zowel de herkomst als de lidstaat van herkomst van unieke cultuurgoederen wellicht gemakkelijk kunnen worden vastgesteld, is dit minder eenvoudig in het geval van andere cultuurgoederen die bijvoorbeeld afkomstig zijn van beschavingen die zich in hun bloeitijd over een groot geografisch gebied hebben verspreid¹⁰, of in het geval van cultuurgoederen in serieproductie (zoals munten of sieraden die niet in hun geheel bewaard zijn gebleven). Dergelijke voorwerpen zijn immers niet als vermist of gestolen uit collecties opgegeven en het is vrij moeilijk om de herkomst ervan vast te stellen, ofwel omdat ze nooit in museumcatalogi zijn geregistreerd, ofwel omdat ze zouden deel uitmaken van privécollecties waarvan geen inventaris is opgemaakt.

Tien lidstaten benadrukten dat de richtlijn ook betrekking moet hebben op cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze uit een lidstaat zijn uitgevoerd, zonder dat een specifieke status van het cultuurgoed als “nationaal bezit” vereist is, aangezien sommige nationale rechterlijke instanties geneigd zijn een restrictieve interpretatie aan te houden van de categorie cultuurgoederen die op grond van de richtlijn in aanmerking komt voor een vordering tot teruggave.

Vijf lidstaten gaven aan geen behoefte te hebben aan een gemeenschappelijke definitie van begrippen zoals “cultuurgoederen”, “antiquiteiten” en “oudheidkundige voorwerpen” op Europees niveau zonder verwijzing naar het nationale recht.

¹⁰ Bijvoorbeeld het Babylonische, Egyptische, Grieks-Romeinse, Arabische, Byzantijnse of Ottomaanse rijk.

Drie respondenten gaven aan dat het beter is te verwijzen naar de geharmoniseerde definitie van cultuuroederen in Verordening (EG) nr. 116/2009 en Verordening (EU) 2019/880, om zo verschillen in de nationale wetgevingen inzake begrippen als “antiquiteiten” en “oudheidkundige voorwerpen” te vermijden.

Een algemene opmerking die uit de reacties van de lidstaten naar voren kwam, is dat de richtlijn gemakkelijk toepasbaar is op cultuuroederen die doorgaans een hoge handelswaarde hebben, alsook op cultuuroederen die kunstwerken zijn en in museumcollecties of als onderdeel van andere collecties zijn geregistreerd. Er zijn verdere inspanningen nodig om “nationaal bezit” met een lagere handelswaarde, te weten archeologische artefacten, te beschermen omdat ze voor de cultuurgeschiedenis van onvervangbare waarde zijn.

b) Beoordeling van wat kan worden aangemerkt als het “op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat brengen” van cultuuroederen

De verplichting tot teruggave waarin de richtlijn voorziet, geldt alleen voor cultuuroederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht. Volgens artikel 2, punt 2, van de richtlijn wordt onder “op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat gebracht” verstaan: “a) buiten het grondgebied van een lidstaat gebracht, in strijd met de regels van die lidstaat betreffende de bescherming van het nationaal bezit, of in strijd met Verordening (EG) nr. 116/2009; of b) niet teruggegeven na het verstrijken van een periode van rechtmatige tijdelijke verplaatsing of iedere schending van een andere voorwaarde die aan die tijdelijke verplaatsing verbonden was”. Uit bijna alle reacties bleek echter dat de nationale autoriteiten in de lidstaten moeilijkheden ondervinden op het gebied van onderzoek en benutting van de onderzoeksresultaten bij het controleren van de bescherming van nationaal bezit overeenkomstig de wetgeving van andere lidstaten.

Als gevolg van deze moeilijkheden zouden cultuuroederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht (in de zin van de richtlijn) in een andere lidstaat als legaal verhandelde cultuuroederen kunnen worden beschouwd indien de nationale wetgeving in dit kader geen vereiste inzake herkomst¹¹ oplegt. In de huidige formulering van artikel 10 van de richtlijn wordt geen rekening gehouden met deze problemen, aangezien het artikel alleen verwijst naar “herkomst” bij de vaststelling van het recht van de bezitter op vergoeding. Naarmate de onlinehandel toeneemt, neemt ook de onzekerheid met betrekking tot de legale herkomst van cultuuroederen op de eengemaakte markt toe, wat een belemmering vormt voor de duurzame groei van de kunstmarkt in de EU.

Bovendien wordt in geen van de door de lidstaten ingediende verslagen over de toepassing van de richtlijn gesteld dat er geen behoefte zou zijn aan de invoering van zorgvuldigheidseisen voor kunsthandelaren op EU-niveau. Ten minste acht lidstaten hebben reeds specifieke wettelijke bepalingen inzake de zorgplicht voor handelaren in kunstwerken en antiquiteiten en verplichte zorgvuldigheidseisen

¹¹ Er wordt onderscheid gemaakt tussen “herkomst” en “plaats van herkomst”. De “plaats van herkomst” is de plaats waarvan het goed afkomstig is. “Herkomst” heeft betrekking op de chronologische volgorde van de eigendom, het gezag of de locatie van een cultuuroed. In het kader van de huidige EU-wetgeving kan dit ook informatie betreffen over formele aspecten die nuttig kunnen zijn voor de identificatie van een goed: historische antecedenten, eerdere bezitters/houders, bibliografie.

voor het in de handel brengen van cultuuroederen aangenomen. Vier lidstaten waren van mening dat op EU-niveau bindende zorgvuldigheidseisen voor kunsthandelaren de inspanningen ter versterking van de transparantie en ter verbetering van het gelijke speelveld op de kunstmarkt zouden bevorderen, op voorwaarde dat deze normen zijn gebaseerd op de hoogste bestaande vereisten, zodat het niveau dat reeds op basis van de nationale wetgeving is bereikt, niet wordt verlaagd. Dertien lidstaten onderstreepten voorts dat de zorgvuldigheidseisen voor beroepsbeoefenaren op de kunstmarkt moeten worden versterkt door middel van een EU-gedragscode, dat de toepassing van deze gedragscode moet worden gecontroleerd en dat specifieke sancties voor inbreuken op deze gedragscode moeten worden vastgesteld.

Onder meer op basis van bovengenoemde aspecten heeft de Europese Commissie in 2019 een studie bekendgemaakt over de illegale handel in cultuuroederen in Europa¹², met gedetailleerde analyses en aanbevelingen gericht op de versterking van het onderzoek naar herkomst en de aanscherping van de zorgvuldigheidseisen voor kunsthandelaren, alsook op de bevordering van een legale, verantwoorde en ethische handel in cultuuroederen als specifieke categorie goederen¹³. De studie die in oktober 2019 aan de leden van de in het kader van de richtlijn opgerichte groep van deskundigen werd gepresenteerd, werd positief ontvangen door de afgevaardigden van de lidstaten.

3.3. Definitie van “cultuuroederen” – Werkingssfeer ratiōe temporis (artikelen 14 en 15)

De richtlijn is van toepassing op cultuuroederen die op of na 1 januari 1993 op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht (artikel 14).

Artikel 15, lid 2, biedt de lidstaten de ruimte om het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot verzoeken in verband met cultuuroederen die vóór die datum op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van andere lidstaten zijn gebracht, zonder dat sprake is van een schending van het algemene rechtszekerheidsbeginsel. Tot op heden hebben slechts drie lidstaten de uitbreiding van het toepassingsgebied in hun wetgeving opgenomen, waarvan twee zonder enige beperking in de tijd mits de nationale procedurevoorschriften worden nageleefd. Eén lidstaat heeft 1 januari 1960 als uiterste datum ingevoerd. Eén lidstaat, die in 1990 zijn soevereiniteit herstelde, overweegt de teruggaveverplichting in specifieke gevallen uit te breiden tot vóór de in de richtlijn genoemde termijn, echter zonder verplichting voor de periode vóór het ontstaan van de staat.

Daarnaast was één lidstaat voorstander van een algemene regel op EU-niveau om de verwijzing naar 1993 als uiterste datum te schrappen, met name wat betreft illegaal opgegraven en onrechtmatig uitgevoerde oudheidkundige voorwerpen¹⁴.

¹² *Illicit trade of cultural goods in Europe*, eindverslag, Europese Commissie, directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur.

¹³ In de studie wordt ook nader ingegaan op een gemeenschappelijk begrip van aanvaardbare herkomst om beste praktijken in kaart te brengen voor het onderzoeken van de herkomst van het verhandelde goed en om de transparantie van de kunsthandel in de EU te verbeteren door de invoering van zorgvuldigheidseisen voor beroepsbeoefenaren als voorwaarde om het beroep uit te oefenen.

¹⁴ Deze lidstaat stelde dat het onmogelijk is aan te tonen dat de onrechtmatige uitvoer na 1993 heeft plaatsgevonden, aangezien de voorwerpen illegaal zijn opgegraven.

De overige negentien reacties kwamen van lidstaten die aangaven dat zij geen uitbreiding van de termijn overwegen. Zij benadrukten dat zij van mening zijn dat de eenzijdige uitbreiding door een lidstaat van de materiële en temporele werkingssfeer van de richtlijn, uitsluitend ten behoeve van de andere lidstaten, bij gebrek aan een wederkerigheidsclausule niet de juiste benadering zou zijn. Zij zouden hooguit uitzonderingen per geval overwegen, mede rekening houdend met internationale verdragen¹⁵ die een passend kader bieden. Het grondwettelijk verbod op terugwerkende kracht lijkt het belangrijkste obstakel te zijn voor een algemene uitbreiding van het temporele toepassingsgebied van de teruggaveverplichting.

Een aantal lidstaten gaf aan dat zij ernaar streven tot een onderling overeengekomen oplossing te komen voor alle individuele gevallen waarin het bewijs van onrechtmatige verplaatsing is geleverd, zelfs wanneer deze verplaatsing vóór de uiterste datum heeft plaatsgevonden.

De belangrijkste belemmering waarmee de lidstaten te kampen hebben met betrekking tot de in de richtlijn genoemde termijn, is de bewijslast voor het tijdstip waarop het goed werd overgebracht. In de huidige formulering berust de bewijslast bij de verzoekende lidstaat. Juist in het geval van opgravingen of roof wordt een vordering tot teruggave vaak belemmerd door het feit dat de verzoekende staat niet in staat is enig bewijs te leveren met betrekking tot het tijdstip van opgraving en het buiten zijn grondgebied brengen. Uit de meeste reacties bleek dat uniforme procedurele normen als de meest geschikte manier worden beschouwd om de huidige problemen in verband met de bewijslast te verhelpen en te waarborgen dat cultuurgoederen in alle lidstaten dezelfde bescherming genieten.

*3.4. De nodige zorgvuldigheid – Werkingssfeer *ratione personae* (artikelen 10 en 13)*

Volgens artikel 13 van de richtlijn wordt de eigendom van het cultuurgoed na de teruggave ervan door het nationale recht van de verzoekende lidstaat geregeld.

De mechanismen waarin de richtlijn voorziet, kunnen alleen worden toegepast door de overheidsinstanties van de verzoekende lidstaat. Overeenkomstig artikel 345 VWEU¹⁶ heeft de richtlijn geen betrekking op de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten. Als rechtstreeks gevolg kunnen particuliere eigenaren van een nationaal bezit dat op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat is gebracht, de door de richtlijn geboden rechten niet uitoefenen en dus geen vordering tot teruggave instellen.

Niettemin sluit de richtlijn de mogelijkheid van het instellen van een burgerrechtelijke of strafrechtelijke procedure door de eigenaar van een gestolen voorwerp op grond van het nationale recht niet uit. In dit verband worden de bepalingen van de richtlijn aangevuld met artikel 7, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1215/2012¹⁷ (de Brussel I bis-verordening), waarin een bevoegdheidsregel is opgenomen volgens welke de rechters van de plaats waar het cultuurgoed zich bevindt, bevoegd zijn voor burgerrechtelijke, op eigendom gebaseerde vorderingen tot teruggave van een cultuurgoed in de zin van de richtlijn.

¹⁵ Bijvoorbeeld het Haags Verdrag van 1954 inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict.

¹⁶ Artikel 345 VWEU luidt als volgt: “De Verdragen laten de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet”.

¹⁷ Verordening (EU) nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB L 351 van 20.12.2012, blz. 1).

Daarnaast is, gezien het hoofddoel van de richtlijn, te weten de daadwerkelijke terugkeer van het cultuurogoed dat op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat is gebracht¹⁸, in artikel 10 een uniforme regel inzake de bewijslast voor de nodige zorgvuldigheid vastgesteld om “forumshopping” door illegale handelaren te voorkomen en de terugkeer voor de verzoekende lidstaat minder duur te maken. Met deze nieuwe regel wordt een bezitter die niet kan aantonen dat hij/zij de nodige zorgvuldigheid heeft betracht, geen vergoeding toegekend wanneer het goed wordt teruggegeven. De niet-uitputtende lijst van criteria voor het bepalen van de nodige zorgvuldigheid is gebaseerd op het Verdrag van Unidroit¹⁹ en was reeds onderdeel van de wetgeving van alle lidstaten bij de uitvoering van de richtlijn.

Twaalf lidstaten gaven aan dat er nog geen zaken aanhangig zijn gemaakt bij hun nationale rechterlijke instanties en dat er derhalve geen aanleiding is geweest om het begrip “de nodige zorgvuldigheid” te interpreteren. Daarnaast gaven drie lidstaten duidelijk aan dat de “omstandigheden van verwerving” uiteenlopend worden geïnterpreteerd door de verschillende lidstaten, afhankelijk van het soort cultuuroederen, de mogelijkheden tot onderzoek en de samenwerking tussen de verschillende autoriteiten.

Er is in dit stadium onvoldoende informatie over de interpretatie van dit begrip in de lidstaten en deze interpretatie moet dan ook nog verder worden geëvalueerd aan de hand van de relevante bepalingen van de richtlijn.

3.5. Toepassing van de administratieve procedure voor de teruggave van cultuuroederen

a) Samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten in een lidstaat

Op nationaal niveau zijn verschillende instanties betrokken bij de identificatie van cultuuroederen, archiefonderzoek, het leggen van contacten, verzoeken tot inbeslagneming van het cultuurogoed en/of bemiddeling. Twintig lidstaten gaven aan dat de samenwerking tussen deze instanties of autoriteiten vlot verloopt en dat er regelmatig informatie wordt uitgewisseld.

In de meeste reacties van de lidstaten werd gewezen op het belang van samenwerking tussen de politiediensten en de ministeries van Binnenlandse Zaken op nationaal en internationaal niveau. Dit is met name van belang voor het krijgen van een volledig beeld van de illegale handel in cultuuroederen op de eengemaakte markt. In alle reacties werd nadrukkelijk gewezen op het belang van vergelijkende gegevens met betrekking tot cultuuroederen in het kader van sociale netwerken²⁰ en georganiseerde misdaad, met inbegrip van het aanpakken van dit verschijnsel via het darknet²¹.

¹⁸ In artikel 2, punt 5, van de richtlijn wordt “teruggave” gedefinieerd als “de daadwerkelijke terugkeer van het cultuurogoed op het grondgebied van de verzoekende lidstaat”.

¹⁹ [Verdrag van Unidroit inzake gestolen of onrechtmatig uitgevoerde cultuuroederen](#), 24 juni 1995.

²⁰ Sociale netwerken op het gebied van cultuuroederen maken vaak gebruik van websites en webtoepassingen als Facebook, MySpace, Twitter en LinkedIn.

²¹ Darknet is het deel van het internet waartoe mensen geen toegang hebben via zoekmachines op het clearnet. Dit is het anonieme internet, waar de privacy is gewaarborgd van mensen die artikelen kopen die niet via de normale kanalen kunnen worden geleverd. Om op het darknet goederen, waaronder cultuuroederen, te kunnen bestellen, zijn cryptovaluta nodig.

Verschillende lidstaten benadrukten dat de recente versterking van de EU-wetgeving inzake douanecontroles voor cultuuroederen²² de samenwerking tussen de douane en de ministeries van Cultuur aanzienlijk bevordert. Dit kan ook positieve gevolgen hebben voor de toepassing van de richtlijn.

Voorts worden, in samenwerking met de politie, culturele autoriteiten en de ministeries van Buitenlandse Zaken, gezamenlijke voorlichtingsacties uitgevoerd in verband met de teruggave van cultuuroederen aan het land van herkomst, met name in het kader van procedures die voortvloeien uit inbeslagname door de douane.

Dit is een positieve ontwikkeling voor de versterking van de uitvoering van de richtlijn en de strategische prioriteiten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking.

In juli 2020 heeft de Commissie de “EU-strategie voor de veiligheidsunie 2020-2025”²³ aangenomen, waarin wordt uiteengezet hoe de georganiseerde misdaad kan worden bestreden, ook waar het de strijd tegen de illegale handel in cultuuroederen betreft²⁴. De Commissie zegde toe te onderzoeken hoe de online- en offlinetraceerbaarheid van cultuuroederen kan worden verbeterd.

In de op 14 april 2021 aangenomen EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit²⁵ is bepaald dat de Commissie steun zal blijven verlenen aan de capaciteitsopbouw bij deskundigen op het gebied van cultureel erfgoed, alsook aan hun gestructureerde samenwerking met de rechtshandhavingdiensten. Daarnaast zal de Commissie andere maatregelen onderzoeken die nodig zijn om dit verschijnsel aan te pakken. Daartoe zal de Commissie in 2022 een actieplan voorstellen voor het aanpakken van de illegale handel in cultuuroederen.

b) Administratieve samenwerking tussen de lidstaten – Het gebruik van het Informatiesysteem interne markt (IMI) ten behoeve van de administratieve samenwerking (artikel 5)

De richtlijn voorziet in regelingen voor administratieve samenwerking tussen de door de lidstaten aangewezen bevoegde autoriteiten²⁶. Deze samenwerking heeft vooral betrekking op de opsporing van cultuuroederen op verzoek van de verzoekende lidstaat, de kennisgeving van de ontdekking van cultuuroederen op het grondgebied van een lidstaat, de verificatie door de verzoekende lidstaat van de aard van het cultuuroed op het grondgebied van andere lidstaten, het treffen van de nodige maatregelen voor het materiële behoud van het cultuuroed en de vaststelling van voorlopige maatregelen om te voorkomen dat het cultuuroed aan de procedure van teruggave wordt onttrokken.

De samenwerking waarin artikel 5, lid 6, van de richtlijn voorziet, kan diplomatieke bemiddeling en steun alsook de bevordering van een minnelijke schikking omvatten, en kan voorts leiden tot: i) vrijwillige precontentieuze administratieve bemiddeling/coördinatie met het oog op een minnelijke schikking, ii) de bevordering van een alternatieve methode voor geschillenbeslechting, en iii) een vlotter

²² [Verordening van de Raad \(EG\) nr. 116/2009 van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuuroederen \(PB L 39 van 10.2.2009, blz. 1\)](#) en [Verordening \(EU\) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuuroederen \(PB L 151 van 7.6.2019, blz. 1\)](#).

²³ [EU-strategie voor de veiligheidsunie \(europa.eu\)](#).

²⁴ [COM\(2020\) 605](#).

²⁵ [COM\(2021\) 170 final](#).

²⁶ [De lijst van deze autoriteiten is bekendgemaakt in PB C 134](#) van 28.4.2017, blz. 4.

verloop van een arbitrageprocedure. Zelfs indien de belanghebbenden niet in alle lidstaten verplicht zijn alvorens een gerechtelijke procedure in te stellen, gebruik te maken van de door de bevoegde autoriteiten verstrekte samenwerking als bedoeld in artikel 5, lid 6, van de richtlijn, heeft deze manier van samenwerken sterk de voorkeur.

De samenwerking tussen overheidsinstanties op EU-niveau kan nog worden verbeterd, met name voor wat het op passende wijze delen en verwerken van de bestaande informatie betreft. De Commissie heeft een specifieke IMI-module opgezet die vanaf 2016 operationeel is en tot doel heeft de uitwisseling mogelijk te maken van informatie over de teruggave van cultuuroederen die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Dit betreft een functionerend IT-instrument voor de centrale autoriteiten in de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de richtlijn, en heeft mede tot doel de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten in de lidstaten te vergemakkelijken.

Tot op heden hebben 164 geregistreerde autoriteiten, met inbegrip van nationale IMI-coördinatoren, toegang tot het IMI²⁷. Sommige autoriteiten in de lidstaten zijn alleen ingericht voor bilaterale informatie-uitwisseling (d.w.z. wanneer een autoriteit op de hoogte is van de aanwezigheid van een cultuuroed in een bepaalde lidstaat en het goed opvraagt in een duidelijk geïdentificeerd land, redelijkerwijs ervan uitgaande dat het goed dat op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat is gebracht daar kan worden gevonden, en om bevestiging van de locatie ervan vraagt om het goed terug te halen).

Het IMI wordt beschouwd als een mogelijk goed instrument voor het op EU-niveau op uniforme wijze registreren van informatie over op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat gebrachte goederen en het in kennis stellen van de nationale autoriteiten in de EU. De nationale autoriteiten bevestigden dat het IMI de samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten vergemakkelijkt door de lidstaten met elkaar in contact te brengen, en dat het een uiterst belangrijk instrument is voor het verbeteren van de informatieverwerking, het verstrekken van ondersteuning, het bespreken van vraagstukken en het in kaart brengen van problemen met betrekking tot de uitwisseling van kennisgevingen en informatie via het IMI.

Op basis van de gegevens over het gebruik van het IMI (zie bijlage) kan worden aangenomen dat de uitwisseling tussen de lidstaten betreffende cultuuroederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht, beperkt was.

In de periode 2016-2020 werden er in dit kader 304 kennisgevingen gedaan, met een opvallend laag aantal in 2018 en 2020 (minder dan vijf), waarbij ook de mate van activiteit per lidstaat verschilde. De categorieën cultuuroederen waarvoor deze vorm van IMI-kennisgevingen de meeste relevantie had, waren: "Foto's, schilderijen en iconen" (waarbij iconen goed waren voor 116 van de 178 kennisgevingen), gevolgd door "Oudheidkundige voorwerpen" met 55 kennisgevingen. Voor dezelfde periode werden er gemiddeld minder dan 10 kennisgevingen gedaan over andere categorieën cultuuroederen, zoals vaten, aquarellen, beeldjes, munten en boeken.

In dezelfde periode werden 65 verzoeken in het IMI geregistreerd om een op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat gebracht cultuuroed op te sporen en de identiteit van de

²⁷ Nadere cijfers met betrekking tot kennisgevingen en uitwisselingen van de lidstaten betreffende cultuuroederen zijn in de bijlage opgenomen.

bezitter of de houder, vast te stellen. Uit de jaarlijkse trend blijkt een constante daling van deze vorm van kennisgevingen tussen 2016 en 2018, van 14 tot minder dan 5 gevallen, met in 2019 en 2020 een toename (van respectievelijk 20 en 19 ontvangen kennisgevingen). Voor dezelfde vorm van kennisgeving waren de meest relevante categorieën: “Oorspronkelijke beelden of oorspronkelijk beeldhouwwerk, alsmede kopieën die zijn verkregen volgens hetzelfde procedé als de oorspronkelijke stukken” en “Afbeeldingen, schilderijen en iconen die geheel met de hand zijn vervaardigd”.

Tussen 2017 (19 kennisgevingen) en 2019 (3 kennisgevingen) is het aantal kennisgevingen over de opsporing van op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat gebrachte cultuurgoederen sterk gedaald, en in 2020 sterk gestegen (15 kennisgevingen). Het grootste aantal kennisgevingen voor deze vorm van IMI-kennisgevingen betrof “Voorwerpen van numismatisch belang” (12 kennisgevingen), gevolgd door “Munten” (8 kennisgevingen), “Iconen” (5 kennisgevingen) en “Beeldhouwwerken” (5 kennisgevingen).

Sinds 2016 zijn in het IMI slechts vijf kennisgevingen geregistreerd met het oog op het instellen van vorderingen tot teruggave.

Negentien lidstaten maakten als algemene opmerking dat verdere verbeteringen van het IMI overwogen kunnen worden om het instrument gebruiksvriendelijker te maken. De terminologie zou in enkele gevallen problematisch zijn en bepaalde taalversies behoeven kleine aanpassingen. Om deze problemen aan te pakken, werkt de Commissie aan een specifieke gebruikershandleiding.

Bepaalde lidstaten hebben ook aangegeven dat de termijn waarbinnen kennisgevingen worden gesloten problematisch is in het geval van lopende onderzoeken. In dit verband benadrukten de lidstaten dat het van belang is dat het systeem actief wordt gemonitord en door alle aangesloten autoriteiten wordt gebruikt. Daarnaast wordt gesteld dat hoe gericht de IMI-verzoeken zijn, hoe groter de kans is op een nuttige reactie. Dit helpt ook bij het terugdringen van de grote hoeveelheid berichten die automatisch door het systeem worden gegenereerd.

Daarnaast trachten de lidstaten, wanneer een cultuurgoed op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat is gebracht en vervolgens is opgespoord, het terug te vorderen via verschillende wegen, in de eerste plaats via gerechtelijke procedures en niet via een IMI-verzoek. De toegevoegde waarde van het IMI wordt echter niet in twijfel getrokken, aangezien officiële uitwisselingen via het IMI-systeem in gerechtelijke procedures als formeel bewijs worden behandeld.

3.6. Wederzijdse rechtshulp en specifieke kwesties in verband met de kosten van gerechtelijke vorderingen tot teruggave (artikel 6)

Artikel 6 van de richtlijn voorziet in de mogelijkheid voor het instellen van een vordering tot teruggave, alsook in de voorwaarden waaraan deze vordering moet voldoen. Deze vordering tot teruggave kan worden ingesteld door de lidstaat van waaruit een cultuurgoed op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van die lidstaat is gebracht (de “verzoekende lidstaat”) bij de bevoegde rechtbank van de lidstaat waar het cultuurgoed zich bevindt (de “aangezochte lidstaat”). De bevoegde rechtbank gelast de teruggave van het betrokken cultuurgoed indien wordt bewezen dat dit goed een cultuurgoed betreft

dat op onrechtmatige wijze buiten het nationale grondgebied is gebracht²⁸. Verder bevat de richtlijn de verjaringstermijnen voor de vordering tot teruggave en de voorwaarden voor de toekenning van een vergoeding aan de bezitter wanneer het goed wordt teruggegeven²⁹.

Over het algemeen kwam uit de reacties van de lidstaten naar voren dat de regels voor teruggave via gerechtelijke procedures, zoals bepaald in de richtlijn, adequaat zijn. Slechts één lidstaat stelde dat de bepalingen van artikel 6 niet volstaan.

Sinds de inwerkingtreding van de richtlijn zijn door de nationale rechterlijke instanties slechts twee gerechtelijke procedures ingesteld met betrekking tot de teruggave van cultuurgoederen. De belangrijkste belemmeringen houden mogelijk verband met de complexiteit en hoge kosten van gerechtelijke procedures³⁰, de behoefte aan opslag, de vervoers- en verzekeringskosten en de bewijslast voor illegale uitvoer na 1 januari 1993. In één specifiek geval werd erop gewezen dat gerechtelijke procedures op grond van de richtlijn onmogelijk waren, aangezien het mogelijk was gebleken het op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat gebrachte cultuurgoed naar een derde land uit te voeren, waardoor dit goed zich niet meer op het grondgebied van de EU bevond op het moment dat de verzoekende lidstaat het teruggavemechanisme uit hoofde van de richtlijn in werking kon stellen.

In hun verslagen over de eerste vijf jaar waarin de richtlijn van toepassing was, vroegen de nationale autoriteiten om specifieke rechtsbijstand bij het instellen van gerechtelijke procedures bij de rechterlijke instanties van andere lidstaten, alsook om het delen van de kosten voor beveiliging en vervoer, en het verzekeren en vervoeren van cultuurgoederen.

In dit verband stelden vier lidstaten voor een netwerk van wederzijdse rechtshulp tussen de lidstaten op te zetten uit hoofde van artikel 6 van de richtlijn, en te voorzien in een Europees openbaar aanklager die in het belang van de verzoekende lidstaat kan optreden.

4. CONCLUSIES

De richtlijn lijkt een bepalende werking te hebben. De lidstaten gaven aan een positief effect te zien

²⁸ In dit verband wordt in artikel 28, lid 4, van Verordening (EU) 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevroezingsbevelen en confiscatiebevelen (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 1) verduidelijkt dat de uitvoerende staat specifieke voorwerpen waarop het confiscatiebevel betrekking heeft, niet hoeft te verkopen of terug te geven indien deze cultuurgoederen betreffen zoals omschreven in artikel 2 van Richtlijn 2014/60/EU.

²⁹ Een verjaringstermijn voor een vordering tot teruggave van drie jaar na de datum waarop de plaats waar het cultuurgoed zich bevindt en de identiteit van de bezitter of de houder van dat goed ter kennis van de verzoekende lidstaat zijn gekomen. Een verjaringstermijn van 75 jaar voor een vordering tot teruggave van goederen die deel uitmaken van openbare collecties en goederen die behoren tot inventarissen van kerkelijke of andere religieuze instellingen in de lidstaten en zijn onderworpen aan speciale beschermende regelingen (artikel 8 van de richtlijn).

³⁰ De procedure kan bijzonder duur zijn aangezien de kosten van schadevergoeding worden opgeteld bij de hoge kosten van de gerechtelijke procedure, bijvoorbeeld de honoraria van advocaten. Dit kan ertoe leiden dat het instellen van deze procedure feitelijk wordt beperkt tot goederen van groot financieel belang waarvoor de lidstaten aanzienlijke middelen willen uittrekken.

waar het de bewustmaking van belanghebbenden betreft over de bescherming van cultuurobjecten in de EU en de ontwikkeling van de handel in kunstwerken.

De volgende aspecten voor een mogelijke verbetering met betrekking tot de toepassing van de richtlijn werden genoemd:

- technische regelingen om het gebruik van het IMI voor de toepassing van de richtlijn te vergemakkelijken en te rationaliseren;
- bevordering van wederzijdse rechtshulp tussen de lidstaten uit hoofde van artikel 6 teneinde de verzoekende lidstaten te helpen bij het instellen van gerechtelijke procedures bij de rechterlijke instanties van andere lidstaten;
- bevordering van een uniforme interpretatie en toepassing van de richtlijn, door het stimuleren van de uitwisseling van beste praktijken, een gemeenschappelijke interpretatie van zorgvuldigheidseisen voor professionele kunsthandelaars, en onderzoek naar de herkomst van cultuurobjecten die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen.

In het licht van dit verslag zal de Commissie in samenwerking met de lidstaten blijven toezien op de uitvoering van de richtlijn en nagaan hoe de doeltreffendheid ervan kan worden verbeterd.

De Commissie verzoekt de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité kennis te nemen van dit verslag.

5. BIJLAGE

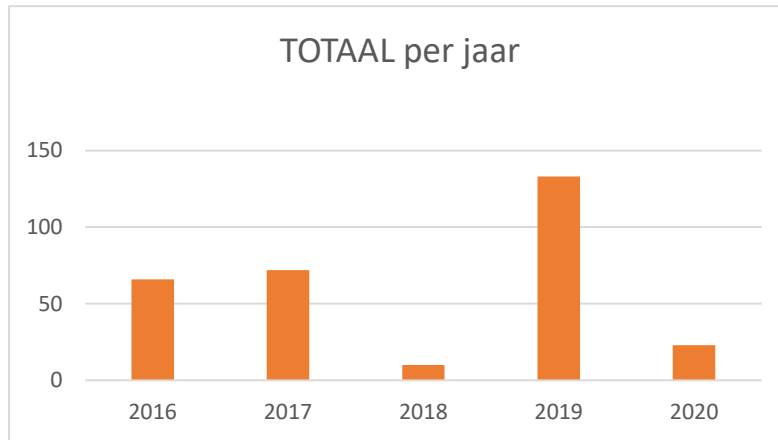
INFORMATIESYSTEEM INTERNE MARKT (IMI) – CIJFERS MET BETREKKING TOT KENNISGEVINGEN EN UITWISSELINGEN VAN LIDSTATEN BETREFFENDE CULTUURGOEDEREN (CULTURAL OBJECTS, CO)

i. Kennisgeving van een op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat gebracht cultuurobject

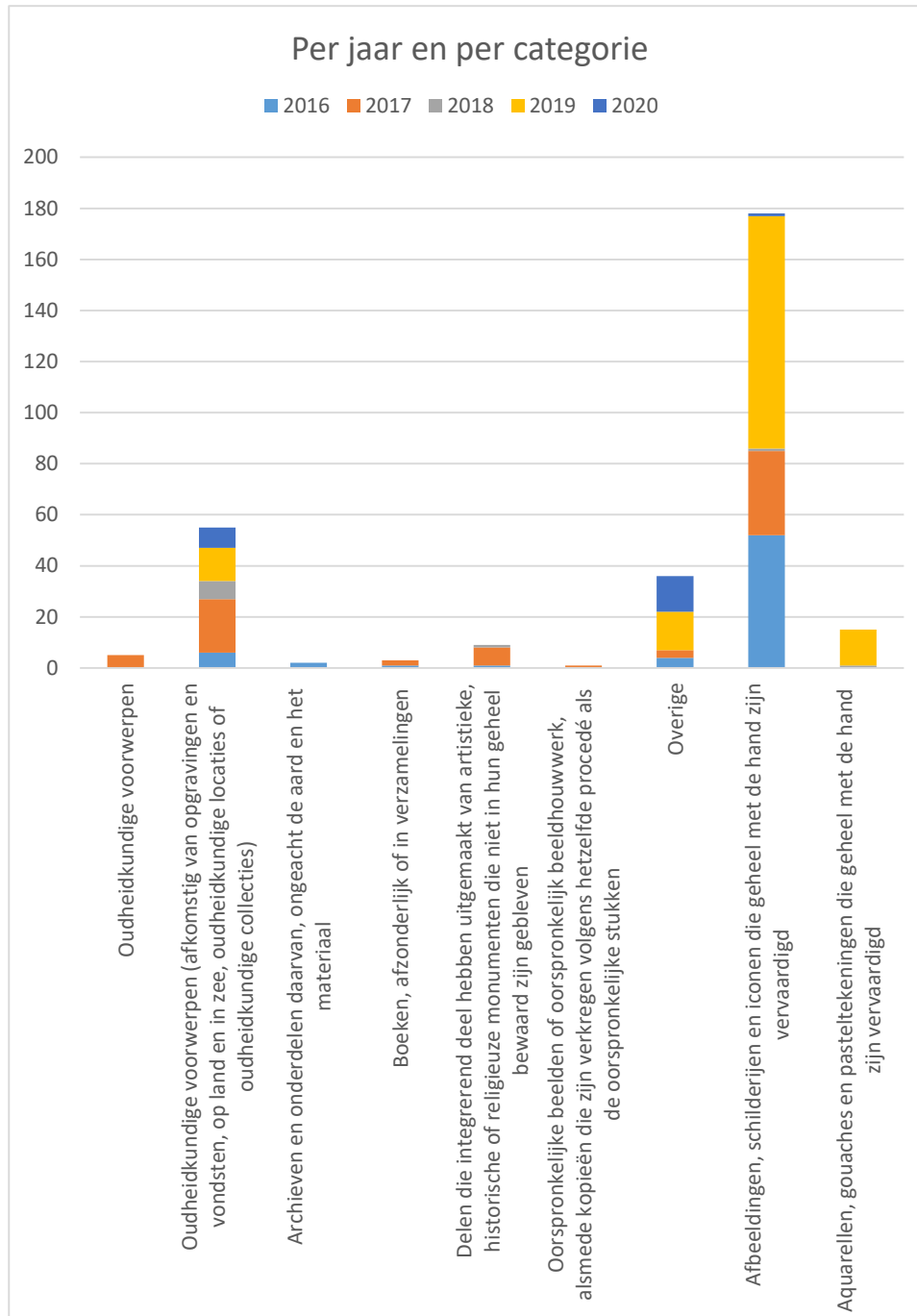
In de periode 2016-2020 waren er 310 CO-F1-kennisgevingen; 304 zonder de ingetrokken kennisgevingen³¹.

CO-F1 – Laatste locatie vóór de onrechtmatige verplaatsing

³¹ De kennisgevingen waren altijd afkomstig van X en hadden betrekking op X (hetzelfde land).



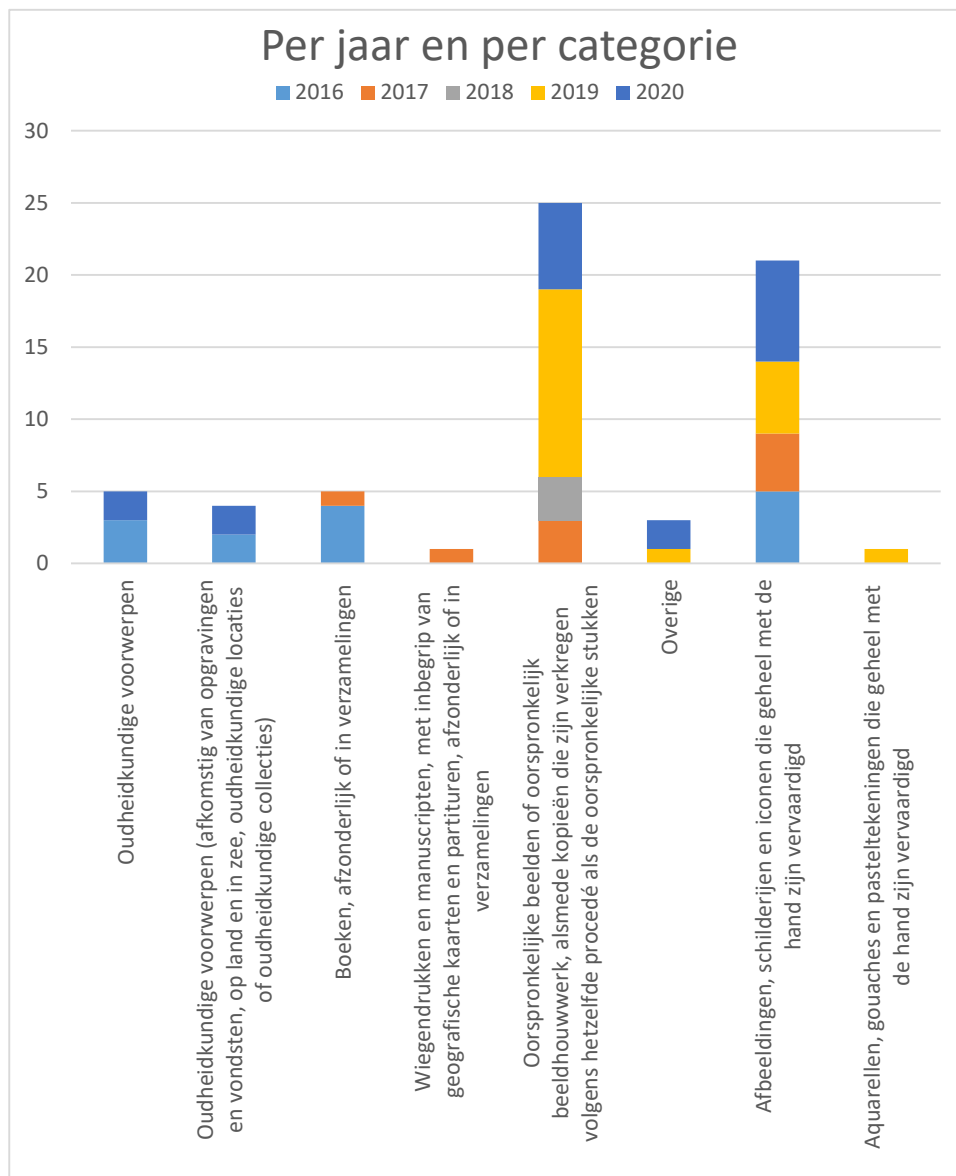
Het aantal gevallen was in 2016 en 2017 ongeveer gelijk (circa 60-70), gevolgd door twee dalingen in 2018 en 2020 (minder dan 5) met een piek in 2019 (meer dan 125)



De meeste IMI-kennisgevingen hadden betrekking op de volgende categorieën cultuuroederen: “Afbeeldingen, schilderijen en iconen die geheel met de hand zijn vervaardigd...” (178) en “Oudheidkundige voorwerpen (afkomstig van opgravingen en vondsten, op land en in zee, oudheidkundige locaties en oudheidkundige collecties)” (55).

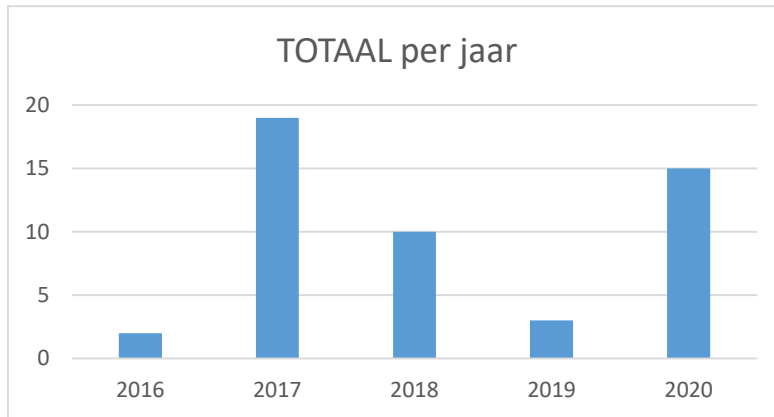
- ii. **Verzoek om een op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat gebracht cultuuroed op te sporen en de identiteit van de bezitter/houder vast te stellen**

Uit de jaarlijkse trend blijkt een constante daling tussen 2016 en 2018, van 14 tot minder dan 5 gevallen, met een toename in 2019 (20) en 2020 (19).

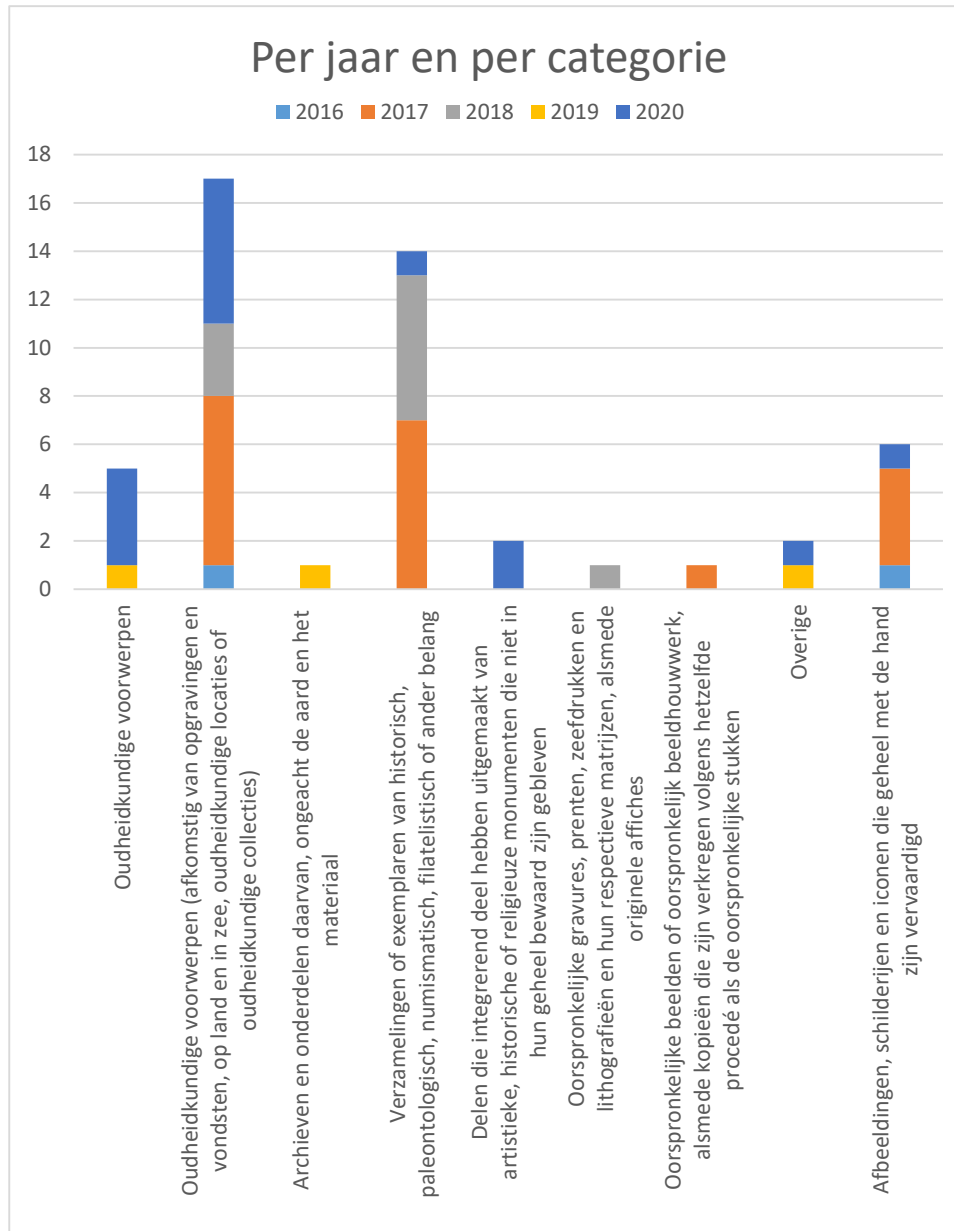


De categorieën met de meeste relevantie zijn “Oorspronkelijke beelden of oorspronkelijk beeldhouwwerk, alsmede kopieën die zijn verkregen volgens hetzelfde procedé als de oorspronkelijke stukken” (25) en “Afbeeldingen, schilderijen en iconen die geheel met de hand zijn vervaardigd” (21). Het aantal kennisgevingen voor andere cultuurgoederen bedroeg altijd minder dan 5.

iii. Kennisgeving van het opsporen van een op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat gebracht cultuurgoed



Het aantal kennisgevingen daalde sterk tussen 2017 (19) en 2019 (3), en nam sterk toe in 2020 (15).



De twee meest opvallende categorieën zijn “Oudheidkundige voorwerpen (afkomstig van opgravingen en vondsten, op land en in zee, oudheidkundige locaties en oudheidkundige collecties)” (17) en “Verzamelingen of exemplaren van historisch, paleontologisch, numismatisch, filatelistisch of ander belang” (14).

iv. Kennisgeving van de instelling van een vordering tot teruggave

Sinds 2016 werden in het IMI 6 kennisgevingen van ingestelde vorderingen tot teruggave geregistreerd en werd 1 kennisgeving ingetrokken (2 hiervan hadden betrekking op oudheidkundige voorwerpen, 1 op een muntenverzameling, 1 op boeken en 1 op plastic/beeldhouwwerken).