



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 25.05.2000
COM(2000) 325 definitief

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

**de toepassing van Verordening (EEG) nr. 3911/92 van de Raad betreffende de uitvoer
van cultuurgoederen en Richtlijn 93/7/EEG van de Raad betreffende de teruggave van
cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn
gebracht**

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

de toepassing van Verordening (EEG) nr. 3911/92 van de Raad betreffende de uitvoer van cultuurgoederen en Richtlijn 93/7/EEG van de Raad betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht

1. INLEIDING

Verordening (EEG) nr. 3911/92 van de Raad van 9 december 1992 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen¹ is van toepassing sinds 30 maart 1993. Ingevolge artikel 10 moet de Commissie om de drie jaar aan het Europees Parlement, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité verslag uitbrengen over de toepassing van deze tekst. Richtlijn 93/7/EEG van de Raad betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht, is op 15 maart 1993 door de Raad goedgekeurd.² In artikel 16 van deze richtlijn wordt bepaald dat de lidstaten om de drie jaar verslag aan de Commissie moeten uitbrengen over de toepassing van de richtlijn en dat de Commissie vervolgens een beoordelingsverslag over de toepassing van de richtlijn aan het Europees Parlement, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité moet doen toekomen.

Omdat Verordening (EEG) nr. 3911/92 en Richtlijn 93/7/EEG elkaar aanvullen, acht de Commissie het zinvol haar beoordeling van de toepassing van beide teksten in een enkel rapport samen te vatten.

Omdat de lidstaten haar geen verslag hebben doen toekomen, heeft de Commissie hun in 1996 een vragenlijst gestuurd. Dit heeft geen resultaat opgeleverd omdat de meeste verslagen en antwoorden niet konden worden gebruikt.

Zodra de richtlijn in alle lidstaten was omgezet, heeft de Commissie hun in mei 1999 vragenlijsten over de toepassing van de richtlijn en de verordening toegestuurd. Dankzij hun antwoorden³ en het onderzoek ervan tijdens de vergadering van het Raadgevend Comité cultuurgoederen⁴ op 30 november 1999 beschikt de Commissie nu over voldoende informatie om dit verslag te kunnen opstellen.

¹ PB L 395 van 31.12.1992, blz. 1.

² PB L 74 van 27.3.1993, blz. 74.

³ Pas op 25 februari 2000 beschikte de Commissie over alle antwoorden.

⁴ Dit comité is opgericht krachtens artikel 8 van de verordening. Het moet de Commissie bijstaan bij het onderzoek van ieder vraagstuk met betrekking tot de toepassing van de verordening en van de bijlage van de richtlijn (artikel 17 van de richtlijn).

Het comité is in 1993 voor het eerst bijeengekomen. Tot nu toe zijn er acht vergaderingen geweest, waarin het zich boog over de eerste problemen met betrekking tot de interpretatie van beide rechtsinstrumenten. Er werden gemeenschappelijke interpretaties vastgesteld, en als dit niet voldoende was, werd de weg geopend voor een oplossing in de vorm van wetgeving of andere voorschriften.

2. ALGEMEEN KADER

2.1. Context

- In het kader van de werking van de interne markt beogen Verordening (EEG) nr. 3911/92 en Richtlijn 97/3/EEG het grondbeginsel van het vrije verkeer van cultuurgooederen in overeenstemming te brengen met dat van de bescherming van nationaal bezit.⁵

Omdat de bescherming van nationaal bezit onder de bevoegdheid van de lidstaten valt, kunnen deze in beginsel hun nationale beschermingsregelingen handhaven, mits ze de regels van het EG-Verdrag in acht nemen. Vanaf 1 januari 1993 nu zijn er wegens de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen begeleidende maatregelen in verband met de voltooiing van de interne markt nodig die aanvullende middelen voor een adequate bescherming van cultuurgooederen bieden.⁶

Communautaire maatregelen werden noodzakelijk geacht omdat deze bescherming niet in voldoende mate kon worden gegarandeerd door ratificatie van de UNESCO-Overeenkomst van 1970 betreffende de maatregelen die moeten worden genomen om de illegale invoer, uitvoer en overdracht van eigendom van culturele goederen te verbieden en te beletten, en van de Overeenkomst van de Raad van Europa van 1985 over de inbreuken met betrekking tot culturele goederen.

In de verordening wordt een uniforme preventieve controle op de uitvoer van cultuurgooederen aan de buitengrenzen van de Gemeenschap ingevoerd, waardoor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten (cultuur en douane) vanwaaruit de cultuurgooederen naar een derde land zullen worden geëxporteerd, rekening kunnen houden met de belangen van de andere lidstaten. Wanneer zo'n controle ontbreekt, zou afschaffing van de controles aan de binnengrenzen namelijk tot gevolg hebben gehad dat nationaal bezit dat op onrechtmatige wijze een lidstaat heeft verlaten, bij de douane van een andere lidstaat kan worden aangeboden om zonder problemen naar een derde land te worden uitgevoerd.

De richtlijn vormt een aanvulling op dit preventieve rechtsinstrument en bevat mechanismen en procedures voor de teruggave van nationaal bezit dat op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat is gebracht. Terwijl de verordening ten doel heeft te vermijden dat dit nationaal bezit zonder controle buiten het communautaire grondgebied kan worden gebracht, betreft de richtlijn de teruggave ervan aan de staat waaruit het afkomstig is.

- Op internationaal vlak moet erop worden gewezen dat de UNESCO-Overeenkomst van 1970 is aangevuld met het UNIDROIT-Verdrag van 1995 over gestolen of op onrechtmatige wijze uitgevoerde cultuurgooederen. Deze nieuwe overeenkomst, waarvan het toepassingsgebied deels samenvalt met dat van de richtlijn, bevat een ontkoppelingsclausule waardoor de lidstaten die de overeenkomst ratificeren een beroep kunnen doen op de voorrang van de richtlijn in de intracommunautaire betrekkingen.

⁵ Zie artikel 28 - 30 van het EG-Verdrag en het arrest van het Hof van Justitie van de EG van 10 december 1968, Commissie tegen Italië (7/68, Jurispr. blz. 617).

⁶ Zie "Mededeling van de Commissie aan de Raad betreffende de bescherming van het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit in het vooruitzicht van de afschaffing van de binnengrenzen in 1992", COM (89) 594 def.

- Omdat er een band kan zijn tussen het onderwerp van de verordening en de richtlijn en de georganiseerde misdaad, moet ook worden gewezen op de actieprioriteiten met betrekking tot de samenwerking van politiediensten en gerechtelijke samenwerking, voorzien door de Verdragen van Maastricht en Amsterdam. In dit verband kan ook het FALCONE-programma voor de uitwisseling en opleiding van en de samenwerking tussen personen die zijn belast met de bestrijding van de georganiseerde misdaad worden genoemd⁷. Dit programma heeft een bijdrage geleverd aan projecten die een samenwerking van politiediensten en gerechtelijke samenwerking beoogden.
- In het kader van het IDA-programma⁸ ten slotte is er een internetsite (*ITCG Information on Transfer of Cultural Goods*) ontworpen voor de uitwisseling van informatie over de bescherming van cultuurgoederen. Enerzijds wordt hiermee beoogd het publiek algemene informatie te geven over de communautaire en nationale regelgeving en het cultuurleven (evenementen, musea enz.), terwijl het anderzijds een werktuig voor de richtlijn en de verordening biedt, omdat het een snelle uitwisseling van informatie mogelijk maakt zowel tussen de centrale autoriteiten die in de lidstaten met de toepassing van beide instrumenten zijn belast, als tussen de ter zake bevoegde autoriteiten in de lidstaten. De resultaten van het ITCG-project nopen de Commissie en de lidstaten te overwegen in welke mate overgegaan moet worden tot de operationele fase van het project.

2.2. Toepassingsgebied van de verordening en de richtlijn

- Verordening nr. 3911/92 is van toepassing op de in de bijlage ervan genoemde cultuurgoederen. Deze zijn verdeeld in 14 categorieën waaronder oudheidkundige voorwerpen, schilderijen, gravures, boeken, fotoafdrukken enz. De kwaliteitscriteria voor "cultuurgoederen", die van categorie tot categorie uiteenlopen, hebben betrekking op de leeftijd (meer dan 100, 75 of 50 jaar, naar gelang van het geval) in combinatie met de minimale waarde (van 0 euro voor bepaalde cultuurgoederen die als zodanig worden beschouwd ook al valt hun waarde te verwaarlozen, of hebben ze zelfs geen waarde, tot 150 000 euro).

Voor bepaalde oudheidkundige voorwerpen die ouder zijn dan 100 jaar maar die van beperkt wetenschappelijk of archeologisch belang zijn en die niet rechtstreeks afkomstig zijn van opgravingen en archeologische locaties, is echter geen vergunning overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 3911/92 nodig.

- Het toepassingsgebied van Richtlijn 93/7 strekt zich in beginsel uit tot de cultuurgoederen die tot de in de bijlage van deze richtlijn genoemde categorieën behoren (dezelfde als in de bijlage van de verordening) en die overeenkomstig de nationale wetgeving of de nationale administratieve procedures als nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit zijn aangemerkt. Van de cultuurgoederen die niet tot een van de categorieën uit de bijlage behoren, vallen alleen openbare collecties en inventarissen van kerkelijke instellingen onder het toepassingsgebied van de richtlijn.

Afgezien van deze uitzondering valt nationaal bezit dat niet tot de "cultuurgoederen" in de zin van de bijlage behoort, niet onder de richtlijn; hierop is dus de nationale wetgeving van de lidstaten van toepassing, maar met inachtneming van de Verdragsregels. Artikel 14,

⁷ PB L 99 van 31.3.1998, blz. 8.

⁸ PB L 203 van 3.8.1999, blz. 1.

lid 1, van de richtlijn biedt de lidstaten evenwel de mogelijkheid de verplichting tot teruggave uit te breiden tot andere dan in de bijlage vermelde categorieën cultuurgoederen.

De plicht tot teruggave die de richtlijn geeft, geldt alleen voor cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht. Artikel 1, lid 2, van de richtlijn noemt drie gevallen:

- elk buiten het grondgebied van een lidstaat brengen dat in strijd met de wetgeving van die lidstaat betreffende de bescherming van het nationaal bezit geschiedt;
- elk buiten het grondgebied van een lidstaat brengen dat in strijd met Verordening (EEG) nr. 3911/92 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen geschiedt;
- het niet terugzenden van een rechtmatige tijdelijke zending na het verstrijken van de termijn en iedere schending van een van de andere voorwaarden die aan die tijdelijke zending verbonden waren.

Wat het tijdsaspect betreft, is de richtlijn alleen van toepassing op cultuurgoederen die na 1 januari 1993 op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht, maar zij biedt de lidstaten wel de mogelijkheid de regeling uit te breiden tot verzoeken om teruggave van cultuurgoederen die vóór die datum op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van andere lidstaten waren gebracht.

2.3. De bij Verordening nr. 3911/92 ingevoerde uniforme controle

- In de verordening wordt bepaald dat voor iedere uitvoer, definitief dan wel tijdelijk, van de in de bijlage opgenomen cultuurgoederen een door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten⁹ afgegeven vergunning moet worden overgelegd.
- De uitvoervergunning moet samen met de aangifte ten uitvoer worden overgelegd aan een van de douanekantoren die voor de vervulling van de uitvoerformaliteiten voor deze goederen bevoegd zijn.¹⁰ De uitvoervergunning wordt op verzoek van de belanghebbende verstrekt door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar het cultuurgoed zich bevindt, ook al komt het uit een andere lidstaat, mits het op rechtmatige wijze buiten deze lidstaat is gebracht. De aldus verleende vergunning is in de gehele Gemeenschap geldig.

2.4. De procedure en de voorwaarden voor teruggave van cultuurgoederen in de zin van Richtlijn 93/7/EEG

- In de artikelen 5 tot en met 12 worden de instelling van een vordering tot teruggave en de voorwaarden hiervoor uiteengezet. Bij de vordering tot teruggave gaat het om een gerechtelijke vordering. De vordering tot teruggave kan worden ingesteld door de lidstaat waarvan een cultuurgoed op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied 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 indien wordt bewezen dat het om een cultuurgoed in de zin van de richtlijn gaat en dat het op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de verzoekende lidstaat is gebracht. Verder bevat de richtlijn de verjaringstermijnen voor de vordering tot teruggave en de

⁹ De lijst van deze autoriteiten is opgenomen in PB C 76 van 16.3.1996, blz. 8.

¹⁰ Deze bureaus zijn opgesomd in PB C 18 van 21.1.2000, blz. 2.

voorwaarden voor de toekenning van een vergoeding aan de bezitter wanneer het goed wordt teruggegeven.

- Afgezien van de vordering tot teruggave bevat de richtlijn bepalingen over de administratieve samenwerking tussen de bevoegde centrale autoriteiten die door de lidstaten zijn aangewezen.¹¹ Deze samenwerking heeft vooral betrekking op de opsporing van cultuurgoederen op verzoek van de verzoekende lidstaat, de kennisgeving van de ontdekking van cultuurgoederen op het grondgebied van de lidstaten, de verificatie door de verzoekende lidstaat van de aard van de goederen op het grondgebied van andere lidstaten, het treffen van de nodige maatregelen voor het materiële behoud van het cultuurgoed en de vaststelling van voorlopige maatregelen om te voorkomen dat het cultuurgoed aan de procedure van teruggave wordt onttrokken. Ook heeft de richtlijn betrekking op het zoeken van oplossingen in der minne teneinde langdurige en kostbare gerechtelijke procedures zoveel mogelijk te vermijden.¹²

3. UITVOERING EN TOEPASSING VAN VERORDENING NR. 3911/92

3.1. Uitvoering

- Artikel 7 van de verordening betreft de goedkeuring van de maatregelen die nodig zijn voor de toepassing van de verordening, en met name die met betrekking tot het formulier voor de uitvoervergunning. Dit formulier is vastgesteld bij Toepassingsverordening nr. 752/93 van de Commissie¹³. Naar aanleiding van technische en praktische problemen waar het Raadgevend Comité cultuurgoederen de aandacht op had gevestigd, is deze verordening gewijzigd bij Verordening 1526/98¹⁴. Sindsdien zijn drie modelformulieren voor uitvoervergunningen vastgesteld: de standaardvergunning, de specifieke open vergunning en de algemene open vergunning. De laatste twee worden gebruikt voor respectievelijk de herhaalde tijdelijke uitvoer van een specifiek cultuurgoed door een persoon of organisatie en de tijdelijke uitvoer van alle cultuurgoederen die deel uitmaken van de permanente collectie van een museum.

De toepassingsverordening geeft ook de gebruiks- en afgiftevoorwaarden waaraan moet worden voldaan en met name de formaliteiten die moeten worden vervuld en de documentatie die moet worden geleverd; in bepaalde gevallen kan ook de fysieke aanwezigheid van het goed worden verlangd.

De formulieren bestaan uit drie exemplaren: 1) de eigenlijke aanvraag die wordt gericht aan de voor de afgifte bevoegde autoriteit en die te zijner beschikking blijft, 2) het exemplaar dat moet worden teruggegeven aan de houder/aanvrager en tenslotte 3) het exemplaar dat de goederen tot het douanekantoor van uitvoer vergezelt en dat vervolgens naar de vergunning verlenende autoriteit moet worden teruggezonden.

Iedere zending van cultuurgoederen moet vergezeld gaan van een aparte vergunning. Wanneer de zending evenwel uit meerdere cultuurgoederen bestaat, kunnen de bevoegde autoriteiten beslissen of een enkele vergunning volstaat of dat er meerdere nodig zijn.

¹¹ De lijst van deze autoriteiten is gepubliceerd in PB C 61 van 3.3.2000, blz. 7.

¹² COM(91) 447 def. - SYN 382 van 10 februari 1992, blz. 23. PB C 53 van 28.2.1992.

¹³ PB L 77 van 31.3.1993, blz. 24.

¹⁴ PB L 201 van 17.7.1998, blz. 47.

De geldigheidsduur van standaardvergunningen kan niet meer bedragen dan 12 maanden, te rekenen vanaf het tijdstip van afgifte. De bevoegde autoriteiten kunnen een termijn vaststellen voor de wederinvoer van een tijdelijk uitgevoerd cultuurgoed. Voor open vergunningen bedraagt de geldigheidsduur maximaal 5 jaar. Niet-gebruikte vergunningen moeten worden teruggegeven aan de voor de afgifte bevoegde autoriteiten.

Wat de uitvoerformaliteiten betreft, moet het douanekantoor zich vergewissen van de overeenstemming tussen de gegevens op de aangifte ten uitvoer en die op de vergunning; ook moet het passende identificatiemaatregelen nemen. Exemplaar 3 van het vergunningsformulier vergezelt de uit te voeren goederen tot het douanekantoor op de plaats van uitgang uit het douanegebied van de Gemeenschap.

- In dit verband moet worden gewezen op de werkzaamheden van het Raadgevend Comité cultuurgoederen. De volgende kwesties zijn er behandeld:
 - de bijwerking, met het oog op latere publicatie, van de lijsten van de voor de vervulling van de uitvoerformaliteiten bevoegde douanekantoren en de voor de afgifte van de uitvoervergunningen bevoegde autoriteiten;
 - de interpretatie die moet worden gegeven aan de douanetermen "wederinvoer", "uitvoer" of "verzending";
 - de beschrijving van de in de lidstaten gebruikte vergunningsregelingen;
 - de bevoegdheid van een lidstaat om een uitvoercertificaat af te geven wanneer een cultuurgoed op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een andere lidstaat is gebracht en deze geen teruggave verlangt, ook al is die lidstaat van de ontdekking in kennis gesteld.
- In verband met de voorkoming en opsporing van uitvoer die indruist tegen de communautaire regeling van de uitvoer van cultuurgoederen, wordt de wederzijdse bijstand op douanegebied, zoals bedoeld in Verordening nr. 515/97 van de Raad¹⁵, toegepast.

3.2. Toepassing

Bescherming van cultuurgoederen

De mening van de lidstaten, zoals deze tot uiting komt in hun antwoorden op de vragenlijst over de toepassing van Verordening nr. 3911/92 en meer in het algemeen over de werking van het systeem, is bijna eensluidend positief wat de bewustmaking van de deelnemers aan de internationale handel betreft, maar genuanceerder als het om de reële vermindering van het aantal gevallen van onrechtmatige uitvoer gaat.

- De meeste lidstaten zijn van mening dat de verordening een gunstig effect op de bescherming van de cultuurgoederen heeft, al was het maar omdat de verschillende betrokkenen (overheidsinstellingen, particuliere organisaties en allerlei betrokkenen op het gebied van cultuur en kunst) zich meer van het probleem bewust zijn geworden en men is gaan inzien hoe belangrijk het is het nationale culturele erfgoed te beschermen.

¹⁵ PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1.

- Overheidsinstanties die voor de bescherming van cultuurgoederen verantwoordelijk zijn: de bewustwording van het bestaan van goederen die tot het culturele erfgoed van andere lidstaten behoren - en de noodzaak deze te beschermen en te verdedigen - begint vorm aan te nemen, ook al ligt de prioriteit bij de bescherming van het nationale culturele erfgoed ten koste van de rest.

Deze bewustwording komt in de praktijk¹⁶ tot uiting in concrete maatregelen, zoals de goedkeuring van specifieke wetgeving of regels, de publicatie van voorlichtingsbrochures voor het publiek of de invoering van regelingen die de aandacht moeten vestigen op het belang van de bescherming van het culturele erfgoed en op de noodzaak van grotere waakzaamheid, vooral bij de afgifte van communautaire exportvergunningen. Naast andere beschermingsmaatregelen oefenen de bevoegde autoriteiten in de meeste lidstaten in dit verband vóór de afgifte van een uitvoervergunning voor een bepaalde goed een recht van voorkoop uit (een voorkeursrecht voor aankoop door de staat zelf) of gaan zij vooraf te rade op de binnenlandse markt - musea of andere instellingen. In bepaalde gevallen hebben deze procedures ertoe geleid dat een uitvoervergunning werd geweigerd.

De toepassing van de verordening heeft ook als voordeel gehad dat de aandacht van de overheid en de bevoegde douaneautoriteiten is gevestigd op het belang van de kunstwereld en met name op het bestaan van een illegale handel in cultuurgoederen. Toch heeft deze belangstelling in de praktijk nog niet echt gevolgen gehad. De doelmatigheid van de douanecontroles ten aanzien van de uitvoer van cultuurgoederen naar derde landen loopt uiteen naargelang de houding en het gedrag van de lidstaten jegens de verschillende aspecten van cultuur en kunst. Het ligt dus voor de hand dat, ook al is de verordening erin geslaagd de voor de uitvoer van cultuurgoederen benodigde formaliteiten en documentatie op communautair niveau te uniformiseren, zij niet gepaard is gegaan met een echte, positieve verandering in het gedrag en de houding ten aanzien van een werkelijke communautaire bescherming van cultuurgoederen. De bescherming van cultuurgoederen blijft voorshands namelijk gericht op goederen die behoren tot het nationale cultuurbezit. Er zijn echter uitzonderingen op de regel. Zo besteden Italië en Nederland bijzondere aandacht aan de bescherming van cultuurgoederen uit andere lidstaten; hetzelfde geldt voor alle lidstaten wanneer een uiterst waardevol kunstvoorwerp op het grondgebied van een andere lidstaat is verdwenen.

- Gebruikers en andere betrokkenen bij de kunstwereld (grote musea, kunstgalerijen, vervoersondernemingen, de handel in het algemeen). De verordening heeft duidelijke en vrij homogene normen gesteld ten aanzien van de formaliteiten waaraan de handel in cultuurgoederen in de Gemeenschap is onderworpen. Wanneer dan ook wordt besloten tot de verkoop of de uitvoer van een voorwerp, moet men er zich voortaan van vergewissen dat dat voorwerp niet op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een andere lidstaat is gebracht.
- Volgens sommige lidstaten die kritiek hebben op de administratieve belasting in verband met de toepassing van de verordening, zal de verordening de illegale uitvoer slechts marginaal beïnvloeden.

¹⁶ Met name in bepaalde lidstaten die nauwelijks de beschikking hadden over wetgeving terzake (zoals de lidstaten die onlangs tot de Europese Unie zijn toegetreten).

Het is duidelijk dat wanneer het gaat om goederen die tot het culturele erfgoed van andere lidstaten behoren, de uitvoer ervan nauw verbonden is aan het feit of deze goederen op rechtmatige wijze buiten die lidstaten zijn gebracht. Indien dit niet was geoorloofd of indien men dit later niet heeft kunnen opsporen en corrigeren, biedt de communautaire regeling minder bescherming. Volgens de verordening moet de uitvoervergunning voor cultuurgoederen namelijk worden afgegeven door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar het cultuurgoed zich bevindt. Dit heeft tot gevolg dat wanneer een cultuurgoed op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een andere lidstaat is gebracht, de aanvraag moet worden gesteld in de lidstaat waar het goed zich bevindt.

Het probleem nu houdt verband met het feit dat de betrokken lidstaat slechts uiterst zelden¹⁷ werkelijk overgaat tot controle of tot een verzoek om informatie bij de lidstaat waar het goed vandaan komt of thuishoort. In het algemeen geven de autoriteiten een uitvoervergunning af zonder een diepgaand onderzoek te verrichten naar de herkomst en het rechtmatig bezit van het goed, maar alleen op basis van een gedeeltelijke documentatie of een documentatie zonder enig verband met het voorwerp.

Om deze moeilijkheden het hoofd te bieden hebben twee lidstaten een oplossing gevonden:

- Frankrijk heeft een systeem waarbij de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten vóór de afgifte van een uitvoervergunning wordt gevraagd of het goed het grondgebied van de betrokken lidstaat op rechtmatige wijze heeft verlaten;
- Italië heeft een begeleidend document ingevoerd, met behulp waarvan na verificatie van de oorsprong van het voorwerp en de betrouwbaarheid van de aanvrager, het vrije verkeer van het betrokken goed mogelijk is, waardoor de nationale overheid ook beter kan reageren wanneer later een aanvraag om een uitvoervergunning bij haar wordt ingediend.

Problematiek van de administratieve samenwerking

In artikel 6 van de verordening wordt bepaald dat de bepalingen met betrekking tot de wederzijdse bijstand tussen de overheidsinstanties van de lidstaten van toepassing zijn met het oog op de voorkoming en beteugeling van de onrechtmatige uitvoer van cultuurgoederen. Ook al wordt deze bijstand slechts door de helft van de lidstaten (Duitsland, België, Spanje, Frankrijk, Italië, Portugal en Zweden) gebruikt en dan nog slechts zeer zelden, toch moet worden gewezen op het belang van dit instrument bij het onderzoek van het illegale verkeer van bepaalde cultuurgoederen.

Met het oog op de vaststelling van een efficiënte samenwerkingsregeling tussen de verantwoordelijke douane-instanties en de verantwoordelijke cultuurautoriteiten, beveelt de verordening dan ook wederzijdse betrekkingen tussen deze autoriteiten aan.

Helaas zien de lidstaten het belang van een dergelijke samenwerking wel in, maar hebben ze deze noch ingevoerd noch geïnstitutionaliseerd. Coördinatie en toegang tot de gegevensbanken en bestanden van de verschillende terzake bevoegde diensten¹⁸ lijken dan

¹⁷ In de praktijk gebeurt dit alleen wanneer geen enkel document ter ondersteuning van de aanvraag om een vergunning wordt aangeboden.

¹⁸ Kantoren van het ministerie van Cultuur en bureaus voor gestolen voorwerpen, autoriteiten die zijn belast met de afgifte van uitvoervergunningen of eventueel andere soortgelijke vergunningen, bureaus voor de bestrijding van het illegaal verkeer van cultuurgoederen, douanekantoren.

ook noodzakelijk voor het toezicht op de bewegingen, het verkeer en de uitvoer van cultuurgoederen.

Toch lijkt er in bepaalde lidstaten een zekere mate van samenwerking tot stand te komen door middel van hetzij regelmatige vergaderingen - tussen de bevoegde autoriteiten op cultureel en douanegebied - om praktische vragen over vergunningen en de inachtneming van de gestelde voorwaarden te behandelen, hetzij conferenties of studiebijeenkomsten voor douanediens ten om uit te leggen welke controles moeten worden uitgevoerd en welke voorwerpen moeten worden gecontroleerd en eventueel in beslag genomen.

Beperking van het aantal douanekantoren dat voor de vervulling van de uitvoerformaliteiten voor cultuurgoederen bevoegd is

Artikel 5 van de verordening biedt de lidstaten de mogelijkheid het aantal bevoegde douanekantoren te beperken. Twee derde van de lidstaten maakt hiervan geen gebruik.

Over de gegrondheid van artikel 5 bestaan twee meningen.

Volgens sommige lidstaten, zoals Duitsland, Italië, Griekenland of Oostenrijk, is deze beperking nuttig noch zinvol wegens de complicaties voor de burgers en de moeilijkheden die dit voor de autoriteiten mee kan brengen op het gebied van de opleiding (initiële opleiding en bijscholing) van het personeel; gezien de specifieke kenmerken van cultuurgoederen wordt van de douanebeambten immers een bijzondere expertise verlangd. De douane moet dus alleen nagaan of de in de vergunning beschreven goederen overeenkomen met de bij de uitvoer aangeboden goederen, zodat specialisatie van de douanebeambten niet noodzakelijk is.

Andere lidstaten, zoals Spanje, Frankrijk of Portugal, die het aantal voor de uitvoerformaliteiten bevoegde douanekantoren wel hebben beperkt, zijn daarentegen van mening dat de reële voordelen voor een dergelijke maatregel pleiten, zowel voor de kunsthandel als voor de exporteurs en de overheid.

- Voor de kunsthandel en de exporteurs is deze maatregel van belang omdat een vertrouwensband met de douane wordt verkregen, waardoor ze de douane beter bij hun verrichtingen kunnen betrekken en zelfs vereenvoudigde uitklaringssystemen kunnen gebruiken.
- Voor de ambtenaren op de bevoegde douanekantoren is deze maatregel van belang omdat ze aldus in staat zijn:
 - een specialisatie in de problemen van de kunstwereld te verkrijgen,
 - meer inzicht te krijgen in de specifieke regelgeving die terzake van toepassing is, in de handelstromen en in de deelnemers aan het handelsverkeer,
 - de uitvoer beter te controleren.

Sancties in de nationale wetgeving

In het algemeen kunnen de sancties die in de nationale wetgeving van de lidstaten voor overtredingen van de verordening zijn opgenomen als voldoende afschrikwekkend worden beschouwd. Overal worden overtredingen van de verordening bestraft.

Bij administratieve overtredingen bestaan de sancties in het algemeen uit een boete die een veelvoud van de waarde van het desbetreffende cultuurgoed kan bedragen en in bepaalde landen bovendien uit een tijdelijk of definitief verlies van de administratieve vergunning voor de uitoefening van het beroep.

Bij ernstige overtredingen of wanneer het gaat om smokkel (wederrechtelijke uitvoer van cultuurgoederen) kunnen ook de goederen en/of de gebruikte vervoermiddelen in beslag worden genomen of vrijheidsstraffen worden opgelegd.

In sommige lidstaten kunnen de straffen worden verzwaard wanneer het gaat om cultuurgoederen die behoren tot het nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit.

Uitvoervergunningen

Cijfers over het aantal afgegeven uitvoervergunningen¹⁹ zijn moeilijk vergelijkbaar. De gegevens zijn namelijk zeer heterogeen omdat er nauwelijks cijfers over het definitieve of tijdelijke karakter van de uitvoer zijn die gerelateerd zijn aan de oorsprong of herkomst van de desbetreffende goederen of de rechtsgrondslag voor de vergunningen (communautaire verordening of nationaal recht).

Analyse van de informatie uit de lidstaten leidt evenwel tot de volgende conclusies:

- 1. Om te beginnen moet worden geconstateerd dat het aantal overgelegde en afgegeven vergunningen van lidstaat tot lidstaat aanzienlijk uiteenloopt. Dit geldt vooral voor het Verenigd Koninkrijk (in totaal 38 000 vergunningen, alle categorieën samen), Frankrijk (meer dan 8 000 vergunningen), Italië (2 800) of Duitsland (1 800), terwijl het aantal communautaire uitvoervergunningen in de andere lidstaten min of meer homogeen is, maar op een veel lager niveau. Waarschijnlijk zijn deze statistieken vertekend. De vergunningen kunnen namelijk ten onrechte zijn gebruikt voor de overdracht van cultuurgoederen naar andere lidstaten, terwijl ze volgens de communautaire regeling alleen voor uitvoer naar derde landen moeten worden gebruikt. Bovendien blijkt meer dan twee derde van de uitvoervergunningen door het Verenigd Koninkrijk te zijn afgegeven; ook al is dit cijfer geenszins een weerspiegeling van de realiteit, omdat de gegevens voor dit land allerlei vergunningen omvatten en niet alleen die welke uit hoofde van de verordening zijn afgegeven, speelt het handelselement hierbij een belangrijke rol. Het Verenigd Koninkrijk is nog steeds een belangrijk centrum voor de handel in kunstvoorwerpen, waar cultuurgoederen uit andere lidstaten heen gaan, terwijl in de mediterrane landen daarentegen bijna alle uitgevoerde voorwerpen deel uitmaken van het cultuurbezit.
- 2. Hoewel in de meeste lidstaten het aantal afgegeven vergunningen vrij stabiel blijft, waarbij moet worden aangetekend dat er in de betrokken periode sprake is van een geringe toename, ziet men in andere landen, en vooral in Frankrijk, Italië en Nederland, een voortdurende omvangrijke stijging met soms zelfs een verdrievoudiging van het aantal vergunningen. De redenen voor deze stijging kunnen van toevallige omstandigheden afhangen, zoals een betere economische conjunctuur gepaard gaande met een toename van de kunsthandel, maar kunnen ook het gevolg zijn van de invoering van systemen die leiden tot betere informatie aan de betrokkenen over de regeling van de uitvoer van cultuurgoederen.

¹⁹ Deze zijn opgenomen in een tabel in bijlage I van dit verslag.

- 3. In het algemeen wordt bij de cijfers in de tabel geen onderscheid gemaakt tussen definitief dan wel tijdelijk uitgevoerde cultuurgoederen. Het aantal vergunningen voor tijdelijke uitvoer lijkt evenwel veel groter te zijn dan dat voor definitieve uitvoer. Deze tijdelijke vergunningen hebben in het algemeen betrekking op collecties die bestemd zijn voor tentoonstellingen of andere culturele manifestaties in buitenlandse musea, alsmede op cultuurgoederen die worden verzonden voor een restauratie, expertise of studie, dan wel op de opslag in een openbare collectie. Opgemerkt zij nog dat dergelijke cultuurgoederen wegens het verbod van de lidstaten op de uitvoer van nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit slechts zelden definitief worden uitgevoerd.
- 4. Niet alle landen maken in alle gevallen een onderscheid naar categorie. Desalniettemin staan volgens de verstrekte gegevens van de in de bijlage opgenomen categorieën afbeeldingen en schilderijen, mozaïeken en tekeningen, die geheel met de hand zijn vervaardigd (categorie 3 en 4) op de eerste plaats, gevolgd door oudheidkundige voorwerpen (categorie 1), gravures en lithografieën (categorie 5), "diverse verzamelingen" in het algemeen (categorie 12) en andere antiquiteiten die niet tot de categorieën 1 - 13 behoren (categorie 14); categorieën als fotoafdrukken, boeken, geografische kaarten en vervoermiddelen komen overigens nauwelijks voor bij de afgegeven uitvoervergunningen.
- 5. Het aantal gevallen waarin overleg met andere lidstaten heeft plaatsgevonden om zich er vóór de afgifte van een uitvoervergunning van te vergewissen dat het ten uitvoer aangeboden goed niet op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de betrokken lidstaat is gebracht, is beperkt. Slechts twee landen, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, onderhouden min of meer regelmatig contacten met andere lidstaten, dan wel stellen deze op de hoogte van de ingediende verzoeken om een uitvoervergunning voor cultuurgoederen die hun toebehoren. Voor het overige was er tijdens de toepassingsperiode van de verordening slechts zeer sporadisch sprake van overleg of informatieverstrekking.
- 6. Ook blijkt er slechts in een zeer klein aantal gevallen een uitvoervergunning te zijn geweigerd omdat geen bewijs voor de rechtmatigheid van een overdracht uit een andere lidstaat werd overgelegd; alleen Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben om deze reden al eens uitvoervergunningen geweigerd. Zoals hierboven al is aangegeven, vloeit dit voort uit het feit dat deze twee lidstaten een hoofdrol spelen in de handel op dit gebied. Andere lidstaten, zoals Spanje of Denemarken, hebben aangegeven dat alleen verzoeken om een vergunning werden ingediend voor cultuurgoederen die afkomstig zijn uit hun land of daar al lange tijd deel uitmaken van een verzameling.

4. OMZETTING EN TOEPASSING VAN RICHTLIJN 93/7/EEG

4.1. Omzetting in nationaal recht

Termijnen

- Volgens artikel 18 van Richtlijn 93/7/EEG moest deze richtlijn binnen negen maanden na de vaststelling ervan in het nationale recht van de lidstaten zijn omgezet, behalve voor België, Duitsland en Nederland, waarvoor een termijn van twaalf maanden gold. In Oostenrijk, Finland en Zweden moest de richtlijn worden toegepast vanaf de datum van hun toetreding tot de Gemeenschap, d.w.z. vanaf 1 januari 1995. Richtlijn 96/100/EG van

het Europees Parlement en de Raad²⁰ tot wijziging van de bijlage van Richtlijn 93/7²¹ moest worden omgezet binnen een termijn van zes maanden, te rekenen vanaf de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

- Opgemerkt zij dat Richtlijn 93/7/EEG ook van toepassing is in de lidstaten van de Europese Vrijhandelsorganisatie die partij zijn bij de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte (voor IJsland en Noorwegen vanaf 5 januari 1995 en voor Liechtenstein vanaf 5 mei 1995), overeenkomstig bijlage II, hoofdstuk 28, punt 1, van deze Overeenkomst. Richtlijn 96/100/EG had ingevolge het besluit van het Gemengd Comité van de EER nr. 165/99 van 26 november 1999 ook van toepassing moeten zijn, maar de grondwettelijke belemmeringen in een van de landen heeft deze toepassing vertraagd.²²

Kennisgeving van omzettingsmaatregelen

- De Commissie wijst erop dat de omzetting door de lidstaten in veel gevallen met een zekere vertraging gepaard ging.²³ Daarmee rekening houdend heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid tegen de lidstaten die de omzettingsmaatregelen voor Richtlijn 93/7/EEG en voor Richtlijn 96/100/EG tot wijziging van de bijlage van Richtlijn 93/7/EEG niet hadden meegedeeld. Al deze procedures konden worden geseponeerd, met uitzondering van de procedure tegen Oostenrijk.
- In deze context moet worden opgemerkt dat in de door bepaalde lidstaten meegedeelde omzettingsbepalingen naar andere bepalingen wordt verwezen om hun toepassingsgebied af te bakenen. Van deze andere bepalingen zelf is evenwel niet kennis gegeven. De Commissie heeft de delegaties van de lidstaten daarom tijdens de vergadering van het Raadgevend Comité cultuurgoederen van 30 november 1999 verzocht een bijwerking van hun van kracht zijnde regeling te sturen, alsmede een toelichting op de bestaande procedures.

Onderzoek van de omzettingsmaatregelen

- De Commissie heeft gemerkt dat de wetgeving van sommige lidstaten op bepaalde punten van de richtlijn afwijkt door omissies of door het gebruik van juridische begrippen uit hun eigen rechtsorde die volgens deze lidstaten overeenkomen met de in de richtlijn gebruikte begrippen.
 - Diverse lidstaten hebben onder meer, in zijn geheel of gedeeltelijk, achterwege gelaten de inlichtingsverplichting van artikel 6 van de richtlijn om te zetten. Een andere ommissie die is ontdekt, betreft de vermelding van het algemene beginsel betreffende de samenwerking tussen de centrale autoriteiten, dat uitdrukkelijk in de inleiding van artikel 4 van de richtlijn wordt genoemd. Ook is het in bepaalde nationale wetten niet duidelijk tegen wie - de houder of de bezitter - een gerechtelijke actie moet worden aangespannen.

²⁰ PB L 60 van 1.3.1997, blz. 59.

²¹ Zie punt 5.

²² Binnenkort moet de toezichthoudende autoriteit van de EVA een rapport produceren over de toepassing van de richtlijn in de lidstaten van de Europese Vrijhandelsassociatie die partij bij de Overeenkomst zijn.

²³ In bijlage II van dit verslag is een tabel met de data en de referenties van de nationale omzettingsbepalingen opgenomen.

- Sommige lidstaten hebben de term "goede trouw" gebruikt als voorwaarde voor schadeloosstelling van de bezitter, terwijl de richtlijn enkel spreekt van "zorgvuldigheid".
- Bovendien heeft de Commissie opgemerkt dat sommige lidstaten ook niet in de richtlijn genoemde voorwaarden voor het instellen van een vordering tot teruggave stellen. Hier kan bijvoorbeeld worden genoemd het feit dat wanneer niet binnen drie maanden te rekenen vanaf het vonnis waarbij teruggave wordt bevolen, een schadeloosstelling is betaald, de verzoekende lidstaat wordt geacht hiervan te hebben afgezien, of het feit dat de vordering binnen drie maanden na de ontvangst van het verzoek om teruggave door de bevoegde centrale autoriteit moet worden ingediend.
- De Commissie zal inbreukprocedures aanspannen wanneer zij dit met het oog op de goede toepassing van de bepalingen van de richtlijn noodzakelijk acht.

4.2. Toepassing van de richtlijn

Algemene beoordeling

- Uit de antwoorden op de vragenlijst valt op te maken dat de lidstaten zelf hebben vastgesteld dat de traagheid waarmee de richtlijn in het nationale recht is geïmplementeerd, ook vertragingen in de toepassing tot gevolg heeft. De feitelijke toepassingsperiode is dus nog niet lang genoeg om hieruit geldige conclusies te trekken over de effectiviteit van de richtlijn. Toch hebben diverse lidstaten opgemerkt dat de richtlijn grote invloed heeft op de bewustwording van de betrokkenen ten aanzien van de bescherming van de cultuurgoederen uit andere lidstaten.²⁴ In het bijzonder moet worden opgemerkt dat in sommige lidstaten de beroepskringen zich beter hebben georganiseerd en in voorkomend geval codes betreffende "goede praktijken" hebben goedgekeurd.

De samenwerking tussen de betrokken autoriteiten, zowel op nationaal als op communautair vlak, lijkt in de praktijk nog niet van de grond te zijn gekomen. Volgens de meeste lidstaten is er namelijk onvoldoende informatie over de cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht. En als er al informatie bestaat, is deze niet op de juiste manier verwerkt. De meeste lidstaten pleiten dan ook voor een verbetering van deze samenwerking bij de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht. Bovendien wordt verbetering van de opspoorbaarheid van cultuurgoederen nuttig voor de toepassing van zowel de verordening als de richtlijn geacht.

- Over de beoordeling van het verschijnsel van illegale overdrachten van cultuurgoederen sinds de inwerkingtreding van de richtlijn lopen de meningen van de lidstaten uiteen. Duitsland, Finland, Ierland, Italië en Nederland zijn van mening dat het aantal gevallen stabiel blijft, terwijl Zweden en Griekenland denken dat dit toeneemt en Spanje juist dat het afneemt. In het algemeen vinden alle lidstaten beantwoording van deze vraag moeilijk, zo niet onmogelijk, omdat precieze informatie over de werkelijke functionering van de richtlijn ontbreekt.

²⁴ De hierboven voor de verordening gegeven overwegingen ten aanzien van de gevolgen van de bewustmaking gelden in het algemeen ook voor de richtlijn.

Toepassing van de procedures voor de teruggave van cultuurgoederen: statistische gegevens en analyse

- De gegevens over de toepassing van artikel 4 en 5 van Richtlijn 93/7/EEG, zoals die zijn ontleend aan de antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst van de Commissie, zijn samengevat in de tabellen in de bijlage van dit verslag.²⁵ Volgens de lidstaten leidde artikel 4 van de richtlijn tot 12 kennisgevingen van de ontdekking van een voorwerp en 1 verzoek om opsporing van een voorwerp. Verder is de Commissie in kennis gesteld van één vordering tot teruggave krachtens artikel 5 van de richtlijn, namelijk van Finland bij het *High Court* in Londen. Het voorwerp werd evenwel niet langs gerechtelijke weg teruggegeven omdat er al een oplossing in der minne tussen de zorgvuldige bezitter en de Finse autoriteiten was gevonden voordat de Britse rechter een beslissing had genomen. Bij de andere gevallen van teruggave in de tabellen gaat het om teruggave in het kader van de administratieve samenwerking tussen nationale autoriteiten, dus zonder dat een gerechtelijke procedure zoals bedoeld in Richtlijn 93/7/EEG werd aangespannen.
- Een analyse van de antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:
 - Artikelen 4 en 5 worden slechts zelden toegepast. Deels is dit een gevolg van het feit dat de richtlijn in diverse lidstaten nog maar zeer kort wordt toegepast, maar ook is het zo dat er verscheidene jaren kunnen verstrijken tussen het tijdstip dat de cultuurgoederen op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied zijn gebracht en het tijdstip waarop deze worden getraceerd. Ook moet worden opgemerkt dat de omvang van het illegale verkeer van cultuurgoederen misschien wel groot is, maar dat er niet alle dagen nationaal bezit buiten het grondgebied van een lidstaat wordt gebracht, en alleen dan is de richtlijn van toepassing.
 - Het is moeilijk vast te stellen of het opgetekende aantal gevallen in de buurt komt van het werkelijke aantal gevallen. Het was voor de Commissie namelijk moeilijk de door de lidstaten in hun vragenlijst verstrekte gegevens met elkaar te koppelen: zo is het voorgevallen dat de ene lidstaat aangaf nooit kennisgevingen van de ontdekking van een voorwerp te hebben ontvangen, terwijl een andere lidstaat bevestigt dat hij die lidstaat van een ontdekking in kennis heeft gesteld.
 - Bovendien geven diverse lidstaten zelf al aan dat er hiaten zijn bij de inzameling en de overdracht van informatie, zowel tussen landen als binnen de landen zelf. Het ligt dus voor de hand dat een verbetering van de samenwerking tussen de nationale autoriteiten de communautaire regeling voor de bescherming van cultuurgoederen de nodige consistentie zou verlenen en een consolidering van de complementariteit tussen Verordening nr. 3911/92 en Richtlijn 93/7 zou waarborgen.
 - Een andere verklaring voor het geringe aantal teruggaven uit hoofde van artikel 5 is wellicht dat alleen al het feit van de mogelijkheid van een gerechtelijke vordering een positieve invloed heeft op het zoeken van buitengerechtelijke oplossingen. Het is evenwel te betreuren dat dergelijke teruggaven niet systematisch worden geregistreerd, temeer daar artikel 4, lid 6, van de richtlijn ook spreekt van het zoeken van oplossingen in der minne.

²⁵

Bijlage III.

- Wat de kennisgevingen van opsporing van een voorwerp betreft, is gebleken dat er zich juridische problemen kunnen voordoen wanneer een lidstaat na de ontvangst van de kennisgeving wel aangeeft dat het goed op onrechtmatige wijze buiten zijn grondgebied is gebracht, maar geen gebruik maakt van de teruggaveprocedure en de verjaringstermijn laat verstrijken. De lidstaat die de kennisgeving heeft verstuurd, kan dan geen vergunning voor uitvoer naar een derde land afgeven.

Uitbreiding van het kader van de richtlijn

- Volgens de informatie die de lidstaten aan de Commissie hebben verstrekt, heeft geen van hen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van artikel 14, de verplichting tot teruggave uit te breiden tot andere dan in de bijlage vermelde categorieën cultuurobjecten, en heeft alleen Griekenland besloten de richtlijn uit te breiden tot cultuurobjecten die vóór 1 januari 1993 op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van andere lidstaten zijn gebracht.
- Er moet benadrukt worden dat, afgaande op de antwoorden op de vragenlijst, de lidstaten de richtlijn in het algemeen noodzakelijk en nuttig achten voor de bescherming van het cultuurbezit van de lidstaten. De meeste lidstaten achten het door de richtlijn gecreëerde communautaire juridische kader voldoende, ook al zouden sommige verder willen gaan en hebben deze aanpassingen en wijzigingen van de richtlijn voorgesteld.

Zo is Italië van mening dat de verjaringstermijn van een jaar te kort is en op drie jaar moet worden gebracht. Bovendien moet volgens Italië de bewijslast betreffende de zorgvuldigheid naar het voorbeeld van de UNIDROIT-Overeenkomst, te allen tijde bij de bezitter berusten. Nederland en Frankrijk stellen een vereenvoudiging van de teruggaveprocedure voor, zowel wat de zuiver procedurele aspecten als wat de schadeloosstelling van zorgvuldige bezitters betreft. Tenslotte stelt Nederland voor de vordering tot teruggave eventueel ook open te stellen voor particuliere eigenaars. Tijdens de vergadering van het Raadgevend Comité op 30 november 1999 hebben deze voorstellen bij de andere lidstaten geen gunstig onthaal gevonden.

5. UITVOERING VAN DE BIJLAGE DIE DE VERORDENING EN DE RICHTLIJN GEMEEN HEBBEN

- Het Raadgevend Comité cultuurobjecten is zeer actief geweest ten aanzien van de interpretatie van deze bijlage.

Van de door dit Comité onderzochte vraagstukken zij vooral gewezen op die betreffende de interpretatie van de categorieën A3 en A4 van de bijlage, respectievelijk aangaande afbeeldingen en schilderijen die geheel met de hand zijn vervaardigd en mozaïeken en tekeningen: aquarellen, gouaches en pasteltekeningen die namelijk, afhankelijk van de uiteenlopende artistieke tradities en de verschillen in prijs, hetzij als schilderijen hetzij als tekeningen werden beschouwd. Dit heeft geleid tot een wijziging van de basisverordening (zie Verordening (EEG) nr. 2469/96 van de Raad²⁶) en van de bijlage van de richtlijn (zie Richtlijn 96/100/EG van het Europees Parlement en de Raad); sindsdien worden deze goederen afzonderlijk opgevoerd in subcategorie A3 A.

²⁶

PB L 355 van 24.12.1996, blz. 9.

Ook heeft het Comité zich gebogen over vraagstukken betreffende de begrippen "monument" of "collectie", en over aquarellen. Ook heeft het onderzoek gedaan naar wanneer vervoermiddelen als oud of als deel van een verzameling beschouwd moeten worden en het heeft zich erover uitgesproken of, bij wijze van indicatie, rekening kan worden gehouden met de in de bijlage opgenomen tariefcodes.

- Andere aspecten van de bijlage zijn in de aan de lidstaten gerichte vragenlijsten aan de orde gekomen. De standpunten van de lidstaten over de herziening van de drempels (minimumwaarden) die in de bijlage voor bepaalde categorieën cultuurgooederen zijn vastgesteld, lopen uiteen. Zo vinden Frankrijk, Italië en Zweden deze drempels vrij hoog, zodat ze onvoldoende bescherming bieden; deze drie lidstaten zijn dan ook van mening dat de drempels naar beneden moeten worden bijgesteld. Volgens Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zouden de voor de verschillende categorieën cultuurgooederen in waarde en leeftijd uitgedrukte grenzen juist moeten worden verhoogd zodat de lijst van onder de communautaire bepalingen vallende cultuurgooederen kan worden ingekort; beide lidstaten zijn namelijk van mening dat de huidige lijst leidt tot een te grote administratieve belasting.

Wat de drempels betreft, lijkt er verwarring te bestaan over het cijfer 0 (nul) dat voor bepaalde categorieën goederen geldt, omdat sommige autoriteiten dit interpreteren alsof het desbetreffende cultuurgoed geen enkele waarde mag bezitten, zodat de door de verordening en de richtlijn geboden bescherming hierop niet van toepassing is.

- Ook de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie (EMU) is zeker van invloed op de bijlage. In de voetnoot onder punt B van de bijlage, waarin de waarde van de categorieën cultuurgooederen waarop de verordening en de richtlijn van toepassing zijn wordt vastgesteld, wordt namelijk gepreciseerd dat de datum voor de omrekening van de in de bijlage in ecu's uitgedrukte waarden in nationale valuta 1 januari 1993 is.

6. TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

6.1. Technische wijzigingen van de verordening en de richtlijn

Wijzigingen van de in de gemeenschappelijke bijlage in ecu's uitgedrukte bedragen

Overeenkomstig de mededeling van de Commissie van 11 november 1997 over de "Gevolgen van de overgang op de euro voor het beleid, de instellingen en de wetgeving van de Gemeenschap"²⁷ is de Commissie van mening dat wanneer bedragen in ecu's in communautaire besluiten vergezeld gaan van clausules waarin, zoals in de richtlijn en de verordening, wordt bepaald dat ze tegen een wisselkoers op een bepaalde datum, de zogeheten "historische" wisselkoers, in nationale valuta moeten worden omgerekend, deze clausules ook na 1 januari 1999 van kracht blijven. De lidstaten behoeven de bedragen in de nationale wetgeving niet te wijzigen in nationale monetaire uitdrukkingen.

²⁷ COM(97) 560 def. van 5.11.1997.

De clause moet echter wel worden gewijzigd in de communautaire tekst zelf, en wel uiterlijk aan het eind van de overgangperiode, d.w.z. volgens Verordening nr. 974/98/EG van 3 mei 1998²⁸, vanaf 1 januari 2002.

In de gemeenschappelijke bijlage moet dus rekening worden gehouden met de gevolgen van de overgang naar de euro.²⁹ In het licht van het resultaat van het voorbereidend overleg voor dit verslag overweegt de Commissie een aanpassing van de voetnoot onder punt B van de gemeenschappelijke bijlage, en wel op basis van de volgende overwegingen: vanaf 1 januari 2002 passen de deelnemers aan de EMU direct de drempels in euro's toe die in de communautaire wetgeving zijn voorzien. De andere lidstaten zullen deze drempels in nationale valuta moeten blijven omrekenen op basis van een wisselkoers die wordt vastgesteld op een geschikte datum vóór 1 januari 2002. Deze koers moet automatisch en periodiek worden aangepast aan de wisselkoersverschillen tussen de betrokken nationale valuta en de euro.

Wijziging betreffende de vervanging van de waarde nul in de gemeenschappelijke bijlage

De Commissie is van mening dat de waarde "nul" ter vermijding van een uiteenlopende interpretatie van de bijlage³⁰, die ten koste gaat van een effectieve toepassing van de richtlijn en de verordening en dus van de bescherming van de cultuurgoederen, moet worden vervangen door een duidelijker uitdrukking zoals "ongeacht hun waarde". De Commissie zal de Raad en het Europees Parlement derhalve voorstellen punt B van de bijlage dienovereenkomstig te wijzigen.

6.2. Bijwerking van de bedragen in de gemeenschappelijke bijlage

In de verordening en de richtlijn wordt bepaald dat de Raad op voorstel van de Commissie overgaat tot het onderzoek en eventueel de bijwerking van de in de bijlage genoemde bedragen op basis van de economische en monetaire indexcijfers in de Gemeenschap. In dit stadium denkt de Commissie, gezien de resultaten van het voorbereidend overleg voor dit verslag³¹, een dergelijke bijwerking in beginsel niet voor te stellen.

6.3. Verbetering van de werking van de richtlijn

Zoals de Commissie al heeft benadrukt, wordt de richtlijn nog niet lang genoeg toegepast om haar werking goed te kunnen beoordelen. Het zou dan ook voorbarig zijn indien de Commissie nu al wijzigingen op de materiële bepalingen van dit instrument zou voorstellen.

Op basis van de algemene tendens die zich in de door de lidstaten meegedeelde informatie aftekent, is de Commissie wel van oordeel dat de richtlijn de lidstaten en de particuliere betrokkenen er bewust van heeft gemaakt dat de bescherming van de cultuurgoederen op Europees niveau moet worden verbeterd, wat tot dusverre niet het geval was. Wellicht zal deze positieve ontwikkeling verder gaan wanneer verbeteringen in de door de richtlijn in het leven geroepen regelingen en in de werking ervan worden aangebracht door middel van een structurering van de administratieve samenwerking en van de uit te wisselen informatie.

²⁸ Verordening (EG) nr. 974/98 van de Raad van 3 mei 1998 over de invoering van de euro, PB L 139 van 11.5.1998, blz. 1.

²⁹ Zie punt 5.

³⁰ Zie punt 5.

³¹ Zie punt 5.

* * *

- **De Commissie verzoekt het Europees Parlement, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité kennis te nemen van dit verslag.**
- **In het licht van dit verslag zal de Commissie voorstellen doen voor een technische aanpassing van Verordening nr. 3911/92 en Richtlijn 93/7.**

BIJLAGE I

Deze tabel geeft per lidstaat het aantal overgelegde en afgegeven uitvoervergunningen sinds de inwerkingtreding van Verordening nr. 3911/92 (tijdvak 1993-1998).

Lidstaat	Totaal en gemiddeld aantal vergunningen	Definitief of tijdelijk	Geweigerd	Inlichtingen of overleg
België	301 (50 per jaar)	113 definitief 188 tijdelijk		6
Denemarken	168 (28 per jaar)			
Duitsland	1 778 (300 per jaar)			2
Griekenland	51 (8 per jaar)		1	
Spanje	203 (34 per jaar)			
Finland	8			
Frankrijk	8 338 (1 390 per jaar)	3 190 definitief 5 148 tijdelijk		Meermaals
Ierland	24 ³²			
Italië	2 876 (479 per jaar)			2
Luxemburg	1			
Oostenrijk	462 (115 per jaar)	79 definitief 383 tijdelijk	1	
Nederland	693 (139 per jaar)		1	Meermaals
Portugal	86 (14 per jaar)	34 definitief 52 tijdelijk		3
Verenigd Koninkrijk	38 445 ³³ (6 408 per jaar)		4	10
Zweden	165 (33 per jaar)			

Bron: Antwoorden op de vragenlijst.

³²

Alleen voor 1997 en 1998.

³³

Dit totaalcijfer omvat alle afgegeven vergunningen, zonder onderscheid tussen die welke in toepassing van de verordening zijn afgegeven en die welke zijn afgegeven overeenkomstig de nationale wetgeving.

BIJLAGE II

Omzetting van Richtlijn 93/7/EEG in het nationale recht van de lidstaten

<u>Lidstaten</u>	<u>Referenties voor de nationale omzettingsbepalingen</u>
DUITSLAND	Gesetz zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung des Gesetzes zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (Kulturgutsicherungsgesetz - KultgutSiG) vom 15/10/1998, Bundesgesetzblatt Teil I vom 21/10/1998 Seite 3162
OOSTENRIJK	Bundesgesetz zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebieteines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft verbrachten Kulturgütern, Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 67/1998 ausgegeben am 15/05/1998
BELGIË	- 01. Wet van 13/04/1995, Belgisch Staatsblad - 02. Loi du 28/10/1996 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains Etats étrangers- Wet van 28/10/1996 betreffende de teruggave van cultuuroederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van bepaalde buitenlandse Staten zijn gebracht, Belgisch Staatsblad van 21/12/1996, blz. 31865 - 03. Loi du 15/12/1997 modifiant la loi du 28/10/1996 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains Etats étrangers - Wet van 15/12/1997 tot wijziging van de wet van 28/10/1996 betreffende de teruggave van cultuuroederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van bepaalde buitenlandse Staten zijn gebracht, Belgisch Staatsblad
DENEMARKEN	Lov nr. 1104 af 22/12/1993 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra et EU-medlemslands område m.v.. Kulturmin., j.nr. 92:001.1/0007-1. Lovtidende A hæfte 192 udgivet den 23/12/1993 s. 6135. KLOV.
SPANJE	Ley número 36/94 de 23/12/1994, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 93/7/CEE del Consejo, de 15 de marzo, relativa a la restitución de los bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, Boletín Oficial del Estado número 307 de 24/12/1994 Página 38672 (Marginal 28512)
FINLAND	Laki Euroopan talousalueen valtion alueelta laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamisesta/Lag om återlämnande av kulturföremål som olagligt förts bort från en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (1276/94) 16/12/1994
FRANKRIJK	Loi Numéro 95-877 du 03/08/1995 portant transposition de la directive 93-7 du 15/03/1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre, Journal Officiel du 04/08/1995 Page 11664.

GRIEKENLAND	Νόμος υπ' αριθμ. 133 της 6ης Μαΐου 1998 για την εφαρμογή της Οδηγίας 93/7/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε, ΕτΚ, αρ. 106
IERLAND	European Communities (return of cultural objects) Regulations, of 24 June 1994, SI, n° 182, modified by Regulations of 28 January 1998, SI, n° 24.
ITALIË	Legge del 30/03/1998 n. 88, norme sulla circolazione dei beni culturali, Gazzetta Ufficiale - Serie generale – del 10/04/1998 n. 84 pag. 9
LUXEMBURG	Loi du 9 janvier 1998 portant transposition de la directive 93/7/CEE
NEDERLAND	Wet van 09/03/1995 tot wijziging van enige wetten in verband met de verplichting tot teruggave van cultuurogoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lid-staat van de Europese Unie of van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte zijn gebracht en in verband met de uitvoer van cultuurogoederen (Implementatiewet bescherming cultuurogoederen tegen illegale uitvoer), Staatsblad 1995, nr. 145
PORTUGAL	Lei n.º 90-C/95 de 01/09/1995. Autoriza o Governo a aprovar a nova lei do património cultural português, Diário da República I Série A n.º 202 de 01/09/1995 Página 5508-(5) Lei do patrimonio cultural português de 1985
VERENIGD KONINKRIJK	The Return of Cultural Objects Regulations 1994, Statutory Instruments number 501 of 1994
ZWEDEN	- 01. Lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., Svensk författningssamling (SFS) 1994:1523 - 02. Förordning om ändring i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m., Svensk författningssamling (SFS) 1994:1524

Bron: Aan de Europese Commissie medegedeelde maatregelen.

BIJLAGE III

Tabellen betreffende teruggaven en administratieve samenwerking tussen lidstaten, 1993-1999

- Overzicht van de teruggaven tussen 1993 en 1999 (in alle gevallen minnelijke schikkingen getroffen buiten de gerechtelijke teruggaveprocedures)

Jaar	Teruggevende lidstaat	Verzoekende lidstaat	Teruggegeven voorwerp
1993	Italië	Portugal	6 delen van een retabel in houtsnijwerk uit de XV ^e eeuw
1996	Portugal	Spanje	3 olieverfschilderijen uit het begin van de XVII ^e eeuw van de schilder Juan de Landa
1996	Italië	Griekenland	?
1997	Italië	Portugal	6 olieverfschilderijen waarvan een Delacroix en een Miguel Angel Lupi
1999	Verenigd Koninkrijk (bezitter)	Finland	Verzameling van oude penningen. Het verzoek om teruggave was ingediend voor het High Court in Londen, overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn, maar de teruggave geschiedde voordat het hof arrest had gewezen op grond van een minnelijke schikking door de bezitter te goeder trouw in het Verenigd Koninkrijk.

- Overzicht van lopende aanvragen om teruggave

Jaar	Verzoekende lidstaat	Aangezochte lidstaat	Voorwerp
1999	Portugal	Italië	Sacrale kunst, beeldhouwwerk van hout van Sao Liborio
1999	Spanje	Portugal	?

- Kennisgevingen van ontdekking van een voorwerp (artikel 4 van Richtlijn 93/7/EEG)

Jaar	Kennisgevende lidstaat	In kennis gestelde lidstaat	Resultaat
?	Frankrijk	Verenigd Koninkrijk	Legale uitvoer volgens de Britse wet
?	Italië	Verenigd Koninkrijk	Illegale uitvoer, maar vergunningen met terugwerkende kracht
?	Italië	Griekenland	Teruggave op basis van de UNESCO-Overeenkomst van 1970
?	Verenigd Koninkrijk	Denemarken	Vergunning met terugwerkende kracht van de Deense autoriteiten
?	Verenigd Koninkrijk	Spanje	Illegale uitvoer, maar de Spaanse autoriteiten hebben geen gebruik gemaakt van de teruggaveprocedure
?	Verenigd Koninkrijk	Portugal	Portugal had niet genoeg elementen om zich erover te kunnen uitspreken, dus geen uitvoervergunning
?	Verenigd Koninkrijk	Portugal	Geen vergunning vereist
?	Verenigd Koninkrijk	Portugal	Geen vergunning vereist
?	Verenigd Koninkrijk	Portugal	Geen vergunning vereist
?	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk	Vergunning met terugwerkende kracht van de Franse autoriteiten
?	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk	Vergunning met terugwerkende kracht van de Franse autoriteiten
?	Verenigd Koninkrijk	Italië	Illegale uitvoer, maar de Italiaanse autoriteiten hebben geen gebruik gemaakt van de teruggaveprocedure
1996 (informeel) en 1997 (formeel)	Nederland	Frankrijk	De autoriteiten hebben geen gebruik gemaakt van de teruggaveprocedure

- Verzoek om opsporing van een voorwerp (artikel 4 van Richtlijn 93/7/EEG)

Jaar	Verzoekende lidstaat	Aangezochte lidstaat	Resultaat
?	Italië	Verenigd Koninkrijk	Het voorwerp bevond zich niet op het douanegebied (Jersey)

Bron: Antwoorden op vragenlijst.