

Vergaderjaar 2006–2007

30 165

Regels over inbewaringneming en instelling van een vordering tot teruggave van cultuurgoederen afkomstig uit een tijdens een gewapend conflict bezet gebied (Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied)

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR JUSTITIE EN VOOR CULTUUR¹

Vastgesteld 8 december 2006

De memorie van antwoord gaf de commissies aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij wensen enige nadere beschouwingen te wijden aan de belangenweging tussen de gedeposedeerde eigenaar van een roerend goed en de verkrijger ervan te goeder trouw en aan de toepassing van de regeling na de onmiddellijke inwerkingtreding op dan bestaande rechtsverhoudingen, te rekenen vanaf 14 januari 1959.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de Memorie van Antwoord. Het verheugt de leden van deze fractie dat op enkele vraagpunten die bij de fractie leefden inmiddels helderheid is verschaft.

Ten aanzien van één vraag zouden de leden van de VVD-fractie echter nog graag een verduidelijking van de minister ontvangen.

Bewijslast bij het vaststellen of cultuurgoederen afkomstig zijn uit bezet gebied

De leden van de **VVD**-fractie hebben aandacht gevraagd voor een passage in de memorie van toelichting, namelijk p. 9. Op p. 9 staat vermeld dat het verbod om cultuurgoederen die uit een bezet gebied afkomstig zijn Nederland binnen te brengen of in Nederland onder zich te houden alleen ziet op cultuurgoederen die afkomstig zijn uit bezet gebied: «Cultuurgoederen die voor of na de bezetting van een bepaald gebied dat gebied zijn uitgevoerd, vallen dus niet onder het verbod». In de praktijk zal het dikwijls lastig blijken om aan te tonen of een cultuurgoed voor of na een bepaalde datum is uitgevoerd. Op dit punt dient de bewijslast duidelijk omschreven te worden en over partijen verdeeld te worden. De leden van de VVD-fractie vroegen naar de visie van de minister hierover. Op p. 8 van de memorie van antwoord, antwoordt de minister als volgt: «De bewijslast dat het verbod van artikel 2 is overtreden rust op de

¹ Samenstelling:

Justitie:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66) en Franken (CDA).

Plv. leden: Schuurman (CU), Pruiksmas (CDA), Jurgens (PvdA), Minderman (GL), Dölle (CDA), Rosenthal (VVD), Biermans (VVD), Tan (PvdA), Schuyter (D66) en Russell (CDA).

Cultuur:

Leden: Van den Broek-Laman Trip (VVD), Woldring (CDA), Tan (PvdA), Van der Lans (GL), Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije (VVD), Witteman (PvdA), voorzitter, Nap-Borger (CDA), Doek (CDA), Van Middelkoop (CU), Schouw (D66) en Vac. (SP).

Plv. leden: Biermans (VVD), Pastoor (CDA), De Wolff (GL), Luijten (VVD), Dölle (CDA), V. Dalen-Schiphorst (CDA), Holdijk (SGP), Engels (D66) en Slagter-Roukema (SP).

minister. Dat geldt ook voor de vraag of de cultuuroederen «afkomstig zijn uit bezet gebied», waaronder niet ook valt het geval van uitvoer vóór of na de bezetting. Uiteraard zal de rechter indien hij voldoende aanwijzingen aanwezig acht om de minister voorshands in het bewijs geslaagd te achten, de bewijslast kunnen omdraaien».

Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie is dit antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie onvoldoende helder; met name de zinsnede «waaronder niet ook» scheidt verwarring. Zij zouden graag een verduidelijking van de minister ontvangen.

Belangenweging tussen de gedeposeerde eigenaar van een roerend goed en de verkrijger ervan te goeder trouw

De leden van de **CDA**-fractie Langemeijer rekent onder «de meest fundamentele beginselen van ons burgerlijk recht» het niet alleen in de artikelen 3:23–26; 3:86, maar ook op tal van andere plaatsen, b.v. 3:61 BW neergelegde beginsel dat in het BW van 1838 kenbaar was uit de overeenkomstige artikelen 1910, later 1376a en 2014 BW (oud). De betekenis van deze, aanvankelijk raadselachtig geformuleerde, artikelen is in het verloop van de ontwikkeling wel komen vast te staan. Aan de orde is het belangenconflict tussen de gedeposeerde eigenaar van een roerend goed en de verkrijger ervan te goeder trouw. Art. 2014 BW (oud) stelde (in lid 2) buiten twijfel dat de eigenaar bij diefstal en verlies zijn recht van terugvordering, ook tegen derden behield, behoudens (art. 637 BW (oud)) altijd de plicht om aan de koper op een markt of veiling de door deze betaalde prijs te vergoeden. De begunstiging van de bestolene of verliezer in de regel van lid 2 placht men te motiveren met de stelling dat hij – in afwijking van de andere gevallen – geheel buiten zijn wil de zaak was kwijt geraakt; de (relatieve) begunstiging van de koper op een markt of een veiling met de stelling dat deze nauwelijks de mogelijkheid zou hebben om zich van de bevoegdheid van zijn verkoper te vergewissen.

Lid 1 van art. 2014 codificeerde, aldus de interpretatie van P. Scholten en J.C. van Oven, het beginsel dat de derdeverkrijger te goeder trouw die afging op het bezit van zijn rechtsvoorganger wordt beschermd als eigenaar. Wie echter weet of moet begrijpen dat hij koopt van een niet-gerechtigde, heeft geen enkel belang dat bescherming verdient. In het arrest van *5 mei 1950, NJ 1951, 1* heeft de Hoge Raad de leer verrijnd: degene van wie de verkrijger de zaak ontvangt moet niet alleen bezitter zijn geweest, de verkrijger moet hem ook voor tot beschikking bevoegd hebben gehouden op grond van zijn bezit. De bescherming van de verkrijger werd aldus wel binnen de engste grenzen teruggedrongen, die nog met de wet in overeenstemming waren te brengen; wie de vervreemder voor bevoegd hield, niet omdat *diens* bezit in het gegeven geval op eigendom scheen te wijzen, maar omdat hij hem om een andere reden voor tot beschikking bevoegd aanzag (een veronderstelde, maar niet bestaande volmacht van de eigenaar bijvoorbeeld) werd niet beschermd, tenminste niet door 2014 (eventueel wel doordat de eigenaar zelf de schijn van volmacht had gewekt en krachtens de «vertrouwensleer» aan die schijn gehouden mocht worden).

Het ontwerp van Meijers en ook het daarop voortbouwende regeringsontwerp van Boek 3 van een nieuw BW hebben om te beginnen de voor het heden niet meer rationele onderscheiding tussen de gevallen van verlies of diefstal aan de ene en alle andere gevallen aan de andere kant vervangen door een die de rechtvaardiging van deze onderscheiding tenminste zuiverder weergaf: geen bescherming van de verkrijger indien de eigenaar de zaak zonder goedvinden of onachtzaamheid van zijn kant (of van degene die de zaak voor hem onder zich had) is kwijtgeraakt. Verder beperkte het de bescherming van de verkrijger te goeder trouw tot het geval van verkrijging «om baat», m.a.w. niet voor niets.

Het gewijzigde ontwerp (art. 3.4.2.3e en 3aa) had nog weer veel veranderd, een bewijs hoe moeilijk hier een evenwichtige belangenafweging is. Het had (om bij het voor ons belangrijke te blijven) de gehele onderscheiding naar gelang van de wijze waarop de oude eigenaar de zaak is kwijt geraakt geschrapt en had over de gehele lijn de verkrijger te goeder trouw die op het bezit van zijn voorman had vertrouwd tot eigenaar gemaakt. Dit berustte op de overweging dat in onze hedendaagse onoverzichtelijke samenleving bij geen enkele wijze van verlies van een zaak met zekerheid valt na te gaan of de eigenaar zich daartegen meer of minder afdoende had kunnen beschermen. Daartegenover gaf dit ontwerp aan de vroegere eigenaar voor de tijd van drie jaren een persoonlijke vordering om de zaak terug te krijgen tegen betaling van wat de verkrijger te goeder trouw ervoor had betaald. Dit maakte dat de oude eigenaar gelegenheid had om de zaak terug te krijgen indien hij dat in zijn belang achtte, hetzij omdat hij aan de zaak gehecht was (een huisdier, een kunstvoorwerp), hetzij omdat de werkelijke waarde hoger was dan wat de nieuwe eigenaar ervoor had betaald.

Tenslotte was dan nog de behandeling van de verkrijger in zover strenger geworden dat hij zich niet op zijn goede trouw zou kunnen beroepen indien hij «binnen drie jaren na zijn verkrijging daarnaar gevraagd, niet zodanige gegevens zou verstrekken als hij ten tijde van zijn verkrijging voldoende mocht achten om degene van wie hij verkreeg te kunnen terugvinden». Hierdoor hoopte men aan de ene kant een zekere voorzichtigheid bij kopers te bevorderen, anderzijds aan de oude eigenaar kans te geven om schadevergoeding te vorderen van mogelijke verkrijgers te kwader trouw door wier handen de zaak op haar weg van de oude naar de nieuwe eigenaar mocht zijn gegaan.

Naast deze zakenrechtelijke bescherming van de verkrijger te goeder trouw werd dus in het Gewijzigd Ontwerp de gedeposeerde eigenaar in zoverre de hand boven het hoofd gehouden, dat hem, in de verbintenissenrechtelijke sfeer, een vorderingsrecht ter beschikking stond, waarmee hij, zo nodig tegen betaling van een vergoeding, het goed weer terug kon krijgen. In deze, vooral door G. E. Langemeijer (NJB 1958, p. 21 e.v.) voorgestane zienswijze wordt aan het algemeen belang van een goederenverkeer dat zonder ongerustheid kan verlopen, zolang men maar de eisen van goede trouw in acht neemt, het volle pond gegeven, terwijl anderzijds aan het belang van de oude eigenaar een belangrijke concessie werd gedaan.

Het in het Gewijzigd Ontwerp nagestreefde evenwicht is echter verstoord, doordat de wetgever bij de Invoeringswet het terugkooprecht («lossingsrecht») van de gedeposeerde eigenaar heeft laten vallen (overigens zonder de regel van art. 637 BW (oud) opnieuw op te nemen). Reden daarvan was het streven naar het vermijden van bewerkelijke processen. Uiteindelijk is bij de derde nota van wijzigingen getracht de balans tussen gedeposeerde eigenaar en derde verkrijger iets meer in evenwicht te brengen en wel doordat uiteindelijk ten gunste van de eigenaar de bepaling is opgenomen, dat deze, als hij het bezit van de roerende zaak door diefstal heeft verloren, de zaak nog gedurende drie jaar als zijn eigendom kan opvorderen, ook onder de bezitter te goeder trouw. Dit beginsel lijdt echter weer schipbreuk, indien de derde een consument is, die de zaak bij een normale winkel kocht.

Thans schuift het wetsontwerp 30 165 de bescherming die artikel 3:86 BW aan de verkrijger te goeder trouw verleent, geheel terzijde. In het belangenconflict tussen de gedeposeerde eigenaar en deze verkrijger te goeder trouw kiest dit wetsontwerp zonder meer voor de eerste. Daarvoor beroept de minister zich op: «de internationale cultuurgoederenregels». Kennelijk beschouwt ook de minister de onderhavige regeling als een anomalie binnen het Nederlandse systeem van goederenrecht (dat overigens verregaand in overeenstemming is met het Duitse en het

Franse recht), doch hij is blijkbaar van mening dat deze anomalie onvermijdelijk is, immers gefundeerd in het Protocol dat reeds op 14 januari 1959 voor Nederland in werking is getreden. Dit een en ander moge zo zijn, maar het is een tweede grote inbreuk op het systeem van het Goederenrecht, en daarmee rijzen verschillende vragen.

De eerste daarvan is of deze regeling zich verdraagt met art. 1 van Protocol 1 (bescherming van eigendom) bij het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens. In de zaak met nummer 44 302/02 Pye tegen United Kingdom) oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens op 15 november 2005 dat de op de (Britse) Limitation Act van 1980 gebaseerde extinctieve verjaring van de revindicatie zich niet met het genoemde artikel verdraagt. Slechts met betrekking tot de vraag welke compensatie aan de gedeposedeerde eigenaar zou moeten worden gegeven wordt op 8 november 2006 nog een Grand Chamber Hearing gehouden.

Ten tweede rijst de vraag of niet de destijds in het derde Gewijzigd Ontwerp gedane keuze om het lossingsrecht te schrappen heroverweging verdient. In het onderhavige wetsontwerp keert immers her lossingsrecht, zij het in enigszins gewijzigde gedaante, terug. Daarbij wordt echter in dit ontwerp aan de destijds doorslaggevend geoordeelde bezwaren tegen dat lossingsrecht geen betekenis toegekend, noch aan het ongestoord verloop van het detailhandelsverkeer, ofschoon beide, ieder voor zich, een affaire van groot algemeen belang zijn.

Dit klemt des te meer, omdat de bescherming van de verkrijger te goeder trouw krachtens artikel 7, derde lid van het wetsontwerp slechts wordt gevonden in schadeloosstelling of een billijke vergoeding. Dat in dit verband naar analogie van art. 3:11 BW de goede trouw wordt geobjectievaard behoeft niet automatisch tot de consequentie te leiden dat onmogelijkheid van onderzoek de actuele rechthebbende (dis-)kwalificeert als een bezitter-niet-te-goeder-trouw. Het onderhavige (en het door de minister in het vooruitzicht gestelde) voorstel dat voor de vraag of de bezitter de nodige zorgvuldigheid heeft betracht bij de verwerving van het cultuurgoed doorslaggevend zal zijn of hij elk redelijkerwijs toegankelijk register m.b.t. gestolen cultuurgoederen heeft geraadpleegd, evenals elke andere relevante informatie en documentatie die hij redelijkerwijs zou kunnen hebben verkregen, stelt niet alleen aan de kunsthandelaar, maar ook aan diens klanten tot dusverre ongekende eisen, waarvan te vrezen valt dat de in artikel 7 lid 3 sub b in het vooruitzicht gestelde mogelijkheid van billijke vergoeding in de praktijk illusoir zal blijken te zijn. Zou deze vrees bewaarheid worden, dan is zeer de vraag of de in bewaringneming, gevolgd door teruggave, die immers, naar de minister zelf meedeelt onder het hoofd: «Terugwerkende kracht?» een sterke overeenkomst met onteigening vertoont nog wel voldoet aan de eisen die aan de toelaatbaarheid daarvan gesteld worden van een wettelijke basis en van volledige schadevergoeding. Het heeft er immers alle schijn van dat tussen schadeloosstelling of een billijke vergoeding een aanzienlijke discrepantie kan bestaan.

In de aanloop naar het Nieuw BW heeft de wetgever zich een en andermaal op het standpunt gesteld dat voortdurende onzekerheid omtrent de verhouding van de gedeposedeerde eigenaar en de (in ieder geval in eigen ogen:) te goeder trouw zijnde verkrijger zich niet verdraagt met de eisen van het rechtsverkeer en op zijn minst genomen op gespannen voet staat met een ongestoord verloop van het detailhandelsverkeer. Dit standpunt komt thans nog juist voor, ook indien en voor zover het betrekking heeft op de kunsthandel en het bedrag van de schadevergoeding. Indien de verkrijger in de zin van het onderhavige ontwerp slechts als te goeder trouw kan worden aangemerkt indien hij *elk* redelijkerwijs toegankelijk register m.b.t. gestolen cultuurgoederen heeft geraadpleegd, evenals *elke* andere relevante informatie en documentatie die hij redelijkerwijs zou kunnen hebben verkregen, dan lijkt een aanzienlijk aantal processen onvermijdelijk over de vraag of de verkrijger werkelijk *elk redelijkerwijs*

toegankelijk register heeft geraadpleegd, evenals elke andere relevante informatie en documentatie, tenzij dit wel zeer vage criterium nader zou kunnen worden ingevuld. Is de minister bereid en in staat om een indicatie te geven, welke registers als redelijkerwijs toegankelijk kunnen worden aangemerkt en op welke andere relevante informatie en documentatie hij het oog heeft? Het inmiddels opgeheven Korpsonderdeel Kunst en Antiek van de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) was vele jaren in Nederland actief op het gebied van kunst en antiek. Er was binnen deze eenheid een klein aantal personen werkzaam, die in binnen- en buitenland een meer dan uitstekende reputatie hadden opgebouwd, die als zodanig goed waren ingevoerd in het reilen en zeilen van de kunsthandel in Nederland en die de beschikking hadden over een voortreffelijk documentatiesysteem waarvan onder meer het Art Loss Register te Londen met graagte gebruik maakte. Dat Korpsonderdeel fungeerde onder meer als centraal aanspreekpunt zowel voor de kunsthandel als voor particulieren. Inmiddels heeft regering uiting gegeven aan het voor-nemen om het onderdeel Kunst en Antiek onder te brengen bij één van de aandachtsgebieden van de dienst Nationale Recherche Informatie (NRI), doch herstel van het documentatiesysteem van het Korpsonderdeel Kunst en Antiek van de CRI is kennelijk niet beoogd. De CDA-fractie zou het op prijs stellen, wanneer de minister zou willen concretiseren raadpleging van welke registers in beginsel de bezitter in aanmerking brengt voor de mogelijkheid van een billijke vergoeding in zin van artikel 7 lid 3 sub b van het onderhavige wetsontwerp of zelfs beter: zijn er objectieve criteria aan te geven voor de gestelde onderzoekseis.

Toepassing van de regeling na de onmiddellijke inwerkingtreding op dan bestaande rechtsverhoudingen, te rekenen vanaf 14 januari 1959

De CDA-fractie heeft kennisgenomen van de mededeling van de minister dat het onderhavige wetsvoorstel geen terugwerkende kracht heeft, maar wel onmiddellijke werking. De regeling zal op het tijdstip van inwerking-treding van toepassing worden op dan bestaande rechtsverhoudingen, te rekenen vanaf 14 januari 1959. Inbewaringneming zal dus plaats kunnen vinden van cultuurgoederen afkomstig uit een op of na 14 januari 1959 bezet gebied op de grond dat de houder (thans eigenaar) na inwerkingtre-ding van het wetsvoorstel in strijd met het verbod van art. 2 de cultuur-goederen onder zich houdt. Dit betekent dat het afwijzend vonnis van de rechtbank Rotterdam van 4 februari 1999 (NJ kort 1999, 37) in de civiele procedure, in 1995 aangespannen door de Grieks-Cypriotische kerk ter fine van terugvordering van enige iconen, en het dienovereenkomstige arrest van het gerechtshof te 's-Gravenhage van 7 maart 2002 (niet gepu-bliceerd), welke rechtspraak wellicht de aanleiding voor het onderhavige wetsontwerp is geweest, voor de toekomst hun betekenis zouden moeten verliezen. Aangezien, naar de minister mededeelt in de memorie van toelichting, de vele brandhaarden in de wereld – te denken valt aan voor-malig Joegoslavië, maar ook aan Kongo, Cambodja, Afghanistan en Irak – het niet ondenkbaar maken dat een verzoek als destijds door Cyprus gedaan de Nederlandse regering nog vaker zal bereiken, is wenselijk dat gestreefd wordt naar duidelijkheid over de betekenis van de zojuist geci-teerde rechtspraak, ook voor de periode tussen 14 januari 1959 en het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige voorstel. Zulks klemt des te meer, nu het wetsontwerp geen termijn noemt na afloop waarvan de bevoegdheid van de minister expireert om tot inbeslagneming over te gaan, terwijl blijkens artikel 7 lid 5 de rechtsvordering tot teruggave tegen de bezitter niet verjaart en aan de andere kant het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een titel houdende regels met betrekking tot de rechts-pleging in zaken betreffende teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat van de Euro-

pese Gemeenschap zijn gebracht, behelst. Blijkens artikel 1008 Rv is artikel 3:310a BW uitsluitend van toepassing op zaken die na 31 december 1992 op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de lidstaat zijn gebracht, maar die rechtsvordering verjaart door verloop van één jaar na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de plaats waar de zaak zich bevindt en de identiteit van de bezitter of de houder aan die staat zijn bekend geworden, en in elk geval door verloop van dertig jaren na de aanvang van de dag volgende op die waarop de zaak buiten het grondgebied van die staat is gebracht. Is de minister van mening dat het ontwerp op dit punt voldoende duidelijkheid verschaft?

De commissies zien de antwoorden met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De voorzitter van de commissie voor Cultuur,
Witteman

De griffier voor dit verslag,
Kim van Dooren