

Fiche 3: Mededeling over het EU-actieplan tegen de illegale handel in cultuuroederen

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, over het EU-actieplan tegen de illegale handel in cultuuroederen.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

16 december 2022

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2022) 800

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0800&from=EN>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

N.v.t.

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

h) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Het ministerie van Justitie en Veiligheid, in nauwe samenwerking met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

In het kader van de toegenomen aandacht voor de bestrijding van de illegale handel in cultuuroederen presenteert de Europese Commissie (hierna: Commissie) een EU-actieplan om deze vorm van criminaliteit van een passende respons te voorzien. In de mededeling stelt de Commissie dat de georganiseerde misdaad, conflictpartijen en terroristen veel geld verdienen met de illegale handel in cultuuroederen. Deze illegale handel wordt gekenmerkt door zijn grensoverschrijdende karakter en het feit dat deze is verbonden met andere criminaliteitsfenomenen, zoals onder andere diefstal, fraude, witwassen, plundering en oorlogsmisdrijven.

Het EU-actieplan voorziet in vier doelstellingen. Allereerst beschrijft het actieplan voorstellen om marktdeelnemers en instellingen voor cultureel erfgoed in staat te stellen om bij te dragen aan de preventie en opsporing van strafbare feiten, het bevorderen van gericht toezicht en het bevorderen van kennis over het fenomeen en de daarmee samenhangende criminaliteit. De Commissie zal bijvoorbeeld de *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization* (UNESCO) ondersteunen bij de (al gestarte) dialoog met de kunsthandel en door de ethische code

voor musea van de *International Council of Museums (ICOM)* te bevorderen, naast kennisuitwisseling en samenwerking tussen veldpartijen en autoriteiten. Ten tweede het versterken van de rechtshandavings- en justitiële capaciteiten. Het betreft niet de mogelijkheden om op tactisch niveau politieel of justitieel samen te werken, maar de mogelijkheden om op strategisch niveau samenwerking te bevorderen, door uitwisselen van kennis en deskundigheid. Ten derde worden voorstellen gedaan om internationale samenwerking te verbeteren. Kenmerk van de illegale handel in cultuuroederen is het grensoverschrijdend aspect. Deze handel vindt zowel plaats binnen de EU als daarbuiten. Zo zal de Commissie in samenwerking met de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) zich inzetten voor de bescherming van Oekraïense cultuuroederen tegen vernietiging en onderzoek naar witwassen uitbreiden naar Azië en Latijns-Amerika. Tenslotte, richt het EU-actieplan zich op het verwerven van steun van andere belangrijke actoren om cultuuroederen tegen criminaliteit te beschermen. Een belangrijk aspect daarbij is de publieke bewustwording van de bestrijding van de illegale handel in cultuuroederen. Ondersteuning van derde partijen om het publiek te informeren, met een nadruk op jongeren, is daarbij belangrijk. Voorbeelden daarvan zijn het opstellen van een handboek voor journalisten door UNESCO, het steunen van jongereninitiatieven vanuit Creative Europe en Erasmus+ en activiteiten vanuit de ICOM.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland draagt actief bij om de internationale samenwerking in de aanpak van de illegale handel in cultuuroederen te bevorderen, ook vanuit de verplichtingen die voortvloeien uit EU- en UNESCO-regelgeving. Zo heeft Nederland het voortouw bij de uitvoering van de zogenaamde Pandora-acties¹ en is Nederland actief in Cultnet². Daarnaast is het kabinet voorstander van de versterking van de aanpak gericht op preventie en internationale samenwerking, door middel van informatie en kennisuitwisseling, *evidence based* onderzoek en deskundigheidsbevordering.

Sinds 2012 zet Nederland in de vierhoek Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, Douane, Politie en Openbaar Ministerie al in op de verbetering van de werking van de toezichts- en handhavingketen, waardoor samenwerking, kennisoverdracht en deskundigheidsbevordering efficiënter en effectiever kan plaatsvinden. Binnen het Landelijk Parket van het OM is een officier van justitie aangewezen die de aanpak van kunstcriminaliteit, waaronder de bestrijding van de illegale handel in cultuuroederen wordt begrepen, als aandachtspunt heeft. Naast de expertise en intelligence functie beheert de politie (bij de groep Kunst- en Antiekcriminaliteit bij de Dienst Landelijke Informatie Organisatie), een nationale database van in Nederland gestolen voorwerpen. De gegevens worden aangeleverd aan de database van Interpol, waar deze informatie publiekstoegankelijk is. Voorts worden thans stappen gezet om het Digitaal Opkopersregister ook voor kunst- en cultureel erfgoed voorwerpen te verplichten. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en Douane werken al geruime tijd samen bij de invoer en uitvoer van cultuuroederen. Zij houden toezicht op basis van hun bevoegdheden uit EU- en UNESCO-regelgeving op dit onderwerp. Daarnaast richt hun samenwerking zich op informatie-uitwisseling training en opleiding. Binnen de

¹ Operatie Pandora is een in 2016 opgestarte internationale operatie tegen de illegale handel in geroofde of gestolen cultuuroederen, gecoördineerd door Europol, Interpol en de Werelddouaneorganisatie.

² Een informeel netwerk van rechtshandavingsinstanties en experts op het gebied van cultureel erfgoed.

Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed zijn vijf inspecteurs aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar met algemene opsporingsbevoegdheid. Ook zijn in 2012 de Nederlandse uitgangspunten³ voor de inrichting van toezicht, handhaving en opsporing en vervolging van kunstcriminaliteit, waaronder de bestrijding van de illegale handel in cultuurgoederen vastgelegd. Verder werken de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Financiën en Justitie en Veiligheid en de gelieerde toezicht, handhavings- en opsporingsorganisaties politie, Openbaar Ministerie (hierna: OM), Douane en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed samen, onder andere via een coördinatiegroep bestrijding illegale handel en kunstcriminaliteit. Ook werken zij samen op specifieke acties en wordt beleidsondersteunend onderzoek uitgevoerd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de doelstelling van de mededeling, maar deelt tegelijkertijd in mindere mate het uitgangspunt van de mededeling.⁴ Het kabinet acht het van belang bestaande wet- en regelgeving ten aanzien van de handel in cultuurgoederen effectief gehandhaafd wordt, zeker gezien het veelal cultureel, artistiek, historisch en/of wetenschappelijk belang van deze voorwerpen. Het onderwerp van tegengaan van illegale handel in cultuurgoederen is tevens internationaal, met landen buiten de EU, actueel. Het raakt aan discussies over herkomst, de relatie tussen cultuurgoederen en de identiteit, geschiedenis en cultureel bewustzijn van inwoners van landen en (voormalig) conflictgebieden. Het kabinet waardeert daarom in het actieplan de samenwerking die met internationale organisaties als UNESCO wordt gezocht, om die internationale dialoog te versterken. Relaties zijn ook te leggen met het terrorisme en netwerken binnen de georganiseerde criminaliteit. Het kabinet staat dan ook in beginsel positief tegenover de voorstellen uit het actieplan om in te zetten op preventie, informatie-uitwisseling, kennis- en deskundigheidsbevordering. Het is ook positief dat diverse Directoraten-Generaal binnen de Commissie door dit actieplan verdere samenwerking op dit onderwerp nastreven en activiteiten bundelen of op elkaar afstemmen. Evenwel voor wat betreft toezichthouders, politieke en justitiële informatie-uitwisseling en samenwerking met relevante handhavende partners wordt opgemerkt dat de reeds bestaande Nederlandse kanalen en instrumenten wat het kabinet betreft voldoen. Gelet op de overige aspecten van het actieplan ziet het kabinet, vanwege het internationale en grensoverschrijdende karakter van de illegale handel in cultuurgoederen een duidelijke meerwaarde om dit op EU-niveau aan te pakken. Daarnaast raakt het actieplan aan geopolitieke aspecten als het gaat om de relatie tussen bron-, doorvoer- en bestemmingslanden van cultureel erfgoed. Een intensieve dialoog tussen EU-lidstaten en -instellingen is daarom op zijn plaats.

Verder staat er in het voorgestelde actieplan beschreven dat marktpartijen en erfgoedinstellingen betrokken worden bij de preventie en opsporing van kunstcriminaliteit en illegale handel in cultuurgoederen. Het kabinet geeft aan dat er in Nederland ervaring is met het betrekken van experts bij het beoordelen van cultuurgoederen en hun illegale of legale herkomst. Met koepelorganisaties vanuit de kunsthandel is regelmatig overleg om hen te informeren over de internationale ontwikkelingen ten aanzien van de risico's en kwetsbaarheden met betrekking tot de

³ Kamerstuk II, 31255, nr.13

⁴ Uitgangspunt EU-actieplan: De georganiseerde misdaad, conflictpartijen en terroristen verdienen grof geld met de illegale handel in cultuurgoederen.

internationale handel in cultuurgooderen en om met hen te werken aan verantwoord ondernemerschap en schone kunsthandel.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De verwachting is dat een groot deel van de lidstaten zich zal kunnen vinden in het actieplan. Bij de presentatie van deze voorstellen en een eerste bespreking daarvan op expertniveau, hebben enkele lidstaten uitgesproken dat zij het plan niet ambitieus genoeg vinden. Zij hebben daarbij een voorkeur uitgesproken voor meer concrete maatregelen, waaronder bijvoorbeeld een verplichting tot een nationaal opkopersregister, de financiering door de Commissie van een EU-CultNeT-contactpunt bij Europol, een bezinning over de bewijslast en de invoering van een permanent strafbaar feit op Europees niveau en het opzetten van een netwerk van gespecialiseerde onderzoekers en kunstdeskundigen. Evenwel vindt het kabinet het actieplan als eerste stap ambitieus genoeg. Het Europees Parlement heeft geen rol in deze mededeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) *Bevoegdheid*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de Commissie is positief. De mededeling heeft betrekking op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en de interne markt. Op deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (Artikel 4, lid 2, onder a en j, VWEU). Ook heeft de mededeling betrekking op het gebied van cultuur. Op het gebied van cultuur is sprake van aanvullende EU-bevoegdheid om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, coördineren of aan te vullen (art. 6 onder c, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd om op deze onderwerpen een mededeling te doen.

b) *Subsidiariteit*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel om de illegale handel in cultuurgooderen te bestrijden. Gezien het grensoverschrijdende karakter van deze illegale handel, heeft het optreden op EU-niveau ter bevordering van de samenwerking tussen de lidstaten ter zake een duidelijke toegevoegde waarde. De zeer uiteenlopende aspecten van de bestrijding van de illegale handel in cultuurgooderen, zoals de verscheidenheid aan criminaliteitsfenomenen (waaronder oorlogsmisdrijven, plundering, diefstal, witwassen), de betrokkenheid van de internationaal georganiseerde criminaliteit en terrorisme, vereiste deskundigheid, zijn zo divers en complex dat lidstaten dit niet of niet voldoende zelf of bilateraal kunnen oplossen.

c) *Proportionaliteit*

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel om de illegale handel in cultuurgooderen te bestrijden. De in de mededeling vervatte voornemens bouwen in de eerste plaats voort op bestaande initiatieven en ontwikkelingen. De acties en initiatieven gericht aan de lidstaten of de EU als geheel, zijn, voor zover concreet, vrijblijvend geformuleerd. Daarom laat het voorgestelde optreden uit de mededeling voldoende

handelingsvrijheid voor de lidstaten en gaat het niet verder dan noodzakelijk. Daarnaast acht het kabinet het voorgestelde optreden geschikt om de doelstellingen te bereiken. Zo ziet een van de doelstellingen op de uitwisseling van kennis en deskundigheid. De voorstellen uit het actieplan om in te zetten op preventie, informatie-uitwisseling, kennis- en deskundigheidsbevordering dragen bij aan het gestelde doel.

d) Financiële gevolgen

Nederland is van mening dat de benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Er worden geen consequenties voorzien voor de nationale begroting, gezien het niet-bindende karakter van de voorstellen van dit actieplan aan de lidstaten. Voor zover de uitwerking van de voorstellen uit dit plan tot additionele kosten leiden, zullen deze budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De illegale handel in cultuurgoederen kan voor het cultureel erfgoed binnen en buiten de EU onherstelbare gevolgen hebben. Deze praktijken vernietigen delen van onze collectieve herinnering en berooft de mensheid van sporen van haar geschiedenis. Daarmee raakt het actieplan ook aan de internationale discussie over herkomst, culturele identiteit, geschiedenis en cultureel bewustzijn van inwoners van landen en (voormalig) conflictgebieden.

Deze mededeling heeft geen gevolgen voor de regeldruk.