

Vergaderjaar 2020–2021

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 cultuurobjecten

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 augustus 2020 en het nader rapport d.d. 13 november 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 juni 2020, nr. 2020001187, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 19 augustus 2020, nr. W05.20.0189/l, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen waar de regering hieronder op reageert:

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 cultuurobjecten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de implementatie van de Verordening (EU) 2019/880 inzake het binnenbrengen van cultuurobjecten (hierna: de EU-verordening). In het voorstel wordt een verbod opgenomen in de Erfgoedwet om cultuurobjecten binnen te brengen die in strijd met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land waarin ze zijn

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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 oorsprong². Het voorstel sanctioneert overtreding van dit voorschrift, door het op te nemen als economisch delict in de Wet op de economische delicten (WED)³. 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 afgegeven⁴. Ook regelt het voorstel dat cultuurgoederen van deel C van de bijlage alleen mogen worden ingevoerd als daarvoor een verklaring kan worden overlegd⁵. Overeenkomstig de EU-verordening treden de artikelen over de vergunning en de importeursverklaring op een later te bepalen tijdstip in werking.

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 is⁶. 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 verordening⁷ niet worden ondervangen. De verordening omschrijft twee situaties waarin bij de aanvraag van een invoervergunning van het voorgaande mag worden afgeweken⁸. 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

² Voorgesteld artikel I, onderdeel C, artikel 4.23a, en onderdeel D, artikel 4.23a, eerste lid.

³ Voorgesteld artikel II.

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

⁵ Voorgesteld artikel I, onderdeel D, artikel 4.23a, derde lid.

⁶ Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Artikel I.

⁷ Artikel 3, eerste lid, tweede alinea, EU-verordening.

⁸ 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.

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-verordening⁹ 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 sanctiëring voor alle inbreuken op de EU-verordening¹⁰. 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 verordening¹¹.

De Afdeling adviseert nader te motiveren hoe met dit voorstel tegemoet wordt gekomen aan de verplichting tot sanctiëring van alle inbreuken op de EU-verordening, in het bijzonder het doen van valse verklaringen en het verstrekken van valse informatie, en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling wijst op het belang van het sanctiëren van alle inbreuken op de EU-verordening met in het bijzonder het sanctiëren van het doen van valse verklaringen en het verstrekken van valse informatie. De regering wijst erop dat de verordening in artikel 11 verzoekt om sanctiëring van overtreding van de in artikel 3 e.v. van de in verordening genoemde gedragingen. Daartoe is in dit voorstel voorzien. Het doen van valse verklaringen of het verstrekken van valse informatie wordt reeds gesanctioneerd op basis van de huidige douaneregels en bevoegdheden van de douane. Dat betekent dat er geen toepassing kan plaatsvinden van het tweede dan wel derde lid van artikel 4.23a, hetgeen betekent dat het verbod van het eerste lid, wordt overtreden. Dit wordt gesanctioneerd door toepassing van de Wet op de economische delicten. De memorie van toelichting is naar aanleiding hiervan verder verduidelijkt.

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 parafrazeren ervan. Voorkomen moet worden dat de nationale regeling herhaalt wat reeds in een rechtstreeks toepasselijke verordening wordt bepaald.

⁹ Artikel 3, eerste lid, tweede alinea, EU-verordening.

¹⁰ Artikel 11 EU-verordening.

¹¹ 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 Productieschap 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.

Het voorstel bevat echter ten dele bepalingen die vrijwel letterlijk zijn overgenomen of geparafraseerd uit de EU-verordening¹². 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 parafaseren 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.

De Afdeling wijst op het overschrijfverbod uit de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Er is voor gekozen om in de Erfgoedwet toch een verwijzing op te nemen naar de verordening die op zijn beurt weer een verwijzing heeft in de Wet op de economische delicten. De verordening bezigt in artikel 3, eerste lid, de woorden «Het binnenbrengen van ? dat land zijn gebracht, wordt verboden.» De woorden «wordt verboden» betekent dat het stellen van het verbod door de Lid-Staat nog moet gebeuren. Dit gebeurt in artikel 4.23a (later 4.23a, eerste lid). Het was ook de vraag of het enkel verwijzen naar het eerste lid van artikel 3 direct in de WED voldoende was in het licht van het legaliteitsbeginsel. Om het zekere voor het onzekere te nemen en met een zo minimaal mogelijke verwijzing in de Erfgoedwet is getracht dit op te lossen. Deze redenering gaat echter niet op voor de bepalingen uit de verordening die zien op de vergunning en de importeursverklaring. Het zou echter niet logisch zijn om deze bepalingen niet op te nemen in de Erfgoedwet omdat anders de schijn wordt gewekt van een absoluut verbod. Om te doorgronden hoe het systeem werkt zou dan in de verordening gekeken moeten worden. Om redenen van kenbaarheid zijn derhalve verwijzingen naar artikel 4 en 5 van verordening opgenomen in de Erfgoedwet. Opgemerkt moet worden dat overtredingen van deze bepalingen niet rechtstreeks via de Wet op de economische delicten worden gesanctioneerd, maar volgens het systeem zoals dat hierboven onder punt 1a is beschreven. De verordening kent voor deze bepalingen ook geen verbod. Het past daarom niet om deze wel als verbod in de Erfgoedwet op te nemen.

Ook is vermeldingswaardig het noemen van het belang van de sector die hecht aan een «nationaalrechtelijk» haakje in de voor hen bekende Erfgoedwet. Er is tevens sprake van een precedent in artikel 4.23 van de Erfgoedwet waar het gaat over de uitvoer van cultuurobjecten, zijnde de implementatie van de Europese verordening hierover. Dit is tevens de reden waarom er aan de punten 1 en 2 van de redactionele opmerkingen geen gevolg is gegeven. Ook is vermeldingswaardig te noemen van het belang dat van de sector die hecht aan een «nationaalrechtelijk» haakje in de voor hen bekende Erfgoedwet.

2. Passende maatregelen

Op grond van de EU-verordening¹³ nemen de douaneautoriteiten en de bevoegde autoriteiten passende maatregelen wanneer een poging wordt ondernomen om de in de EU-verordening bedoelde cultuurobjecten binnen te brengen¹⁴.

¹² Zie de redactionele bijlage.

¹³ Artikel 3, eerste lid, tweede alinea, EU-verordening.

¹⁴ Artikel 3, eerste lid, EU-verordening.

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 cultuurgoederen binnen Nederland te brengen¹⁵. Uit een oogpunt van rechtszekerheid heeft het de voorkeur duidelijke regelgeving na te streven¹⁶. 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.

De Afdeling wijst op een ontbrekende duiding van «passende maatregelen» die de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en de douane kunnen nemen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

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 zijn¹⁷. Dit omdat er nog geen EU-uitvoeringshandelingen zijn¹⁸.

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 cultuurgoed ontdekt of vervaardigd is, immers zijn geverifieerd. Wanneer de EU-uitvoeringshandelingen volgen, worden bij koninklijk besluit de vergunningsafgifte en de importeursverklaring geoperationaliseerd¹⁹.

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. Redactionele bijlage

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

¹⁵ Artikel 3, eerste lid, EU-verordening.

¹⁶ Aanwijzing 2.6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

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,
Th.C. de Graaf*

De Afdeling adviseert om diverse stakeholders alsnog om een consultatiereactie te verzoeken. In de memorie van toelichting is op dit punt uiteengezet waarom voor het huidige voorstel van wet geen nationale consultatie heeft plaatsgevonden.

Nu geen consultatie plaatsvindt voor dit voorstel voor wet, adviseert de afdeling in tweede aanleg een consultatie te laten plaatsvinden als de EU-uitvoeringshandelingen geoperationaliseerd worden in nationale wetgeving. Dit advies zal niet worden opgevolgd, omdat bij de implementatie van de uitvoeringshandelingen weinig ruimte gelaten zal worden aan de Nederlandse wetgever voor nadere invulling of interpretatie. Zo zullen in het implementatieproces stakeholders worden betrokken zodat bij de uitvoering b.v. op het gebied van communicatie en het uitdragen van de nieuwe regels aangesloten wordt bij de behoeften.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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