

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2391

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening invoer cultuurgooederen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: verordening invoer cultuuroederen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de invoer van cultuuroederen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
13 juli 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 375
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2017:375:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2017) 262
SWD(2017) 263 (samenvatting)
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in nauwe samenwerking met Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
art. 207 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gewone wetgevingsprocedure. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: Commissie) presenteert deze verordening in het kader van de Europese veiligheidsagenda van 2015¹ en in navolging van de aankondiging van de Commissie in het actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering van februari 2016². Het voorstel bouwt voort op EU-wetgeving die een verbod oplegt aan de handel in cultuuroederen uit Irak³ en Syrië⁴. Er bestaan daarnaast geen gemeenschappelijke regels van de Europese Unie ten aanzien van de invoer van cultuuroederen uit derde landen. De voorgestelde verordening is een aanvulling op het EU-rechtskader voor de handel in cultuuroederen, zoals regels over de uitvoer van deze goederen⁵.

Met dit voorstel wil de Commissie een oplossing bieden tegen het illegaal binnenbrengen en opslaan in de EU van cultuuroederen uit derde landen die onrechtmatig uit hun historische en archeologische context zijn gehaald. Dit gaat volgens de Commissie vaak samen met georganiseerde misdaad, financiering van terrorisme, witwassen van geld en belastingontduiking. Bovendien leidt het tot een verlies van culturele identiteit en cultureel erfgoed in de landen van herkomst.

¹ COM (2015)185 final

² COM (2016)50 final

³ Verordening (EG) nr. 1210/2003

⁴ Verordening (EG) nr. 36/2012

⁵ Verordening (EG) nr. 116/2009 betreffende de uitvoer van cultuuroederen

De hoofddoelstelling is het stellen van uniforme regels voor de invoer van alle cultuuroederen van 250 jaar en ouder, zodat controle kan worden uitgeoefend op de handelstromen. Met deze verordening stelt de Commissie voor:

- Het hiaat in de regelgeving bij invoer te vullen en het gemeenschappelijk rechtskader voor de handel in cultuuroederen aan te vullen;
- Een gemeenschappelijke definitie voor cultuuroederen bij invoer te hanteren;
- Dat cultuuroederen het douanegebied van de Unie alleen mogen binnenkomen en worden opgeslagen wanneer daarvoor een invoervergunning is afgegeven of een importeursverklaring is overlegd. Wel is het mogelijk dat cultuuroederen de Unie tijdelijk binnenkomen voor tentoonstellingen of academisch en wetenschappelijk onderzoek, of wanneer zij tijdelijk moeten worden ondergebracht om ze te beschermen tegen vernietiging of verlies als er in hun land van herkomst een gewapend conflict heerst of een natuurramp is gebeurd;
- Dat wanneer een importeursverklaring vereist is de goederen beschreven moeten worden via een gestandaardiseerd document, waarvoor het bestaande Object ID⁶ model kan staan;
- Dat de bevoegde autoriteit toeziet op controle en verificatie van de invoervergunning of importeursverklaring;
- Een elektronisch systeem op te zetten om gegevens tussen de autoriteiten van de lidstaten, met name betreffende importeursverklaringen en invoervergunningen, op te slaan en uit te wisselen om de samenwerking tussen lidstaten te garanderen;
- Dat lidstaten sancties voor inbreuken op deze verordening vaststellen in overeenstemming met hun binnenlandse rechtssysteem;
- Dat lidstaten passende opleidingen organiseren voor de autoriteiten die zij voor de tenuitvoerlegging van de verordening hebben aangewezen. Ook dienen lidstaten via bewustmakingscampagnes potentiële kopers te informeren over het rechtskader en hen ervan te doen afzien om cultuuroederen uit derde landen waarvan de herkomst onduidelijk is te kopen.

De beoogde toepassingsdatum van de verordening is 1 januari 2019.

De Commissie stelt voor om drie jaar na de datum waarop de verordening van toepassing is, een evaluatieverslag op te stellen en vervolgens iedere vijf jaar verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging van de verordening.

b) Impact assessment Commissie

Uit de in opdracht van de Commissie uitgevoerde effectbeoordeling blijkt dat er verschillende beleidsopties zijn onderzocht om het beoogde doel te bereiken:

1. Soft law-opties: zelfdiscipline van de betrokkenen, zoals het erfgoedveld, de kunsthandel en kunstkopers stimuleren en versterken van de capaciteiten van de bevoegde autoriteiten;
2. Regelgevingsopties voor twee aspecten:
 - a. De afbakening van het toepassingsgebied van de cultuuroederen die onder het initiatief moeten vallen;
 - b. De documentatievereisten ter staving van het legale karakter van de goederen. Hieronder vallen verschillende opties, zoals een uitvoercertificaat, een importeursverklaring in combinatie met een formulier met objectbeschrijving en een invoervergunning.

⁶ De Object ID is een internationale standaard voor het beschrijven van kunst en antiek. Zie ook: <http://archives.icom.museum/objectid/>

De Commissie constateert op basis van de publieksconsultatie dat:

- bedrijven en belangenvertegenwoordigers voorstander zijn van niet-regelgevingsopties en geen specifieke EU-documentatievereisten bij invoer wensen;
- de lidstaten, ngo's en de civil society overwegend voorstander zijn van meer regelgevingsopties, zoals certificaten bij uitvoer of vergunningen bij invoer;
- de lidstaten twijfelen aan de doeltreffendheid van importeursverklaringen.

De Commissie is op basis hiervan tot een voorkeursoptie gekomen die soft-law opties en regelgevingsmaatregelen combineert.

Uit de effectbeoordeling blijkt dat de voorkeursoptie kosten met zich mee zal brengen voor importeurs. Verder moeten de bevoegde autoriteiten deskundigheid in huis hebben om de aanvragen te onderzoeken en de formulieren te verifiëren en registreren, wat ook tot extra lasten zal leiden. Deze kosten zijn niet nader uitgewerkt.

Volgens de Commissie zal de regulering van de import van cultuurgoederen een barrière opwerpen tegen de georganiseerde misdaad en terrorismefinanciering in de EU en het buitenland. De maatregel leidt volgens de Commissie niet tot onredelijke kosten voor het bedrijfsleven en de overheid.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In algemene zin is Nederland voorstander van strengere regels om het financieren van terrorisme tegen te gaan. Nederland steunt het Europese Actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering, waarvan dit een onderdeel is.⁷

De Nederlandse inzet op het terrein van bedreigd erfgoed in conflictgebieden is geformuleerd in de Kamerbrieven van 22 oktober 2015⁸ en 24 november 2015⁹. Nederland zet zich ervoor in om de effecten van gewapende conflicten en misdadige acties op erfgoed te beperken en is actief in de strijd tegen illegale handel in cultuurgoederen. Nederland zet in op een goede samenwerking in de toezichts- en handavingsketen om uitvoering te geven aan de (inter-) nationale regelgeving op het gebied van de invoer en uitvoer van cultuurgoederen.¹⁰ De langjarige samenwerking tussen de Erfgoedinspectie en de Nederlandse Douane strekt tot voorbeeld in Europa. De dialoog met de kunsthandel koepels is de laatste jaren geïntensiveerd, met als gezamenlijk doel een schone kunsthandel. Aandacht is besteed aan hoe de kunsthandel «te goeder trouw» kan werken, met aandacht voor de herkomstgeschiedenis van goederen, ook wanneer een toestroom van goederen uit conflictgebieden wordt verwacht. Nederland vindt internationale samenwerking binnen de EU, UNESCO en de VN belangrijk, waarbij ook training, onderzoek en uitwisseling van informatie belangrijke aspecten zijn, bijvoorbeeld in het kader van de VN-aanbeveling¹¹, om zo op een gerichte wijze middelen in

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 2076.

⁸ Kamerstuk 31 482, nr. 95

⁹ Kamerstuk 31 482, nr. 96

¹⁰ Voor geldende regelgeving, zie brochure van het Ministerie van OCW p.19: <https://www.erfgoedinspectie.nl/publicaties/brochure/2016/11/16/brochure-invoer-en-uitvoer-van-cultuurgoederen>

¹¹ VN Veiligheidsraad Resoluties 2199 (2015), die handel in cultureel erfgoed uit Irak en Syrië verbiedt, en 2347 (2017), voor de bescherming van cultureel erfgoed.

te zetten in de bestrijding van de illegale handel in cultuurgooederen en daarmee verbonden terrorisme financiering.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland steunt de uiteindelijke doelen van dit voorstel, namelijk het voorkomen dat cultuurgooederen die illegaal uit een derde land zijn uitgevoerd, in de EU worden ingevoerd en opgeslagen. Nederland werkt aan het tegengaan van de illegale handel in cultuurgooederen en financiering van terrorisme en georganiseerde misdaad. Daarbij wordt extra aandacht besteed aan landen waar een gewapend conflict heerst. Vanwege het grensoverschrijdend karakter van de illegale handel in cultuurgooederen kan een EU-brede aanpak voor bescherming van cultuurgooederen bij invoer een bijdrage leveren aan de strijd tegen terrorismefinanciering en de illegale handel in cultuurgooederen. Nederland vraagt zich echter af of het voorgestelde instrument wel het juiste is om deze doelen te bereiken.

Dit Commissievoorstel wordt kritisch beoordeeld door Nederland. Het wordt niet gezien als een effectief aanvullend instrument op het bestaande juridische kader. Het voorstel richt zich alleen op de legale handel en biedt geen maatregelen om illegale handel via niet-geëigende kanalen tegen te gaan. Het voorstel voorziet alleen in maatregelen om op te treden tegen het in het vrij verkeer brengen van illegaal ingevoerde cultuurgooederen. Andere, eerdere fases van de douane-processen ontbreken nu in het voorstel (binnenbrengen, opslag, bijzondere douaneregeling). Daarnaast zou Nederland het in deze context wenselijk vinden een cultuurgoed bij de grens te kunnen stoppen of van een cultuurgoed, dat zich in de EU bevindt, de (il)legaliteit te kunnen vaststellen. Echter de rechtsbasis van deze verordening voorziet er niet in dit te kunnen doen.

Kortgezegd zal de Nederlandse inzet zich op drie punten concentreren:

- dient het voorgestelde instrument het beoogde doel?
- is er aandacht voor de uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid?
- zijn de definities van cultuurgooederen die onder deze regeling gaan vallen adequaat?

Dient het voorgestelde instrument het beoogde doel?

In de publieksconsultatie¹² heeft Nederland haar standpunt gedeeld: inzetten op aanvullende maatregelen in de EU, zoals investeren in trainingen van, en samenwerking tussen handhavende instellingen.

De Sanctieregelingen Syrië en Irak geven bevoegdheden aan de toezichthouders. Nederland zou er de voorkeur aan geven in sanctieregimes voor andere risicovolle gebieden, zoals Libië en Jemen, ook (gestandaardiseerde) bepalingen ten aanzien van cultuurgooederen op te nemen. Hiermee wordt naast algemene regels voor invoer via de UNESCO-verdragen, specifieke regelgeving op risicovolle gebieden ingezet. Deze zijn voor de handhavende instellingen goed toepasbaar gebleken. Verscherpte maatregelen worden zo gericht toegepast, en niet op het gehele handelsverkeer met alle nadelige gevolgen zoals hieronder zal worden uiteengezet.

Het doel van dit voorstel past weliswaar bij het handhavingsbeleid van de Nederlandse douane, maar het voorstel stelt een formaliteitenstelsel in dat met name de reguliere handel zal treffen. De Douane hanteert het «risicogericht handhaven» bij het realiseren van deze doelen. In casu kan

¹² Kamerstuk 22 112, nr. 2285

dit alleen gericht zijn op het risico dat de formaliteiten niet juist worden nageleefd, voor het risico dat cultuurgoederen illegaal worden binnengebracht of opgeslagen biedt het voorstel geen aanknopingspunten.

Nederland is daarom ook van mening dat dit voorstel niet effectief bij zal dragen aan de bestrijding van terrorisme financiering. Het bestaande VN-instrumentarium, met name het VN-verdrag inzake de Financiering van Terrorismen en het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (UNTOC) die zeer breed geratificeerd zijn en het internationaal humanitair recht (ICC-Statuut), stellen landen goed in staat om met derde landen samen te werken om georganiseerde vormen van smokkel van cultuurgoederen te bestrijden. De Nederlandse strafwet maakt het bovendien mogelijk personen te vervolgen wegens heling of witwassen voor het bezitten en/of te koop aanbieden van (cultuur)goederen waarvan zij de herkomst niet kunnen verklaren.

Is er aandacht voor uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid?

Nederland mist in het voorstel een teruggaveprocedure aan de rechtmatige eigenaar. In de huidige Nederlandse systematiek kan Nederland een cultuurgoed ophouden, maar het is aan het land van herkomst om een verzoek tot teruggave in te dienen bij de Nederlandse rechter. Onder de UNESCO-verdragen is het dus aan het land van herkomst om actie te ondernemen als naar hun oordeel de uitgevoerde goederen onrechtmatig zijn uitgevoerd. In dit Commissievoorstel is het aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van invoer om te oordelen over de (il)legaliteit van de invoer. Dit betekent niet alleen een verzwaren van overheidstaken, maar ook een werkwijze die afwijkt van het bestaande Nederlandse beleid.

In het voorstel en de impact assessment is nu onvoldoende aandacht voor de uitvoerbaarheid. Of de bestaande praktijken in de lidstaten verbeterd kunnen worden is niet onderzocht.

Voor een goede uitvoerbaarheid op het gebied van de invoer en uitvoer cultuurgoederen is een goede samenwerking tussen de erfgoedinstellingen, zoals de Erfgoedinspectie in Nederland en de Douane van belang alsmede een goede samenwerking tussen de diensten van lidstaten onderling. De samenwerking bestaat uit een systeem van vergunningverlening en gerichte controles aan de hand van risicoanalyses, planning van de handhaving, uitwisseling van informatie en training. Verdere toelichting op dit punt ook onder 7.

Zijn de definities van cultuurgoederen die onder deze regeling gaan vallen adequaat?

De definitie om vast te stellen welke cultuurgoederen onder deze verordening vallen, is gebaseerd op de definitie uit het UNIDROIT-verdrag 1995, met een door de Commissie toegevoegde ouderdomsdrempel van 250 jaar. De definitie van wettelijk beschermde voorwerpen onder het UNESCO-verdrag is specifiekere dan onder het UNIDROIT-verdrag, met een duidelijke aanwijzing door de lidstaat. Nederland staat kritisch tegenover de keuze van juist deze definitie: In de parlementaire behandeling over regelgeving voor de invoer en uitvoer van cultuurgoederen in de periode 1995–2005 gaf het Nederlandse parlement voorkeur aan het ratificeren van het UNESCO-verdrag 1970 boven het UNIDROIT-verdrag, mede vanwege de reikwijdte van de definitie. De UNESCO-definitie sluit ook beter aan bij de Verordening (EG) nr. 116/2009 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen en de Nederlandse Erfgoedwet (2016).

Nederland stelt zich ook op het standpunt dat het overnemen van de UNIDROIT-definitie ongelukkig is, omdat dit verdrag binnen de EU en daarbuiten slechts beperkt is geratificeerd: het UNIDROIT-verdrag is binnen de EU door 14 landen geratificeerd, en daarbuiten door 26, in totaal 40 landen. Dit is een zwakte wanneer samenwerking met derde landen wordt gezocht. Ook daarom verdient de definitie uit het UNESCO-verdrag 1970 de voorkeur dat in de EU en daarbuiten veel breder is geratificeerd: in de EU door 25 landen, daarbuiten door 107 landen, in totaal 132 landen.

Verder vindt Nederland de ouderdomsdrempel van 250 jaar ongewenst. De afwijkende definitie met de in de internationale regelgeving niet eerder toegepaste ouderdomsdrempel leidt tot drie verschillende systemen bij de uitvoer en invoer van cultuuroederen. Dit leidt tot een extra belasting voor uitvoerende en toezichhoudende instellingen, leidend tot verdere handhavingsproblemen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Alle lidstaten zijn voor extra aandacht voor terrorismebestrijding, mogelijk gefinancierd door handel in cultuuroederen. Over de manier waarop wordt verschillend gedacht. De Commissie stelt dat er een meerderheid is voor de invoering van regelgeving op dit gebied. Over de keuzes van de Commissie verschillen de meningen. Dat zal ook gelden voor de uitvoerbaarheid van de controle op het binnenbrengen van cultuuroederen in de EU. Een gedeelde zorg is de te verwachten administratieve last voor de bevoegde autoriteiten en de kunsthandel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert haar voorstel op art. 207 VWEU (de gemeenschappelijke handelspolitiek). De gemeenschappelijke handelspolitiek is krachtens artikel 3, lid 1, onder e, VWEU een exclusieve bevoegdheid van de Unie. Op grond van dit artikel stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de maatregelen vast die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek bepalen. Nederland acht dit de juiste rechtsbasis.

b) Subsidiariteit

Gezien de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van Nederland is negatief. Nederland is van mening dat het voorstel zoals het nu voorligt wel de invoer van cultuuroederen zal reguleren, maar niet of onvoldoende bij zal dragen aan het doel om de illegale handel tegen te gaan, met name ook in het kader van terrorismebestrijding. Hiervoor liggen andere maatregelen meer voor de hand. Bij de uitvoering van het UNESCO-verdrag 1954 en 1970 is in de Nederlandse wetgeving gekozen voor een rechterlijke toets bij de invoer van cultuuroederen zowel uit oorlogsgebied, als binnen het «normale» handelsverkeer. In dit voorstel zal het oordeel over het illegale karakter van de handel bij de nationale bevoegde autoriteiten komen te liggen. Dit vindt Nederland niet wenselijk, het is geen efficiënt en effectief middel om het probleem aan te pakken. Gezien de bestaande internationale verdragen,

die meer landen omvatten dan alleen de EU, is het de vraag of een EU verordening een efficiënt en effectief instrument is om de wereldwijde illegale handel in cultuurobjecten nader te reguleren.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel voor Europese regelgeving heeft geen belangrijke implicatie voor het budget van de EU volgens de Commissie in het voorstel. Wel wordt gerefereerd aan acties die al zijn voorzien, b.v. in het kader van EU-strijd tegen georganiseerde misdaad («beleidscyclus serieuze en georganiseerde misdaad»), samenwerking met UNESCO op het gebied van training en onderzoek en acties onder TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange instrument). Nederland verwacht mogelijke kosten in verband met bijvoorbeeld de investering in het in artikel 9 voorgestelde digitale administratiesysteem, of aanpassing van een bestaand systeem. Deze kosten en de verdeling ervan blijven in het voorstel onderbelicht. Nederland is voorstander van digitale informatie-uitwisseling via een geharmoniseerd administratiesysteem om te zorgen voor een efficiënte en effectieve uitvoerbaarheid van de maatregelen.

Extra maatregelen om de uitvoering van het voorstel te vergemakkelijken en de doelstellingen ervan te ondersteunen zullen volgens de Commissie nog volgen, zonder dat duidelijk is hoe die gefinancierd zullen worden. Nederland vindt juist dat in dit «flankerend» beleid de meerwaarde ligt van de Europese samenwerking om dit probleem te lijf te gaan.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Nederland verwacht dat EU-regelgeving voor de invoer van cultuurobjecten tot extra inzet van bevoegde autoriteiten zal leiden. Het gaat om controle en verificatie van documenten en goederen, leggen en onderhouden van contacten in landen van herkomst, bekendheid verwerven van de regelgeving van meer dan 190 landen en hun wettelijk beschermde erfgoed, verificatie van mogelijk gestolen of onrechtmatig uitgevoerde voorwerpen, regelen en administreren van transport, opslag en verzekering van goederen. Naast te verwachten extra personele inzet bij de Douane en de Erfgoedinspectie, zijn er ook kosten voor het ontwikkelen van administratieve systemen, transport, opslag en verzekeringen.

Evenals de Commissie die de impact van het voorstel niet heeft kunnen inschatten, is het voor de Nederlandse overheid evenmin mogelijk hier een schatting van te maken. Eerst zullen de processen in kaart moeten worden gebracht, waarna de organisatorische inrichting van de bevoegde autoriteiten volgt. Hierna kan pas een eerste raming van de extra inzet worden gemaakt. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Een identificatiecertificaat en certificaat van uitvoer uit een derde land moet een handelaar of burger nu ook al hebben, maar dit wordt verplicht bij definitieve invoer in de EU. Hier zijn kosten aan verbonden. Daarnaast zal waarschijnlijk voor de afhandeling van de invoerformulieren een douane-expediteur ingeschakeld worden, waaraan ook kosten verbonden kunnen zijn.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het proces van invoer zal meer tijd gaan kosten vanwege meer onderzoek, en voor alle partijen een verzwaring van de regeldruk en administratieve last betekenen: Douane, Erfgoedinspectie, erfgoedinstellingen (musea, archieven en bibliotheken), de kunsthandel en de kunst koper.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De verordening beoogt een *level playing field* binnen de EU voor de invoer van cultuuroederen. Ze creëert het tegenovergestelde binnen de wereldhandel in cultuuroederen. De kunsthandel sector kan binnen de EU in de problemen komen wat kan leiden tot een heroriëntatie op de voordelen van de Europese markt t.o.v. andere markten. Dit kan tot gevolg hebben dat de sector haar handel verhuist naar derde landen. Naast Londen binnen de EU is New York al een belangrijke plaats voor het veilingwezen en de kunsthandel en zijn er andere opkomende (afzet-)markten zoals Rusland en Azië.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)*

Het is een voorstel tot een verordening, dus heeft rechtstreekse werking in de nationale wetgeving. Echter wanneer in het kader van een verordening nadere nationale operationalisering van bepaalde onderdelen van de verordening nodig is, kan het zijn dat er nationale uitvoeringsmaatregelen getroffen moeten worden. Tevens wordt uiteraard nadien de huidige wetgeving nagekeken op mogelijke strijdigheid met de verordening (de Nederlandse implementatie wetgeving van het UNESCO-verdrag 1954 en het bijbehorende (Eerste) Protocol en Tweede Protocol (1999) en het UNESCO-verdrag 1970 en andere verdragen jegens derde staten).

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde en uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het voorstel bevat de bevoegdheid voor de Commissie om via gedelegeerde handelingen de bijlage te wijzigen naar aanleiding van wijzigingen in de gecombineerde nomenclatuur en om de minimale ouderdomsdrempel in de bijlage te wijzigen. Aangezien het hier om wijzigingen van de bijlage gaat ligt een gedelegeerde bevoegdheid juridisch gezien voor de hand. Nederland is wel van mening dat de ouderdomsdrempel in de hoofdtekst van de verordening moet worden opgenomen. De wijziging hiervan, kan namelijk grote gevolgen voor de uitvoering hebben.

Voorts kent het voorstel verschillende bevoegdheden aan de Commissie toe om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het gaat dan om het vaststellen van specifieke voorwaarden voor de tijdelijke invoer en de opslag van cultuurgoederen in het douanegebied van de Unie, de modellen voor aanvragen en formulieren van invoervergunningen alsook voor importeursverklaringen en bijgaande documenten en nadere procedurele regels voor de indiening en verwerking daarvan. Daarnaast worden uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie toegekend om voorzieningen te treffen voor het opzetten van een elektronisch systeem en de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten. Het kabinet kan instemmen met de voorgestelde uitvoeringsbevoegdheden omdat deze bedoeld zijn om eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van deze verordening te waarborgen. De keuze voor de onderzoeksprocedure bij de vaststelling van uitvoeringshandelingen acht het kabinet geschikt omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a van Verordening 182/2001 (de Comitologieverordening)).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het voorstel is dat de verordening op 1 januari 2019 van toepassing zal zijn. Bij de keuze voor deze datum lijkt onvoldoende rekening gehouden te worden met andere ontwikkelingen op Douanegebied in de EU, die ook voor de uitvoerbaarheid van het voorstel relevant zijn. Daaronder valt de aanpassing van de nomenclatuur en de beoogde Taricmaatregelen. In de nomenclatuur zijn de goederen waar de voorgestelde verordening betrekking op heeft (nog) niet nader gespecificeerd. Dit betekent dat bij de aangifte de Douane niet de informatie krijgt om specifiek goederen (mede gezien de ouderdomsgrens) te selecteren voor controle op de naleving van deze voorgestelde verordening. Het zogenaamde Geharmoniseerd Systeem (GS), waarin de benodigde goederencodes geregeld *zouden* kunnen worden, wordt op het ogenblik herzien en een volgende herziening zal pas in 2022 zijn afgerond. Aan deze voor de uitvoering noodzakelijke vereisten, is in het voorstel onvoldoende aandacht besteed. Uitvoering geven aan de verordening vanaf 1 januari 2019 is praktisch niet haalbaar. De toepassingsdatum zal moeten variëren met de in het voorstel genoemde afhankelijkheden, zoals aanpassing van het GS.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voorgesteld is dat lidstaten rapporteren over het treffen van de noodzakelijke maatregelen voor het uitvoeren van de verordening van het voorstel en gegevens over de werking van het voorstel. Hierbij is geen datum vermeld. De Commissie zal drie jaar na het van toepassing worden voor het eerst rapporteren aan het Europees Parlement en de Raad en vervolgens iedere vijf jaar.

De rapportage van de Lidstaten en Commissie is wenselijk. Het geeft een beter inzicht in de handel in cultuurgoederen en of deze verbonden is met de financiering van terrorisme. Ook geeft het een inzicht in de effectiviteit van de voorgestelde regelgeving. Het zal geen nadere informatie geven over de aard en omvang van de illegale handel in cultuurgoederen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel zal leiden tot een verzwaring van de taken van de bevoegde autoriteiten. Dit wordt hieronder specifiek voor de Douane en Erfgoedinspectie toegelicht. Zoals eerder aangegeven hangt de impact af van de nog nader uit te werken proces en organisatorische inrichting.

Douane

De verordening voorziet alleen in maatregelen om op te treden tegen het in het vrij verkeer brengen van illegaal ingevoerde cultuurgoederen. Andere, eerdere, fases van de douane-processen ontbreken nu in het voorstel (binnenbrengen, opslag, bijzondere douaneregeling). De maatregelen richten zich expliciet niet op transit. In het voorstel lopen de verschillende fases en definities van het invoertraject door elkaar. Douane-technisch is invoer een traject waarbinnen het douanetoezicht op goederen meerdere fases doorloopt. Elke fase kent een bij die fase behorend formaliteitenstelsel en daarop toegesneden controlemaatregelen. Volgens het voorstel vindt de eerste handhavingsactiviteit pas plaats bij de aangifte voor het vrije verkeer. Het in het vrije verkeer brengen vindt echter per definitie pas plaats ná het binnenbrengen en vaak nadat opslag heeft plaatsgevonden. Het voorstel biedt geen basis voor handhaving aan de grens, waaronder het tegenhouden van goederen.

Het betreft verder een nieuw fenomeen dat niet binnen de bestaande kaders en met de bestaande mensen en middelen uitgevoerd kan worden. Het aangiftesysteem zal aangepast moeten worden om de nieuwe vergunningen, handelsbescheiden en importeursverklaringen gecodeerd te kunnen verwerken. De drie toegestane systemen vragen om vergaande differentiatie in de risicobeheersing. Medewerkers die met deze taak belast zullen worden zullen opgeleid moeten worden om in enige mate primaire verificatiehandelingen te kunnen verrichten ten aanzien van de bescheiden en het goed.

Erfgoedinspectie

De Erfgoedinspectie is in Nederland de bevoegde autoriteit voor Europese en internationale regelgeving op het gebied van cultuurgoederen. In de toezichts- en handhavingsketen tegen de kunstcriminaliteit werkt de Erfgoedinspectie nauw samen met Douane en Politie, vooral waar het gaat om de Sanctiemaatregelen Syrië en Irak.

De in het voorstel voorgeschreven expert beoordeling houdt in dat de Douane de importeursverklaringen ter beoordeling aan de Erfgoedinspectie voor zal leggen. Ook ligt het voor de hand dat de Erfgoedinspectie, in samenwerking met de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer, de vergunningverlenende instantie wordt voor de afgifte van invoervergunningen. In de controle en verificatie van documenten en goederen is een aantal complicaties te verwachten dat de uitvoering bemoeilijkt. Cultuurgebieden komen niet altijd overeen met landsgrenzen: het bronland zal soms moeilijk vast te stellen zijn. De uitvoer uit het bronland kan in een verder gelegen verleden hebben plaatsgevonden; sindsdien kan een cultuurgoed via verscheidene andere landen zijn verhandeld. Dat bemoeilijkt de reconstructie en verificatie van de herkomstgeschiedenis, zeker omdat ook legale eigendomsoverdrachten lang niet altijd gedocumenteerd zijn.

Ook zal er een beheerssysteem moeten komen voor die goederen die niet vrijgegeven kunnen worden omdat nader onderzoek naar goederen en bescheiden verricht moet worden. Daarnaast zal er een referentiedatabase moeten komen voor controle op echtheid van de vereiste documenten en stempels.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

In het voorstel is nu te weinig aandacht voor de samenwerking en dialoog met de derde landen in het bijzonder met de landen in conflict, of ontwikkelingslanden. In het flankerend beleid van de EU zou dit aspect, bijvoorbeeld in samenwerking met UNESCO en de World Customs

Organization, aandacht verdienen. Sterkere grenzen in kwetsbare landen, betere infrastructuur tussen de handhavende instellingen en bewustwording van het belang van erfgoed in het onderwijs helpen mede de illegale handel te bestrijden.

Het voorstel voor een verordening betreffende de invoer van cultuuroederen sluit aan bij het VN duurzame ontwikkelingsdoel voor «Vrede, veiligheid en rechtvaardigheid, met name doel 16.4: «Tegen 2030 ongewettigde financiële en wapenstromen aanzienlijk indijken, het herstel en de teruggave van gestolen goederen versterken en alle vormen van georganiseerde misdaad bestrijden.»