

35 635 Wijziging van de Erfgoedwet en de Wet op de economische delicten in verband met EU-verordening (EU) 2019/880 inzake het binnenbrengen van cultuurgooederen

Nr. 6 Nota naar aanleiding van het verslag
Ontvangen 1 april 2021

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het verslag dat zij heeft uitgebracht naar aanleiding van het wetsvoorstel wijziging van de Erfgoedwet en de Wet op de economische delicten in verband met EU-verordening (EU) 2019/880 inzake het binnenbrengen van cultuurgooederen. De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA en D66. Hieronder volgt de beantwoording van de gestelde vragen, waarbij zoveel mogelijk de volgorde en indeling van het verslag is aangehouden.

I Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen, verwijzend naar het karakter van een EU-verordening, of er opties zijn voor de lidstaten. Deze EU-verordening is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Dat heeft te maken met de aard van deze vorm van EU-regelgeving. Deze verordening regelt diverse onderwerpen op Europees niveau, bijvoorbeeld wat men moet kwalificeren als cultuurgoed en bepaalde bedragen. Wat deze verordening wel van de lidstaten verwacht, is het regelen van het verbod op illegale invoer en het instellen van een strafbepaling bij overtreding van dat verbod. Ten aanzien van de strafbepaling is besloten aansluiting te zoeken bij de meest voor de hand liggende wet, namelijk de Wet op de economische delicten. In de Erfgoedwet is immers daar waar het gaat om sanctionering in andere situaties ook aangesloten bij de Wet op de economische delicten.

Deze leden vragen of de regering inzicht heeft in hoeveel cultuurgooederen verhandeld zijn uit de landen waar oorlog wordt gevoerd en heeft de regering inzicht in hoeveel van deze goederen zich in Nederland bevinden en om hoeveel kapitaal dit gaat.

Er zijn geen centraal geregistreerde cijfers op internationaal niveau waarin de handel in cultuurgooederen uit conflictgebieden systematisch worden bijgehouden. Wel kan via reguliere rapportages aan UNESCO en onderzoeken naar illegale handel in cultuurgooederen enig inzicht in aard en omvang worden verkregen. Zo is bijvoorbeeld bekend dat tijdens de oorlog in Syrië en de daaropvolgende opkomst van terroristische groeperingen in die regio veel schade is aangebracht aan het culturele erfgoed in Irak en Syrië door verwoesting, plundering, systematische opgravingen van archeologische sites en illegale uitvoer uit deze landen. In Nederland zijn in 2009 zeventig voorwerpen teruggegeven aan Irak en in 2021 zullen zeven voorwerpen worden teruggegeven aan Irak. Bij de bescherming van cultuurgooederen staat de definiëring van wettelijke bescherming in de landen van herkomst en de cultuurhistorische waarde voorop en niet de economische.

Deze leden vragen verder naar verschillen tussen deze verordening en andere verordeningen die dezelfde materie betreffen en gevolgen voor Nederland. Deze verordening gaat over het binnenbrengen en de invoer van cultuurgoederen in de EU. Met Verordening (EG) nr. 116/2009, die betrekking heeft op de uitvoer van cultuurgoederen en Richtlijn 2014/60 EU betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht, vormt dit een sluitend systeem van regelgeving op het gebied van invoer en uitvoer van cultuurgoederen in de EU. De voornoemde richtlijn is geïmplementeerd in de Erfgoedwet (artikel 3.18). Daarnaast ziet ook andere regelgeving op de invoer en uitvoer van cultuurgoederen: het UNESCO-verdrag 1970 en het Verdrag en Protocol bij het UNESCO Verdrag 1954 (beide reeds geïmplementeerd in de Erfgoedwet van 2016) en de Sanctiemaatregelen voor Irak en Syrië.

Voorliggende verordening heeft tot gevolg, dat in Nederland een nieuwe handhavingstaak bij Douane en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (verder: Inspectie OE) komt te liggen. Deze nieuwe handhavingstaak betreft handhaving van een algemeen verbod op onrechtmatig binnenbrengen en invoer van cultuurgoederen van buiten de EU. Met ingang van 28 december 2020 geldt deze nieuwe handhavingstaak. Dit is een uitbreiding van de handhavingstaak op het gebied van het al bestaande verbod op het binnenbrengen van cultuurgoederen in Nederland dat onrechtmatig buiten het grondgebied van een verdragsstaat aangesloten bij het UNESCO-verdrag 1970 is gebracht, opgenomen in artikel 6.3 van de Erfgoedwet.

Een centraal registratiesysteem van invoervergunningen en importeursverklaringen wordt op termijn ingevoerd. Dit registratiesysteem is bedoeld voor specifieke objectcategorieën. Uiterlijk met ingang van 28 juni 2025 treedt dit registratiesysteem in werking. De wijze waarop dat moet plaatsvinden zal op EU-niveau nog in een uitvoeringsverordening worden vastgelegd.

De leden van de VVD-fractie vragen of er andere verordeningen gelden voor cultuurgoederen die in het douanegebied van de Unie werden vervaardigd of ontdekt. Cultuurgoederen die in het douanegebied van de Unie werden vervaardigd of ontdekt worden bij uitvoer uit de Unie beschermd door Verordening (EG) nr. 116/2009. Daarin is voor bepaalde cultuurgoederen een vergunningplicht bij uitvoer vastgelegd. Binnen Europa kan een cultuurgoed dat als nationaal bezit van de lidstaat is aangemerkt, teruggevraagd worden via Richtlijn 2014/60/EU betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht. Verordening (EU) 2019/880 is daarom alleen van toepassing op cultuurgoederen die buiten het douanegebied van de EU zijn vervaardigd of zijn ontdekt. Overigens zijn de meeste EU lidstaten aangesloten bij de UNESCO-verdragen 1970 en 1954. Op basis van deze internationale afspraken kunnen zij zonodig een teruggaveprocedure in een aangesloten (derde) land starten.

De leden van de D66-fractie vragen naar de regelmaat van toepassing van de verordening.

Het is op dit moment lastig om een inschatting te geven van hoe vaak de onderhavige regelgeving toegepast zal worden, omdat er in veel gevallen een overlap zal zijn met de al bestaande regelgeving van de UNESCO-verdragen en de sanctie-regelingen. In de praktijk wordt de controle op het binnenbrengen van cultuurgoederen (artikel 3, eerste lid van de Verordening (EU) 2019/880, artikel

4.23a Erfgoedwet) meegenomen in de reguliere handhavingstaken van de Douane en de Inspectie OE. Er wordt een aanvullend risicoprofiel opgesteld voor de landen die geen partij zijn bij het UNESCO-verdrag 1970. De controles liggen vast in het Handhavingsplan dat de Douane heeft opgesteld in samenwerking met de Inspectie OE.

Deze leden vragen verder wat de gevolgen van toepassing zijn voor het museale bruikleenverkeer.

De voorliggende wetswijziging betekent geen verandering voor het museale bruikleenverkeer. Voor bepaalde cultuurgoederen dient uiterlijk per 28 juni 2025 bij invoer een importeursverklaring te worden ingediend of een invoervergunning te worden aangevraagd. De tijdelijke invoer van cultuurgoederen voor educatieve, wetenschappelijke of museale doeleinden is van voorgaande verplichtingen uitgezonderd.

De leden van de D66-fractie vragen wat de uitwerking is van het tijdelijk opslaan voor de douanecontrole.

Voor het tijdelijk opslaan gelden de reeds bestaande procedures en vereisten bij Douane en de Inspectie OE. De Douane zal cultuurgoederen aan de Uniegrens stoppen. De verdere afhandeling wordt dan overgedragen aan de Inspectie OE. Het betreffen cultuurgoederen waarvan bij aangifte voor het douaneproces “Binnenbrengen” indicaties zijn, dat de cultuurgoederen in strijd met wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van het land waar de cultuurgoederen zijn ontdekt of vervaardigd, buiten het grondgebied van dat land zijn of worden gebracht. Aan de aangever van de goederen wordt gevraagd de goederen beschikbaar te stellen voor controle en daarmee te zorgen voor de condities van de tijdelijke opslag. De Vergunninghouder Ruimte Tijdelijke Opslag (RTO) is verantwoordelijk voor het faciliteren van de tijdelijke opslag¹. De Inspectie OE zal vervolgens het nader onderzoek verrichten en bepalen of sprake is van overtreding van het voorgestelde artikel 4.32a van de Erfgoedwet.

1.1 Aanleiding en achtergrond

De leden van de CDA-fractie vragen naar de effectiviteit van het wetsvoorstel in bepaalde gevallen zoals een corrupte regering bij uitvoer van cultuurgoederen. Tevens vragen zij of dit soort uitvoer aangemerkt wordt als terrorismefinanciering. De Europese Commissie heeft in 2016 een ‘Actieplan ter versterking van de strijd tegen de financiering van terrorisme’ gepresenteerd. De lidstaten hebben dit plan verwelkomd. Het EU-brede Actieplan is opgesteld om twee redenen. Ten eerste om terrorismefinanciering intensiever te bestrijden door het huidige beleid en bestaande EU-regels aan nieuwe bedreigingen aan te passen. Ten tweede om de praktijk in overeenstemming te brengen met internationale normen. In het Actieplan is ook aandacht besteed aan de aanpak van mogelijke financieringsbronnen, bijvoorbeeld de aanpak van illegale handel in cultuurgoederen. Deze verordening is een uitwerking van datgene dat aangekondigd werd in het EU-brede Actieplan. Hiermee wordt in de EU een set maatregelen geïntroduceerd om de cultuurgoederen van buiten de EU waarvoor een aangifte wordt gedaan, te controleren. Deze verordening draagt bij aan

¹https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HDU/tijdelijke_opslag_van_goederen-tijdelijke_opslag.html

het tegengaan van terrorismefinanciering, witwassen en corruptie via de handel in cultuurgoederen. De verordening en onderhavig wetsvoorstel zijn daartoe een extra instrument naast reeds bestaande, zoals andere Europese regelgeving en RvE- en VN-verdragen tegen witwassen, corruptie en terrorisme en terrorismefinanciering.

Deze leden vragen tevens of dit wetsvoorstel geen belemmering opwerpt voor het veiligstellen van cultuurgoederen bijvoorbeeld door internationale organisaties. Het wetsvoorstel brengt geen verandering aan in de bestaande douaneprocedures voor internationale organisaties inzake het veiligstellen van cultuurgoederen in een dreigende situatie. Nadere regels hiertoe worden op dit moment voorbereid in een uitvoeringsverordening. Naar verwachting zal dit belemmeringen wegnemen. Internationale organisaties kunnen in dreigende situaties cultuurgoederen dan veilig stellen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Inhoud van het voorstel

De leden van de VVD-fractie vragen naar teruggave van cultuurgoederen nu dat niet is opgenomen in de verordening en daarom ook niet in het wetsvoorstel en in het bijzonder wie daarover is geconsulteerd.

Nederland heeft ruime ervaring met teruggaveacties. Dit gebeurt onder Richtlijn 2014/60/EU, de implementatie van het UNESCO-verdragen 1970 en 1954 en de Sanctieregeling voor Irak 2004 II en Syrië 2012. Hiervoor zijn verschillende procedures opgesteld door de Douane en Inspectie OE. De Inspectie OE schakelt indien nodig nationale expertise in en overlegt met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Iedere EU-lidstaat kan aansluiten op haar bestaande nationale praktijk. Bij de teruggave wordt het land van herkomst van het beschermde cultuurgoed nauw betrokken.

Deze leden vragen ook of er mogelijkheden bestaan om punten, zoals hoogte van de kosten van de vergunning, in te brengen op Europees niveau, waar het stelsel verder wordt uitgewerkt.

Wat betreft de kosten voor een invoervergunning geeft de verordening geen expliciete richtlijnen. In Nederland zullen geen kosten in rekening worden gebracht voor de vergunningaanvraag en de afgifte van de invoervergunning in relatie tot deze verordening. Dit komt overeen met de benadering van het uitvoervergunningensysteem op het gebied van cultuurgoederen. De regering ziet geen aanleiding om hiervan af te wijken.

De bespreking voor de uitvoeringsverordening is in een afrondende fase. Net als tijdens de onderhandeling over de tekst van de verordening, zal Nederland tijdens deze besprekingen benadrukken, dat de administratieve last zo laag mogelijk dient te zijn.

Verwijzend naar de rol van freeports vragen de leden van de CDA-fractie of de strafbaarstelling van illegale uitvoer niet zal leiden tot meer opslag in freeports. Nederland heeft geen freeports en heeft geen rechtsmacht over freeports van andere landen. Europese samenwerking beoogt te voorkomen dat freeports in de EU gebruikt worden voor opslag van illegaal ingevoerde (cultuur)goederen.

Met de wet wordt overigens niet de illegale uitvoer strafbaar gesteld, maar het handelen in strijd met het verbod op invoer van cultuurgoederen dat in strijd met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land waar de cultuurgoederen zijn ontdekt of vervaardigd, buiten het grondgebied van dat land zijn gebracht. Indien geen of anderszins incorrecte vergunning of verklaring of verdere relevante documentatie aanwezig is, dan is het verbod van het voorgestelde artikel 4.23a Erfgoedwet overtreden. Dit kan dan leiden tot een sanctie op grond van de Wet op de economische delicten.

Deze leden vragen verder of voorliggende wetsvoorstel bijdraagt aan beter zicht op de handelsstromen.

Alle EU lidstaten gaan hetzelfde Europese registratiesysteem (uiterlijk vanaf 28 juni 2025) voor de invoervergunningen en de importeursverklaringen gebruiken. De Europese Commissie ontwikkelt dit registratiesysteem speciaal voor deze verordening. Hierdoor kan de Commissie, ook voor de EU lidstaten, overzichten maken van de afgegeven en afgewezen vergunningaanvragen. Ook bevordert het systeem uitwisseling van informatie tussen de lidstaten. Hiermee komt beter zicht op de handelsstromen. Daarnaast zal hoofdstuk 97 van de Geharmoniseerde Nomenclatuur (voor de indeling van goederen en statistiek) per 1 januari 2022 worden herzien, waarbij extra posten voor de indeling van categorieën cultuurgoederen zijn toegevoegd. Hierbij is rekening gehouden met deze verordening. Ook hiermee zal het beter mogelijk zijn de handelsstromen te monitoren.

Deze leden vragen ook in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel bijdraagt aan de bestrijding van het witwassen van drugsgelden door middel van de handel in cultuurgoederen.

De bestrijding van het witwassen van drugsgelden behoort niet tot de scope van de verordening en hierover zijn ook geen gegevens beschikbaar in relatie tot handel in cultuurgoederen. Wel zijn de verordening en het wetsvoorstel extra radertjes in het Europese en Nederlandse framework ter bestrijding van terrorismefinanciering en witwassen. In dit kader wordt ook verwezen naar het antwoord op de vraag van deze leden inzake terrorismefinanciering.

De leden van de CDA-fractie vragen nader in te gaan op het geval waarbij de schijn gewekt wordt van een rechtmatige verkoop aan een particulier, terwijl de cultuurgoederen feitelijk onrechtmatig verkregen zijn in een conflictsituatie, door of met medewerking van het desbetreffende regime.

De vraag ziet op reeds bestaande sanctiemaatregelen. Vanuit Europese regelgeving en VN-verdragen zijn specifieke verboden van kracht op handel in cultuurgoederen afkomstig uit Syrië en Irak. De zeer uitgebreide EU- en VN-sancties tegen Noord-Korea omvatten onder andere een import- en exportverbod, waaronder ook cultuurgoederen vallen. Als er geen sanctiemaatregelen voor bepaalde landen zijn, dan is het lastig hier eventueel tegen op te treden. Landen in conflictsituatie zijn onderdeel van de risicoanalyse en het handhavingsplan tussen de Douane en de Inspectie OE. In voorkomende gevallen wordt nader onderzoek gedaan naar cultureel erfgoed. Nader onderzoek wordt gedaan in overleg met bijvoorbeeld het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook in dit verband wordt verwezen naar hetgeen door deze leden is gevraagd omtrent terrorismefinanciering.

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op de reikwijdte van het wetsvoorstel en wijzen daarbij specifiek op de in de bijlage, deel C van de verordening opgenomen ouderdoms- en financiële drempel. De leden van de D66-fractie vragen daarbij tevens waar de waardedrempel op is gebaseerd.

In het voorstel voor de verordening heeft de Europese Commissie voorgesteld om, net als in de verordening voor de uitvoer van cultuurgoederen, een ouderdomsdrempel in te voeren. In de onderhandelingen met de lidstaten is daarnaast een financiële waardedrempel geïntroduceerd. Alleen de meest kwetsbare categorieën cultuurgoederen (archeologie en onderdelen van gebouwen) hebben geen financiële waardedrempel in de verordening. Door de toepassing van deze drempels wordt het plunderen of onrechtmatig uitvoeren van goederen die het doelwit van plundersaars in conflictgebieden zijn, ontmoedigd. Hiermee is rekening gehouden met het streven de administratieve lasten voor de aanvragers van een invoervergunning of een importeursverklaring en uitvoeringslasten voor de autoriteiten te beperken, terwijl de effectiviteit van de maatregelen zoveel mogelijk gewaarborgd blijft. Ook kan door het drempelsysteem de taakuitvoering van de nationale autoriteiten effectiever worden ingezet. Bij het ontwerp van de verordening hebben zowel de Commissie als lidstaten naar verschillende instrumenten gezocht. Hierbij is ook gekeken naar de synergie met Verordening (EG) nr. 116/2009 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen.

3. Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de regering nader inzicht krijgt in de administratieve lasten en of dit aan stakeholders is voorgelegd.

Deze verordening brengt op dit moment geen verzwaring in de administratieve last.

De verzwaring ontstaat op het moment dat het elektronisch systeem van invoervergunningen en importeursverklaringen operationeel wordt (uiterlijk met ingang van 28 juni 2025). De exacte manier van het aanvragen van invoervergunningen en importeursverklaringen zal (volgens de verordening) uiterlijk op 28 juni 2021 met de EU-uitvoeringsverordening bekend worden. Pas daarna zal het mogelijk zijn een nadere inschatting te maken. In de Memorie van Toelichting is de eerste inschatting van de regering opgenomen. Voor de importeur wordt ongeveer twee uur geschat tegen een verwacht uurtarief van € 50,-. Het gaat hier om de aanvraag voor de vergunning en ook voor het afgeven van de een importeursverklaring. Voor de behandeling van de vergunningaanvraag en de afgifte van de vergunning rekent de Nederlandse overheid geen kosten.

Over de administratieve lasten is gesproken met de kunsthandel. De kunsthandel geeft aan tijd nodig te hebben voor het aanvragen van de vergunning of het afgeven van de verklaring. De benodigde tijd verschilt per object en de kunsthandel verwacht dat dit meer tijd gaat kosten dan het hierboven geschatte gemiddelde van twee uur. Over de uitwerking zal contact met stakeholders blijven bestaan.

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de extra werklast voor de Inspectie OE wordt ondervangen. Deze leden vragen vervolgens hoe deze werklast verlaagd kan worden. De leden van de CDA-fractie verwijzen ook naar knelpunten geconstateerd door de Inspectie OE en vragen op welke wijze de Europese samenwerking voor de

aanpak hiervan wordt vormgegeven en vragen tevens naar de beoogde uitbreiding van capaciteit bij de Inspectie OE.

De Douane en de Inspectie OE kunnen bogen op een lange en efficiënte samenwerking, die ook voor deze verordening aangewend wordt. Met behulp van een gezamenlijk op te stellen Risicoanalyse en Handhavingsplan kunnen zij een afgewogen keuze maken om de gestelde handhaving te bereiken. In de overleggen met de EU is voorgesteld dat informatie over regelgeving en bijvoorbeeld contactgegevens van andere landen centraal door de Europese Commissie zal worden verzameld, bijgehouden en beschikbaar zal zijn voor alle lidstaten. De EU zou hiervoor samen kunnen werken met UNESCO die al een database heeft van cultuur- en erfgoedwetgeving van aangesloten landen. Een en ander zal ook afhangen van het centrale digitale registratiesysteem dat door de EU zal worden opgezet voor de behandeling van de invoervergunningen en het registreren van importeursverklaringen. Dit laat onverlet dat de werklast toe zal nemen. Op dit moment wordt bezien hoe dit opgevangen kan worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of na genoemde uitbreiding ook voldoende kennis en expertise bij de Inspectie OE en de douane is om de handel in cultuurgoederen te controleren.

Bijna 30 jaar werken de instellingen samen op gebied van grensoverschrijdend cultuurgoederenverkeer. Daarmee is bij de Inspectie OE en de Douane voldoende kennis en expertise opgebouwd om de handel in cultuurgoederen te controleren. De samenwerking is vastgelegd in een convenant met bijlagen, waarin ook op uitvoerend niveau taken en werkzaamheden zijn vastgelegd. De Douane kent een systeem van *éducation permanente* op het gebied van cultuurgoederen, gericht op herkenning van (risicovolle) cultuurgoederen en cultuurbetoging. Er is een procedure opgesteld tussen de Douane en de Inspectie OE voor in- en uitvoermeldingen van (il)legale cultuurgoederen. Bij twijfel wordt contact opgenomen met experts in musea en bij universiteiten.

5. Evaluatiebepaling

De leden van de VVD-fractie wijzen op de termijn van drie jaar na de datum van toepassing voordat een evaluatie plaatsvindt bij de EU en vragen wat er gebeurt als er tussentijds signalen opkomen.

Nu alleen een verbod op binnenbrengen wordt ingevoerd dat aansluit bij het bestaande in de Erfgoedwet wordt de kans niet groot geacht dat deze signalen er komen.

Deze leden vragen vervolgens wat het nut is van het verslag voor het Europees parlement en of dit aangepast kan worden.

Het EP kan verslagen behandelen vergelijkbaar zoals dat in de Tweede Kamer gebeurt. Indien het EP van mening is dat het verslag van de Europese Commissie noopt tot aanpassing van de verordening, dan kan het EP op grond van artikel 225 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (met meerderheid van stemmen van de leden van het Europees Parlement), de Commissie verzoeken om passende voorstellen te doen. Het Europees Parlement kan dat doen door het aannemen van een resolutie op basis van een door de bevoegde EP-commissie opgesteld initiatiefverslag (artikel 47 uit het Reglement van het Europees Parlement).

6. Consultatie

De leden van de D66-fractie merken op dat een EU-verordening altijd rechtstreeks werkt in de nationale rechtsorde en vragen of om deze reden is afgezien van consultatie.

Gelet op de aard van de verordening en de reeds op Europees niveau vastgelegde keuzes was geen ruimte om eventuele wijzigingsvoorstellen voor te leggen in een nationale consultatie. In een vroeg stadium heeft op Europees niveau al een consultatie in voorbereiding op deze verordening plaatsgevonden onder stakeholders. Een aanvullende consultatie op nationaal niveau wat betreft de op Europees niveau vastgelegde keuzes, had geen meerwaarde geboden. Over de uitvoeringsverordening vindt op dit moment op Europees niveau een consultatie plaats. De sluitingsdatum hiervan is 21 april 2021. De sector is gewezen op deze consultatie.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven