

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van Wet tot wijziging van de Erfgoedwet en de Wet op de economische delicten in verband met EU-verordening (EU) 2019/880 inzake het binnenbrengen van cultuuroederen

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is de Erfgoedwet en de Wet op de economische delicten te wijzigen teneinde uitvoering te geven aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Verordening (EU) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019, betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuuroederen (PbEU 2019, L 151);

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging Erfgoedwet

De Erfgoedwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:
Verordening (EU) 2019/880: Verordening (EU) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019, betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuuroederen (PbEU 2019, L 151);.

B

Het opschrift van paragraaf 4.4 komt te luiden: § 4.4. Verordening (EG) nr. 116/2009 en Verordening (EU) nr. 2019/880.

C

Na artikel 4.23 wordt een artikel ingevoegd luidende:

Artikel 4.23a. Verbod binnenbrengen cultuurgoederen

Het is verboden om cultuurgoederen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Verordening (EU) 2019/880, binnen te brengen vanuit gebieden buiten het douanegebied van de Europese Unie.

D

Artikel 4.23a komt te luiden:

Artikel 4.23a. Verbod binnenbrengen cultuurgoederen

1. Het is verboden om cultuurgoederen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Verordening (EU) 2019/880, binnen te brengen vanuit gebieden buiten het douanegebied van de Europese Unie.
2. Cultuurgoederen, als bedoeld in bijlage, deel B van de Verordening (EU) 2019/880 kunnen worden ingevoerd vanuit gebieden gelegen buiten het douanegebied van de Europese Unie, indien daarvoor door Onze Minister of een bevoegde autoriteit in een andere lidstaat van de Europese Unie een vergunning is afgegeven als bedoeld in artikel 4 van de verordening.
3. Cultuurgoederen, als bedoeld in bijlage, deel C van de Verordening (EU) 2019/880 kunnen worden ingevoerd vanuit gebieden gelegen buiten het douanegebied van de Europese Unie, indien daarvoor een verklaring kan worden overlegd als bedoeld in artikel 5 van de verordening.

Artikel II. Wijziging Wet op de economische delicten

De Wet op de economische delicten wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, onder 2°, wordt "4.22 en 4.23" vervangen door "4.22, 4.23 en 4.23a".

B

In artikel 1, onder 2°, wordt "4.23a" vervangen door "4.23a, eerste lid".

Artikel III. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Memorie van Toelichting

Deze toelichting wordt gegeven in overeenstemming met de Staatssecretaris van Financiën-Toeslagen en Douane.

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Erfgoedwet (hierna: Ew) alsmede de Wet op de economische delicten (hierna: WED). Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de Verordening (EU) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 april 2019 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuurgoederen (hierna: de Verordening).

1.2 Aanleiding en achtergrond

Aanleiding

Tijdens de oorlogen in Irak en Syrië, Yemen en Libië heeft een intensivering van de plundering van archeologische vindplaatsen plaatsgevonden. Door de daarop volgende illegale uitvoer verdwijnt belangrijk erfgoed uit die landen. Daarmee verliest het erfgoed de relatie met de plek, de functie als historische en wetenschappelijke bron. De illegale uitvoer van het erfgoed tast daarmee de kern van een beschaving aan. In sommige gevallen gaat het om erfgoed waarvoor de wereld een gezamenlijke verantwoordelijkheid heeft, bijvoorbeeld omdat het Werelderfgoed is of beschermde cultuurgoederen zijn. Het is erfgoed dat we met elkaar voor toekomstige generaties willen bewaren. Voorgaande leidt tot een verlies van culturele identiteit en cultureel erfgoed in de landen van herkomst. De hiervoor genoemde oorlogen worden onder andere gevoerd tegen terroristische groepen. Deze groepen gebruiken de opbrengsten uit illegale handelingen, zoals mogelijk de illegale handel in cultuurgoederen, om hun strijd te financieren.

De relatie tussen terrorismefinanciering en cultuurgoederen werd gelegd in de conclusies van de Europese Raad van 12 februari 2016 over de bestrijding van terrorismefinanciering, de mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Europese Raad van 2 februari 2016 (2017/541) van het Europees Parlement en de Europese Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding. Dit was de aanleiding voor de Verordening.

Achtergrond

De Verordening bevat gemeenschappelijke voorschriften voor de regulering van de handel in cultuurgoederen afkomstig uit landen buiten het douanegebied van de Unie. Deze voorschriften dienen doeltreffende bescherming te bieden tegen illegale handel, verlies of vernietiging van cultuurgoederen. Het moet daarmee bijdragen aan de instandhouding van cultureel erfgoed voor de mensheid. Daarnaast dient het voorstel terrorismefinanciering en het witwassen van geld via de verkoop van geplunderde cultuurgoederen aan kopers in de Europese Unie te voorkomen. Ook kan een relatie worden gelegd met georganiseerde misdaad en belastingontduiking. De Verordening beoogt daarnaast een meer gelijk speelveld en gelijke behandeling binnen de Europese Unie te creëren voor de invoer van cultuurgoederen.

Het verbod op illegale invoer van cultuurgoederen, zoals gereguleerd in de Verordening, sluit in Nederland aan bij de Ew, waarin het UNESCO-verdrag 1970 al is geïmplementeerd (zie Ew, hoofdstuk 6, paragraaf 1). In de Verordening en in de Ew wordt gebruik gemaakt van dezelfde lijst van categorieën van cultuurgoederen, die is

gebaseerd op artikel 1 uit het UNESCO-verdrag 1970. Daarnaast sluit het aan op de implementatie van Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict en het daarbij horende (Eerste) Protocol, doorgaans het Haags Verdrag of het UNESCO-verdrag van 1954 genoemd. (zie Ew, hoofdstuk 6, paragraaf 2).

Ook zijn in de Europese Unie reeds beperkingen van toepassing op de invoer van cultuurgoederen afkomstig uit Syrië en Irak via de Sanctieregeling Irak 2004 II en Sanctieregeling Syrië 2012.¹ De bescherming van cultuurgoederen die als nationaal bezit van de lidstaten zijn aangemerkt, tegen illegale uitvoer buiten het douanegebied van de Unie is reeds geregeld in Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad betreffende de uitvoer van cultuurgoederen en de complementaire Richtlijn 2014/60/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de lidstaat zijn gebracht. Met deze nieuwe verordening is een sluitend systeem voor controle aan de buitengrens van de Europese Unie op de invoer en uitvoer van cultuurgoederen in de Europese Unie tot stand gekomen.

1.3 Inhoud van de Verordening

Bij de Verordening worden de voorwaarden voor het binnenbrengen en de voorwaarden en procedures voor de invoer van cultuurgoederen van buiten het douanegebied van de Unie vastgesteld. De hoofddoelstellingen zijn het stellen van uniforme regels en het leveren van een bijdrage aan de bescherming van cultuurgoederen van de mensheid tegen illegale handel, verlies of vernietiging. Deze verordening is niet van toepassing op cultuurgoederen die in het douanegebied van de Unie werden vervaardigd of ontdekt. De Verordening regelt een verbod op het binnenbrengen van (in de bijlage, deel A van de Verordening bedoelde) cultuurgoederen die in strijd met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land waar de cultuurgoederen zijn ontdekt of vervaardigd, buiten het grondgebied van dat land zijn gebracht. Onder 'binnenbrengen' wordt het (laten) binnenkomen van goederen in het douanegebied van de Unie verstaan. Met de aangifte 'binnenbrengen' krijgt de Douane de mededeling dat goederen het douanegebied van de Unie zullen binnenkomen (zie Titel IV Douane Wetboek van de Unie –DWU-). Die aangifte moet worden gedaan voordat de goederen daadwerkelijk worden binnengebracht. Daarna mogen de goederen worden binnengebracht en aangebracht bij de Douane. Dit is een aangrijpingsmoment voor het plannen en uitvoeren van controles op goederen, waarvoor een verbod op binnenbrengen geldt. Na het binnenbrengen worden de goederen tijdelijk opgeslagen. De tijdelijke opslag is de toestand van tijdelijk onder douanetoezicht opgeslagen niet-Uniegoederen tussen het moment waarop zij bij de douane zijn aangebracht en het moment waarop een specifieke douaneaangifte voor die goederen wordt gedaan. Op basis van die specifieke aangifte kunnen de goederen onder een douaneregeling worden geplaatst, worden ingevoerd of zijn weer worden uitgevoerd.

Op termijn, uiterlijk met ingang van 28 juni 2025, zal een systeem van vergunningen en importeursverklaringen voor de invoer van specifieke objectcategorieën van cultuurgoederen inwerking treden. Invoer betreft het in het vrije verkeer brengen van goederen en omvat het doen van een specifieke aangifte van de goederen bij de Douane, de verwerking en controle van de aangifte, zo nodig controle van de goederen, de goederen, de heffing en inning van verschuldigde invoerrechten, de inning, voor zover van toepassing, van andere heffingen (overeenkomstig de relevante voorschriften

¹ De Sanctieregelingen zijn gebaseerd op Verordening (EG) nr. 1210/2003 betreffende bepaalde specifieke restricties op economische en financiële relaties met Irak (art. 3) en Verordening (EU) nr. 1332/2013 tot wijziging van Verordening (EU)nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië (art. 11c) en de VN resoluties 661 (1990); 1483 (2003) van 22 mei 2003.

met betrekking tot de inning van deze heffingen), de toepassing van handelspolitieke maatregelen en verboden en beperkingen en de vervulling van de andere formaliteiten voor de invoer van goederen (zie art. 201 DWU).

Een vergunning bij invoer van cultuurgoederen is dan nodig, volgens de bijlage, deel B van de Verordening voor twee objectcategorieën: 1) voor voorwerpen afkomstig van archeologische opgravingen of archeologische vondsten op land of in zee, en 2) voor delen van artistieke of historische monumenten of archeologische vindplaatsen die niet in het geheel bewaard zijn gebleven.

Het gaat bij deze vergunningen om goederen die 250 jaar of ouder zijn, ongeacht hun waarde. Het afgeven van een importeursverklaring door de invoerder is vereist voor zeven object categorieën, opgenomen in de bijlage, deel C van de Verordening die 200 jaar of ouder zijn en die een waarde van €18.000 of meer hebben.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1 Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt voldaan aan de vereisten van de artikelen 3, 11 en 16, tweede lid, sub a, van de Verordening. Ook wordt de implementatie van de artikelen 4 en 5 van de Verordening voorbereid.

In artikel 3, eerste lid, van de Verordening is bepaald dat het binnenbrengen van cultuurgoederen (zoals genoemd in de bijlage, deel A van de Verordening) die in strijd met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land waar de cultuurgoederen zijn ontdekt of vervaardigd, buiten het grondgebied van dat land zijn gebracht, wordt verboden.

De douaneautoriteiten en de andere bevoegde autoriteiten (te weten in Nederland: de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, verder: Inspectie) nemen passende maatregelen wanneer een poging wordt ondernomen om de in bovenstaande alinea bedoelde cultuurgoederen binnen te brengen.

Conform artikel 16, tweede lid, sub a, van de Verordening geldt deze bepaling met ingang van 28 december 2020. Hiertoe wordt aan het huidige Hoofdstuk 4 (Bescherming van erfgoed) van de Ew een bepaling toegevoegd. Deze bepaling wordt nader toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

Lidstaten dienen op grond van artikel 11 van de Verordening regels omtrent sanctionering vast te stellen. Sancties op overtredingen van de Verordening dienen doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend te zijn. Daarbij dienen lidstaten alles gereed te hebben voor toepassing van de sancties. Voor Nederland wordt voorgesteld om aan te sluiten bij het systeem van de WED. De huidige verbodsbepalingen uit Hoofdstuk 4 van de Ew zijn reeds opgenomen in de WED. De nieuwe bepaling sluit hierbij aan. Ook daarover meer in het artikelsgewijs deel van deze toelichting.

Dit wetsvoorstel bevat een voorziening ten aanzien van de toekomstige inwerkingtreding van de vergunningsafgifte en de importeursverklaring (respectievelijk artikelen 4 en 5 van de Verordening), door de mogelijkheid te bieden deze met een Koninklijk Besluit te operationaliseren in nationale regelgeving (onderdeel D). In artikel 16, tweede lid, sub b, van de Verordening staat beschreven dat uiterlijk 28 juni 2025 een systeem zal zijn opgezet. In artikel 8, tweede lid, van de Verordening worden de uitvoeringshandelingen voor uitrol, gebruik, onderhoud en nadere voorschriften voor het systeem aangekondigd. Deze worden uiterlijk 28 juni 2021 vastgesteld.

2.2 Inhoud van het voorstel

Met aanpassing van twee wetten in formele zin, namelijk de Ew en de WED wordt de relevante Nederlandse wetgeving in overeenstemming gebracht met de Verordening en verder geoperationaliseerd.

Invoerverbod

In de Ew bestaat, in het kader van de implementatie van UNESCO-verdrag 1970 in hoofdstuk 6, reeds een verbod op de invoer van illegaal uitgevoerde cultuuroederen. Dit verbod geldt voor de 140 landen aangesloten bij dit verdrag². Het verbod in de Verordening en de onderhavige wet zal gelden voor alle landen buiten de EU, dit zijn circa 50 landen meer dan aangesloten bij het UNESCO-verdrag 1970.

Er is voor gekozen om het noodzakelijke verbod in hoofdstuk 4 Ew onder te brengen, omdat dit hoofdstuk reeds de andere relevante Europese bepalingen omtrent invoer en uitvoer van cultuuroederen bevat.

Het UNESCO-verdrag 1970 heeft in de Ew een privaatrechtelijke uitwerking gekregen, die uiteindelijk kan leiden tot de teruggave van cultuuroederen aan de rechthebbende op het cultuuroed of de verdragsstaat waaruit het cultuuroed afkomstig is. In het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Burgerlijk Wetboek zijn nadere regels vastgesteld over de te volgen procedure bij een rechtsvordering tot teruggave en de eventuele compensatie aan de bezitter te goeder trouw. Hoe cultuuroederen teruggegeven moeten worden is niet opgenomen in de Verordening, en dus ook niet in het onderhavige wetsvoorstel. Wellicht ten overvloede, de onderhavige wet en de implementatie van het UNESCO-verdrag 1970 in de Erfgoedwet kunnen naast elkaar worden toegepast.

De Verordening maakt een strafbaarstelling noodzakelijk (hetzij strafrechtelijk, hetzij bestuursrechtelijk). Daarvoor moet in een wet in formele zin een grondslag worden opgenomen, hetgeen wetswijziging noodzakelijk maakt. Voor het opnemen van die strafbaarstelling is de WED de aangewezen wet. Niet alleen hebben de Verordening (EG) nr. 116/2009 betreffende de uitvoer van cultuuroederen en de Sanctiewet 1977 (regelingen voor Irak en Syrië ten aanzien van verbod op binnenbrengen van cultuuroederen) een strafbepaling in de WED. Ook zijn in de WED overtredingen van voorschriften in de Ew aangemerkt als economisch delict om het Nederlands erfgoed te beschermen, zoals het buiten het douanegebied van de Unie brengen zonder vergunning van beschermde cultuuroederen (artikelen 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.22 en 4.23 en de artikelen 5.1, eerste lid -het opgravingsverbod- en 5.10 van de Ew). In de artikelen 1, onder 2° en 1a, onder 2°, van de WED staat opgenomen dat overtreding van de voorschriften uit de Ew, hiervoor genoemd, een economisch delict is als bedoeld in de WED. In artikel 2 WED is bepaald wanneer overtreding van deze voorschriften een misdrijf dan wel een overtreding is. Uit artikel 6 WED blijkt vervolgens de maximumstraf.

Om de naleving van de Verordening aan te moedigen en ontwijking ervan te ontmoedigen, dienen lidstaten, zoals vermeld in artikel 11 van de Verordening, doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties voor niet-naleving vast te stellen en deze aan de Europese Commissie mee te delen. De door lidstaten vastgestelde sancties op overtredingen van deze Verordening moeten in de gehele Europese Unie een vergelijkbaar afschrikwekkend effect hebben. Hierbij is van belang dat in een Verordening niet kan worden voorzien in rechtstreeks werkende sancties

² Aantal lidstaten op 1 januari 2020.

(richting burgers). Die moeten – in ieder geval voor Nederland – in de nationale wetgeving worden opgenomen (vergelijk bijvoorbeeld artikel 1 Wetboek van Strafrecht).

Keuze voor strafrechtelijke handhaving

Terrorismedinanciering heeft een grote normatieve lading. Zeker indien terrorismedinanciering gepaard gaat met illegale verkoop van cultuurgoederen door cultuurplunderingen. Terrorisme is (individuele gevallen daargelaten) een vorm van (internationaal) georganiseerde criminaliteit en zorgt voor ontwrichtingen van samenlevingen in de wereld. Zoals reeds in § 1.2 aan de orde is gekomen, dient financiering van terrorisme en het witwassen van geld via de verkoop van geplunderde cultuurgoederen aan kopers in de Europese Unie te worden voorkomen. Hieruit voortvloeiend noopt deze Verordening tot internationale samenwerking en toepassing van strafrechtelijke handhaving.

Daarbij komt, dat de overheid als taak heeft burgers te beschermen tegen aantasting van het menselijk leven, gezondheid, vermogen en lichamelijke integriteit door anderen. Hoe ernstiger en gecompliceerder een misdrijf, des te verdergaande rechtmatige opsporingsbevoegdheden nodig zijn om uit te zoeken welke strafbare feiten zijn gepleegd. Het strafrecht maakt als enig rechtsgebied, voorgaande mogelijk.³

Specifiek is gekozen voor aanpassing van de WED. De WED kent ruimere opsporingsbevoegdheden dan het Wetboek van Strafvordering (hierna: WvSv). Voor het inzetten van opsporingsbevoegdheden op grond van de WED zijn aanwijzingen van een strafbaar feit voldoende. Voor strafvervolgning van delicten genoemd in het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr) dient sprake te zijn van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit (zie artikel 27 WvSv). Een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit vraagt om een zwaardere bewijslast dan een aanwijzing. Opgemerkt dient te worden, dat de keuze voor de WED in het wetsvoorstel niet uitsluit dat het WvSr en het WvSv van toepassing zijn of kunnen zijn bij samenloop met andere strafbare feiten, zoals smokkel, terroristische activiteiten, verduistering, fraude of valsheid in geschrifte. Gelet op de internationale dimensie van deze problematiek is de keuze voor het (economisch) strafrecht gemaakt onder meer vanwege de vergaande internationale samenwerking op dit gebied.

Vergunning aanvraag en verklaring

Importeurs van cultuurgoederen die zijn vermeld in de bijlage, deel B van de Verordening moeten op basis van artikel 4 van de Verordening een invoervergunning aanvragen. Het gaat om archeologische voorwerpen en onderdelen van monumenten, inclusief iconen en kerkelijke beelden. Het gaat om goederen die ouder zijn dan 250 jaar van iedere waarde.

Importeurs die cultuurgoederen genoemd in de bijlage, deel C van de Verordening de Europese Unie willen invoeren, moeten daarvoor een verklaring afgeven. Deze verklaring wordt op basis van artikel 5 van de Verordening, in een nader vast te stellen format afgegeven. Het gaat om een zevental categorieën, waaronder voorwerpen van flora en fauna, antieke voorwerpen, voorwerpen van etnologisch belang, schilderijen, werken op papier, beelden, manuscripten en oude boeken. Voor deze categorieën, in de bijlage, deel C van de Verordening geldt een ouderdomsdrempel van 200 jaar en een financiële drempel van €18.000 per stuk.

De vergunning en/of verklaring zullen na ontvangst van de Douane in een Europees systeem worden opgenomen. Hiermee kan de Europese invoer van cultuurgoederen

³ Brief aan de Tweede Kamer (d.d. 18 april 2019) van de minister van Justitie en Veiligheid met onderwerp 'Bestuurlijke boetes, bewijsrecht en rechtsbescherming in het bestuursrecht'.

gemonitord worden. Dit kan informatie opleveren over het volume aan invoer van cultuuroederen. Daarnaast kan het systeem mogelijk ook inzicht geven in handelsroutes en/of de wijze van binnenbrengen en veranderingen die plaatsvinden daarin.

Het stelsel van vergunningen en verklaringen wordt op Europees niveau nog uitgewerkt.

3. Administratieve lasten

Verbodsbepaling

Het verbod op het binnenbrengen in artikel 3 van de Verordening, die met deze wet in Nederlandse wetgeving wordt geoperationaliseerd, sluit aan bij de al bestaande regelgeving in Nederland. De gevolgen voor burgers (kunstkopers, verzamelaars, reizigers), culturele stichtingen, kunsthandel, kunsttransporteurs, erfgoedinstellingen zoals musea, archieven en bibliotheken en anderen zullen daarom naar verwachting beperkt zijn.

Wel zal voor deze stakeholders de onderzoeksplicht worden vergroot omdat nu alleen de legale uitvoer uit het land van export moet worden geverifieerd. Onder de nieuwe regelgeving moet de legale uitvoer uit het land waar het cultuuroed ontdekt of vervaardigd is, zijn geverifieerd. Stakeholders moeten dus een scherper inzicht hebben, waar deze goederen vandaan komen en of deze een 'schone' herkomst hebben wanneer zij op het punt staan culturele erfgoederen in te voeren.

Vergunning aanvraag en verklaring

Importeurs zullen in de toekomst bij invoer van bepaalde cultuuroederen een vergunning aan moeten vragen. Voor andere goederen moet een verklaring afgegeven worden.

Het betekent dat zij onder andere gegevens over het voorwerp en de herkomst moeten opgeven. Dit zal een extra administratieve last opleveren, al is de zwaarte ervan nog moeilijk in te schatten. De omvang van de goederenstroom waarvoor een vergunning is vereist, en de omvang van de stroom waarvoor een verklaring is vereist, zijn nog onbekend. Hierover is nog geen statistiek beschikbaar, mede gegeven de door de Verordening geïntroduceerde ouderdomsdrempel van de goederen die nog niet worden bijgehouden.

Het exacte stelsel van vergunningen en verklaringen is nog niet duidelijk. Dit zal uiterlijk op 28 juni 2021 met EU-uitvoeringshandelingen bekend worden gemaakt. De verwachte administratieve last voor de importeur is twee uur voor de aanvraag voor een vergunning en ook voor het afgeven van een verklaring, tegen een verwacht uurtarief van € 50,-. Aan de behandeling van de vergunningaanvraag en de afgifte van de vergunning rekent de Nederlandse overheid geen kosten. De importeursverklaring wordt door het bedrijfsleven zelf opgesteld en ingediend. Wanneer de EU-uitvoeringshandelingen bekend gemaakt zijn, zal, indien er nadere regelgeving in Nederland komt en hierbij een toelichting gebruikelijk is, de administratieve last nader worden uitgewerkt.

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

De Minister van OCW is belast met de bestuursrechtelijke handhaving zoals neergelegd in de Ew. Deze taak omvat het houden van toezicht op de naleving van de Ew en het opleggen van een bestuurlijke sanctie wegens een gedraging in strijd met de Ew. Het toezicht en de handhaving zijn bij besluit door de Minister van OCW belegd bij de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (Inspectie-OE). De douanetaken, volgend uit de Ew, zijn vastgelegd in een convenant tussen het Ministerie van OCW en het Ministerie

van Financiën. Dit convenant is de basis voor de samenwerking tussen de Inspectie en Douane, die al geruime tijd bestaat. De samenwerking bestaat uit het uitvoeren van gerichte controles aan de hand van risicoanalyses, planning van de handhaving, uitwisseling van informatie en training. In de implementatie van de Verordening worden de afspraken van dit convenant herzien. Handhaving en toezicht zullen plaatsvinden in het verlengde (of binnen) de bestaande afspraken. Het proces van vergunningverlening wordt zodanig vormgegeven dat de dienstverlening zo eenduidig en efficiënt mogelijk is met zo min mogelijk administratieve lasten. Ook is een goede samenwerking tussen de diensten van lidstaten onderling van belang.

Het wetsvoorstel met memorie van toelichting is voorgelegd aan de Douane en de Inspectie. Beide organisaties hebben geoordeeld dat het voorstel voor de implementatie van artikel 3 van de Verordening uitvoerbaar en handhaafbaar is.

De Inspectie geeft aan dat het Voorstel overeenkomt met het bepaalde in hoofdstuk 6 paragraaf 1 van de Ew. De Inspectie voorziet een aantal knelpunten, die ook gevolgen heeft voor de werklast. Genoemd worden een toename van toezicht op erfgoed van meer dan 50 landen die geen partij zijn bij het UNESCO-verdrag 1970, de bijbehorende controle van wettelijk beschermd erfgoed en herkomstonderzoek, onbekendheid met contactpersonen in die landen en taalbarrières.

Met de beide organisaties is afgesproken dat wanneer de uitvoeringshandelingen voor artikel 4 en 5 van de Verordening in Nederlandse regelgeving vastgelegd wordt, er een uitvoerings- en handhavingstoets gevraagd zal worden specifiek op de uitvoering van deze artikelen.

In de bijlage zijn de uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets van de Douane en Inspectie opgenomen.

5. Evaluatiebepaling

Op grond van artikel 14 van de Verordening dient Nederland de Commissie informatie over de uitvoering van de Verordening te verstrekken. De Commissie legt over de uitvoering binnen de EU een verslag aan het Europees Parlement voor. De voorlegging moet plaatsvinden binnen drie jaar na de datum waarop deze Verordening als geheel van toepassing is geworden, dus uiterlijk op 28 juni 2025. Dit verslag zal relevante statistische informatie bevatten op het niveau van de Unie en op nationaal niveau, bijvoorbeeld het aantal afgegeven invoervergunningen, het aantal afgewezen aanvragen en het aantal ingediende importeursverklaringen. Ook zal aandacht worden besteed aan de praktische uitvoering, inclusief de gevolgen voor marktdeelnemers in de Unie, in het bijzonder het MKB.

Bij de reguliere wetsevaluatie van de Ew zullen ook de nu voorgestelde artikelen worden betrokken. Hierbij kan ook de regeldruk voor de burger, professionals en ondernemers, de praktische uitvoering alsmede de werklast voor de toezicht en handhavingsautoriteiten worden betrokken.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A regelt de toevoeging van het begrip verordening (EU) 2019/880, aangezien dit begrip diverse malen terugkeert.

Onderdeel B past het opschrift van paragraaf 4.4 aan om aan te geven dat deze paragraaf naast verordening (EG) nr. 116/2009 nu ook de nieuwe Verordening (EU) 2019/880 omvat.

Onderdeel C regelt de toevoeging van een nieuw artikel 4.23a. Omdat er nog EU-uitvoeringshandelingen gaan volgen met betrekking tot de invoervergunningen en importeursverklaringen kunnen die onderdelen nog niet in werking treden. Daartoe is onderdeel D bedoeld. Het is de bedoeling dat dit onderdeel later in werking treedt als de uitvoeringshandelingen er zijn.

In artikel 4.23a (in onderdeel D artikel 4.23a, eerste lid) is het verbod neergelegd om in strijd met artikel 3, eerste lid, van de verordening cultuurgoederen in te voeren die zijn opgenomen in de bijlage, deel A van de Verordening. In artikel 3 is bepaald dat het verboden is om cultuurgoederen in te voeren die in strijd met wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land waar de cultuurgoederen zijn ontdekt of vervaardigd, buiten het grondgebied van dat land zijn gebracht.

In de, op een later moment in werking te treden, leden 2 en 3 is een vergunning (tweede lid) opgenomen voor die cultuurgoederen opgenomen in de bijlage, deel B van de Verordening om te mogen invoeren, respectievelijk het kunnen overleggen van een importeursverklaring (derde lid) voor cultuurgoederen opgenomen in de bijlage, deel C van de Verordening. Is aan deze voorwaarden voldaan dan mag cultuurgoed Nederland binnengebracht worden.

Indien er geen, of anderszins incorrecte, vergunning of verklaring aanwezig is, betekent dit dat het verbod van artikel 4.23a wordt overtreden. Dit kan dan leiden tot een sanctie op grond van de Wet op de economische delicten.

Artikel II

In de WED is reeds een aantal bepalingen uit de Ew opgenomen. In artikel 1, onder 2°, van de WED zijn artikelen uit Hoofdstuk 4 van de Ew opgenomen. Overtreding van de voorschriften, genoemd in de artikelen 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.22 en 4.23 van de Ew is op grond van die bepaling een economisch delict. Het voorgestelde artikel 4.23a wordt toegevoegd aan deze opsomming. Het overtreden van het verbod, genoemd in artikel 4.23a (het invoeren van cultuurgoederen die in strijd met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land waar de cultuurgoederen zijn ontdekt of vervaardigd, buiten het grondgebied van dat land zijn gebracht) wordt daarmee een economisch delict als bedoeld in artikel 1, onder 2°, van de WED.

In lijn met de andere economische delicten uit Hoofdstuk 4 van de Ew is het overtreden van het verbod van artikel 4.23a daarmee een misdrijf indien dit opzettelijk gebeurt (artikel 2, eerste lid, van de WED). Bij het ontbreken van opzet is er sprake van een overtreding. De sanctie op het overtreden van het verbod van artikel 4.23a Ew is bepaald in artikel 6 van de WED. Op grond van het eerste lid, onder 2°, van dat artikel staat ten hoogste twee jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie op het opzettelijk overtreden van het verbod van artikel 4.23a Ew (de misdrijfvariant). Indien het verbod niet opzettelijk is overtreden is de maximumstraf hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie (artikel 6, eerste lid, onder 5°, van de WED). De sancties sluiten daarmee aan bij de andere economische delicten uit Hoofdstuk 4 van de Ew en ook op de relevante bepalingen uit de Algemene douanewet die zien op niet-strategische goederen (zie hiervoor artikel 1, onder 2°, van de WED).

Artikel III

Er is voorzien in een gefaseerde inwerkingtreding zodat, op het moment dat de uitvoeringshandelingen er zijn, artikel I, onderdeel D, en artikel II, onderdeel B, in werking kunnen treden en het dan bestaande artikel 4.23a van de Erfgoedwet en de verwijzing hiernaar in de Wet op de economische delicten overschrijven.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven