EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.5.2013
SWD(2013) 188 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het document

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht (herschikking)

{COM(2013) 311 final}
{SWD(2013) 189 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het document

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht (herschikking)

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

Richtlijn 93/7/EEG van 15 maart 1993 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht[1] is bedoeld om teruggave te garanderen van bepaalde als nationaal bezit aangemerkte cultuurgoederen die vanaf 1 januari 1993 op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht.

De nationale autoriteiten die met de richtlijn zijn belast, (hierna de "centrale autoriteiten" genoemd) zijn van mening dat deze richtlijn een noodzakelijk instrument ter bescherming van het nationaal erfgoed is. De autoriteiten hebben echter kritiek op de beperkte doeltreffendheid van de richtlijn om teruggave te verkrijgen van bepaalde cultuurgoederen die uit hoofde van de nationale wetgeving of van nationale administratieve procedures, in de zin van artikel 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, als "nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit" zijn aangemerkt (hierna "nationaal bezit" genoemd).

Uit de effectbeoordeling komen drie hoofdoorzaken naar voren:

1. de voorwaarden waaraan als nationaal bezit aangemerkte goederen moeten voldoen om voor teruggave in aanmerking te komen, d.w.z. dat ze moeten behoren tot een van de in de bijlage bedoelde 15 categorieën (waaronder oudheidkundige voorwerpen, afbeeldingen, schilderijen, gravuren en archieven) en dat ze aan een ouderdomsdrempel (van 50, 75 of 100 jaar) en/of een financiëlewaardedrempel (een waarde van 15 000, 30 000, 50 000 of 150 000 EUR) moeten voldoen;
2. de korte verjaringstermijn van één jaar van de vordering tot teruggave;
3. de kosten van de vergoeding van de bezitter. In de richtlijn is vastgelegd dat de rechtbank de bezitter een vergoeding toekent indien de bezitter bij de verwerving van het goed de nodige zorgvuldigheid heeft betracht. Bij de toepassing in de lidstaten kan de toekenning van een vergoeding (en/of het bedrag daarvan) in vergelijkbare omstandigheden tot verschillende beslissingen leiden. Deze bepaling zou aanleiding tot onduidelijkheid geven en zou teruggave voor sommige lidstaten kostbaarder of zelfs onmogelijk maken.

Gelet op de bij teruggave ondervonden problemen moeten de nationale autoriteiten vaak gebruik maken van de mechanismen die zijn vastgelegd in de internationale Unesco-Overeenkomst van 1970 betreffende de maatregelen die moeten worden genomen om de

[1] Richtlijn 93/7/EEG van de Raad van 15 maart 1993 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht, PB L 74 van 27.3.1993, blz. 74, gewijzigd bij Richtlijn 96/100/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 februari 1997, PB L 60 van 1.3.1997, blz. 59, en bij Richtlijn 2001/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2001, PB L 187 van 10.7.2001, blz. 43.

illegale invoer, uitvoer en overdracht van eigendom van culturele goederen te verbieden en te beletten, en in het Unidroit-Verdrag van 1995 over gestolen of op onrechtmatige wijze uitgevoerde cultuurgoederen[2].

2. ANALYSE VAN SUBSIDIARITEIT

Krachtens artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) mag de Unie maatregelen nemen om de werking van de interne markt van goederen, waaronder cultuurgoederen, te vergemakkelijken.

Het vaststellen van voorschriften voor teruggave is een manier om de werking te vergemakkelijken. De Unie is echter niet bevoegd om vast te stellen wat nationaal bezit is, noch om te bepalen welke rechterlijke instantie bevoegd is om uitspraak over vorderingen tot teruggave te doen.

Aangezien afzonderlijke maatregelen van de lidstaten op het gebied van teruggave op verschillen tussen nationale voorschriften kunnen stuiten, is bij de instelling van de interne markt ook Richtlijn 93/7/EEG vastgesteld.

De grensoverschrijdende dimensie van het op onrechtmatige wijze buiten het nationale grondgebied brengen van cultuurgoederen maakt de Unie de meest aangewezen instantie om op dit gebied maatregelen te treffen en maakt teruggave van goederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht en zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevinden, mogelijk. Tijdens de openbare raadpleging heeft een grote meerderheid van de centrale autoriteiten en de vertegenwoordigers van de publieke sector zich voor maatregelen van de Unie uitgesproken om de teruggaveregeling voor als nationaal bezit aangemerkte cultuurgoederen te verbeteren. Het merendeel van de burgers en particuliere marktdeelnemers vond het daarentegen niet nodig dat de Unie maatregelen zou treffen om teruggave van als nationaal bezit aangemerkte cultuurgoederen te garanderen.

3. DOELSTELLINGEN

De algemene doelstelling van dit initiatief is om bij te dragen aan de bescherming van cultuurgoederen in het kader van de interne markt. De specifieke doelstelling is om de lidstaten de mogelijkheid te bieden teruggave te verkrijgen van als nationaal bezit aangemerkte cultuurgoederen die sinds 1993 buiten hun grondgebied zijn gebracht.

De operationele doelstellingen van dit initiatief zijn vergroting van het aantal teruggaven van als nationaal bezit aangemerkte cultuurgoederen en vermindering van de kosten van die teruggaven.

Deze doelstellingen sluiten aan bij de conclusies van de Raad van 13 en 14 december 2011 waarin de Commissie wordt aanbevolen de lidstaten te ondersteunen bij de doeltreffende bescherming van cultuurgoederen teneinde illegale handel te voorkomen en te bestrijden en, waar passend, aanvullende maatregelen te stimuleren.

4. BELEIDSOPTIES

De strategische opties zijn uitgewerkt op basis van de hieronder toegelichte hypothesen.

[2] Deze overeenkomsten zijn niet door alle lidstaten van de Unie geratificeerd: de Unesco-Overeenkomst van 1970 is door 22 lidstaten geratificeerd en het Unidroit-Verdrag van 1995 door 13 lidstaten.

- Het vrije verkeer van cultuurgoederen is een grondbeginsel van het Verdrag (VWEU). Dit Verdrag erkent tevens het recht van de lidstaten dit vrije verkeer te beperken om als nationaal bezit aangemerkte cultuurgoederen te beschermen;
- de vaststelling van wat onder het begrip "nationaal bezit" valt, alsmede de bijbehorende beschermende maatregelen, blijven de bevoegdheid van de lidstaten;
- uitsluitend een lidstaat heeft het recht een vordering tot teruggave in te stellen, onafhankelijk van het type eigendom van het goed (openbaar of particulier);
- de richtlijn wijzigt geen aspecten betreffende de eigendom van het goed waarvan teruggave wordt gevraagd, in navolging van artikel 345 van het VWEU.

In het verslag zijn de opties die niet onder de bevoegdheid van de Unie vallen of die niet aan regels van het Verdrag (VWEU) beantwoorden, niet geanalyseerd.

Naast het **basisscenario "status quo" (optie 1)** zijn de volgende opties onderzocht[3]:

Optie 2: stimuleren van het gebruik van gemeenschappelijke instrumenten door de centrale overheden

De Commissie stelt het gebruik van een informaticahulpmiddel voor om de administratieve samenwerking en het overleg tussen de centrale autoriteiten te verbeteren.

Optie 3: herziening van Richtlijn 93/7/EEG

Richtlijn 93/7/EEG, zoals gewijzigd bij de Richtlijnen 96/100/EG en 2001/38/EG, wordt herzien om i) het toepassingsgebied van de richtlijn tot alle door de lidstaten als nationaal bezit aangemerkte goederen uit te breiden; ii) de termijnen voor de instelling van een vordering tot teruggave en voor de verificatie of het teruggevonden goed een cultuurgoed is, te verlengen en iii) de voorwaarden voor de toekenning van een vergoeding aan de bezitter dichter bij elkaar te brengen.

Optie 4: de lidstaten aanmoedigen de Unesco-Overeenkomst van 1970 inzake cultuurgoederen te ratificeren en ten uitvoer te leggen

De Commissie lanceert een informatiecampagne die beoogt de lidstaten tot voorstander van ratificatie te maken en zelfs tot tenuitvoerlegging van de Unesco-Overeenkomst van 1970[4] te bewegen.

5. EFFECTBEOORDELING

In principe heeft geen van de hierboven beschreven opties gevolgen voor het scheppen van banen, het milieu, het concurrentievermogen of het Handvest van de grondrechten.

De opties zijn wel van invloed op de bescherming van het nationale culturele erfgoed, aangezien het een belangrijke voorwaarde voor die bescherming is om over doeltreffende teruggavemechanismen te beschikken.

---

[3] Andere opties zoals: i) ratificatie door de Europese Unie van de Unesco-Overeenkomst van 1970 en het Unidroit-Verdrag van 1995; ii) de vaststelling van een strategie van de Unie die ratificatie door alle lidstaten van het Unidroit-Verdrag beoogt; iii) vervanging van Richtlijn 93/7/EEG door een verordening; en iv) intrekking van Richtlijn 93/7/EEG, hebben het om haalbaarheidsredenen in de eerste stadia van het onderzoek naar de verschillende oplossingen niet gehaald.

[4] De site van de Unesco bevat gedetailleerde informatie over de tenuitvoerlegging van de Unesco-Overeenkomst van 1970 door de 22 lidstaten en over de genomen maatregelen ter bestrijding van de illegale handel http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/1970-convention/examination-of-national-reports/

De opties 1, 2 en 3 hebben ook gevolgen voor de goede werking van de interne markt, aangezien zij ertoe bijdragen het vrije verkeer van cultuurgoederen in overeenstemming met de bescherming van nationaal bezit te brengen. Optie 3 heeft hoogstwaarschijnlijk gevolgen voor sommige deelnemers op de kunstmarkt, zoals antiquairs of veilinghuizen, waarvan het merendeel kleine of middelgrote ondernemingen zijn.

De analyse van de opties is vooral kwalitatief van aard.

5.1. Optie 1: basisscenario "status quo"

Deze optie beantwoordt niet aan de verzoeken van de centrale autoriteiten om van de richtlijn een doeltreffender instrument voor de teruggave van als nationaal bezit aangemerkte goederen te maken.

Uit de antwoorden tijdens de openbare raadpleging blijkt dat 61,02 % van de respondenten uit de particuliere sector van mening is dat de richtlijn, wat de teruggave van nationaal bezit betreft, naar behoren aan de behoeften van de lidstaten beantwoordt. Van de respondenten uit de publieke sector is daarentegen slechts 20,83 % dezelfde mening toegedaan.

De Commissie heeft geen algemene informatie over de operationele kosten in verband met de toepassing van de richtlijn. De administratieve belasting van de opstelling van het driejaarlijkse verslag over de toepassing van de richtlijn wordt op 55 000 EUR geraamd, wat neerkomt op een jaarlijkse belasting van circa 18 000 EUR[5].

5.2. Optie 2: stimuleren van het gebruik van gemeenschappelijke instrumenten door de centrale overheden

Tijdens de beoordelingen van de richtlijn hebben de centrale autoriteiten een geleidelijke verbetering vastgesteld, maar zij wijzen er tevens op dat hun contacten weinig gestructureerd zijn, met name door het ontbreken van een gemeenschappelijk systeem voor raadpleging en taalproblemen.

Deze oplossing voorziet in het gebruik van het informatiesysteem interne markt (hierna "IMI" genoemd) om de administratieve samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de centrale overheden te vergemakkelijken. Dit door de Commissie ontwikkelde instrument is via internet toegankelijk, zonder dat hiervoor software hoeft te worden geïnstalleerd. Het is een beveiligde meertalige applicatie waarmee snel informatie tussen bevoegde autoriteiten kan worden uitgewisseld. Het bevat een systeem van elektronische kennisgevingen, standaardformulieren in alle talen, lijsten met voorvertaalde vragen en antwoorden, een in het systeem geïntegreerd instrument voor machinevertaling en een mechanisme voor het volgen van ingediende verzoeken.

Voor het gebruik van het IMI moet een ad-hocmodule worden ontwikkeld die aan de behoeften van de richtlijn is aangepast.

Een dergelijk instrument vergemakkelijkt de toepassing van de richtlijn en heeft een positief effect op het aantal teruggaven, met name op minnelijke schikkingen voor teruggave.

Bij de openbare raadpleging was een derde van de vertegenwoordigers van de publieke sector van mening dat een betere administratieve samenwerking en meer overleg de beste oplossing waren om de teruggave van nationaal bezit te vergemakkelijken. 61,02 % van de vertegenwoordigers van de particuliere sector was daarentegen van mening dat de bestaande situatie onveranderd moet blijven en dat betere samenwerking voor de teruggave van nationaal bezit niet nodig is.

---

[5] http://adminburden.sg.cec.eu.int/calculator.aspx

De kosten voor de ontwikkeling van een ad-hocmodule, de werking en het onderhoud van het IMI-systeem worden door de begroting van de Unie gedragen. De Commissie neemt ook de organisatie van de noodzakelijke trainingssessies bij de start van de module en voor de goede werking ervan op de langere termijn voor haar rekening.

De kosten voor de IMI-activiteiten, waaronder het personeel (de IMI-gebruikers op nationaal niveau zijn in principe dezelfde mensen die zich nu al met dit dossier bezighouden), de activiteiten op het gebied van de opleiding van de verschillende gebruikers, promotie en technische ondersteuning, alsmede de kosten voor het beheer van IMI op nationaal niveau, zijn voor rekening van de lidstaat. Dankzij het IMI-systeem kan de administratieve belasting betreffende de opstelling van een driejaarlijks nationaal verslag over de toepassing van de richtlijn naar 27 500 EUR om de drie jaar worden teruggebracht; de jaarlijkse administratieve belasting bedraagt dan circa 9 000 EUR.

5.3. Optie 3: herziening van Richtlijn 93/7/EEG

Deze optie heeft ten doel het bestaande dispositief te herzien en tegelijkertijd Richtlijn 93/7/EEG, zoals gewijzigd bij de Richtlijnen 96/100/EG en 2001/38/EG, te consolideren.

Met deze optie worden in principe de belangrijkste oorzaken van de beperkte doeltreffendheid van de richtlijn om teruggave van nationaal bezit te verkrijgen, uit de weg geruimd. Dit is in overeenstemming met de herhaalde verzoeken van de centrale autoriteiten en sluit aan bij de aanbeveling van de Raad aan de Commissie in december 2011 om aanvullende maatregelen voor de doeltreffende bescherming van cultuurgoederen te bevorderen.

Uit de openbare raadpleging is gebleken dat de meerderheid van de respondenten uit de publieke sector van mening is dat er maatregelen moeten worden getroffen om het doel van een daadwerkelijke teruggave van nationaal bezit via een herziening van de richtlijn te bereiken, hetzij als op zichzelf staand initiatief, hetzij door de herziening met andere oplossingen te combineren, zoals verbetering van de administratieve samenwerking. Van de antwoorden uit de particuliere sector is daarentegen slechts 22,03 % voor een herziening van de richtlijn.

5.3.1. Uitbreiding van de werkingssfeer van de richtlijn

De uitbreiding van de werkingssfeer van de richtlijn tot alle als nationaal bezit aangemerkte cultuurgoederen, zonder gemeenschappelijke categorieën, financiëlewaarde- of ouderdomsdrempels te gebruiken, zou een zeer positieve invloed op de bescherming van het erfgoed van de lidstaten moeten hebben. Een dergelijke wijziging biedt de lidstaten de mogelijkheid om teruggave te verzoeken van alle als nationaal bezit aangemerkte cultuurgoederen die na 1993 op onrechtmatige wijze buiten hun grondgebied zijn gebracht.

De vrees dat het schrappen van drempels en/of categorieën van goederen op het aantal verzoeken om teruggave van invloed kan zijn, mag in geen geval reden zijn om zich tegen deze wijziging te verzetten, aangezien vergroting van het aantal teruggaven juist een doel is van dit initiatief.

De centrale autoriteiten zijn het in meerderheid eens over de noodzaak om het toepassinggebied van de richtlijn uit te breiden. Hoewel het idee om de financiëlewaardedrempels te verlagen breed wordt gevolgd, is de steun om de ouderdomsdrempel te herzien, categorieën toe te voegen of de bijlage te schrappen een stuk geringer. Bij de openbare raadpleging[6] hebben de vertegenwoordigers van de publieke sector

[6] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/cultural-goods/results_public_consultation_cultural_goods_en.htm

zich als volgt uitgesproken: i) 25 % is voor een verlaging van de financiëlewaardedrempels, ii) 50 % is voor het schrappen van de ouderdomsdrempels en iii) 25 % is voor het schrappen van de bijlage.

5.3.2. Verlenging van de termijnen voor de instelling van een vordering en voor verificatie van het goed

Bij de verlenging van deze termijnen wordt rekening gehouden met het complexe karakter van grensoverschrijdende betrekkingen, zonder voorbij te gaan aan de verplichting tot voortvarendheid van de verzoekende lidstaat. Deze wijzigingen maken het voor de verzoekende lidstaat mogelijk onder betere voorwaarden te handelen en derhalve meer kans te maken om teruggave van het desbetreffende goed te verkrijgen.

Deze wijzigingen hebben dus een positieve invloed op het aantal vorderingen tot teruggave die met succes kunnen worden ingesteld. Daarnaast leiden gunstiger voorwaarden voor vorderingen tot teruggave tot een ontmoedigend effect op de bezitter van het goed, wat tot uiting kan komen in een stijging van het aantal minnelijke schikkingen voor teruggave.

Een zeer ruime meerderheid van de centrale autoriteiten en 80 % van de vertegenwoordigers van de particuliere sector die tijdens de openbare raadpleging hierover zijn ondervraagd, waren voor verlenging van deze termijnen.

5.3.3. De voorwaarden voor de toekenning van een vergoeding dichter bij elkaar brengen

Om te voorkomen dat sommige bezitters die niet te goeder trouw of weinig zorgvuldig zijn, een vergoeding toegewezen krijgen, moet de richtlijn worden gewijzigd teneinde i) gemeenschappelijke criteria voor de interpretatie van het begrip "de nodige zorgvuldigheid" van de bezitter op te nemen en ii) te verduidelijken dat de bezitter moet bewijzen dat hij bij de verwerving van het goed de nodige zorgvuldigheid heeft betracht.

Gemeenschappelijke criteria vergemakkelijken de beoordeling van de omstandigheden door nationale rechtbanken. Bovendien stimuleert de bewijslast marktdeelnemers ertoe bij de verwerving van een goed altijd tot verificatie van de herkomst ervan over te gaan, wat weer een ontmoedigende factor is voor de handel in voorwerpen van twijfelachtige herkomst.

Deze wijzigingen hebben een positieve invloed op het aantal teruggaven en op de preventie en bestrijding van de illegale handel in cultuurgoederen, met name in de lidstaten die het meest onder de illegale handel te lijden hebben.

De meerderheid van de centrale autoriteiten vindt het noodzakelijk om de criteria dichter bij elkaar te brengen om het begrip "de nodige zorgvuldigheid van de bezitter" te omschrijven; slechts een kleine minderheid wil daarentegen dat in de richtlijn wordt vastgelegd dat de bewijslast betreffende de zorgvuldigheid bij de bezitter ligt. Bij de openbare raadpleging bleek de 40 % van de publieke sector die voor herziening van de richtlijn is, ook voor de vaststelling van gemeenschappelijke criteria voor het begrip "de nodige zorgvuldigheid" te zijn. Het wordt daarentegen niet noodzakelijk geacht in de richtlijn vast te leggen bij wie de bewijslast van de nodige zorgvuldigheid komt te liggen.

De kosten voor de tenuitvoerlegging van deze optie zijn in beginsel die van de omzetting van de nieuwe richtlijn in nationale wetgeving.

De administratieve belasting in verband met de opstelling van een verslag over de toepassing van de richtlijn wordt beperkt tot 11 000 EUR per jaar door de frequentie van het verslag te verlengen naar eens in de vijf jaar.

5.4. Optie 4: de lidstaten aanmoedigen de Unesco-Overeenkomst van 1970 te ratificeren en ten uitvoer te leggen

De Commissie lanceert een bewustmakings- en informatiecampagne voor de lidstaten die de overeenkomst nog niet hebben ondertekend en/of in hun nationale wetgeving hebben opgenomen.

Tenuitvoerlegging van de overeenkomst door alle lidstaten betekent een extra mechanisme om het door de richtlijn ingestelde systeem te gebruiken, waarbij wordt gewaarborgd dat: i) cultuurgoederen die voor teruggave in aanmerking komen, ruimer worden gedefinieerd; ii) er meer tijd is om om teruggave te verzoeken en iii) de nationale autoriteiten beter samenwerken.

Deze optie heeft een positieve invloed op de preventie en bestrijding van de illegale handel, aangezien de overeenkomst in mechanismen hiervoor voorziet, waaronder met name de oprichting van specifieke nationale diensten of de verplichting voor kunsthandelaren om een register inzake de herkomst van voorwerpen bij te houden. Het is echter moeilijk te voorspellen wanneer ratificatie en/of vaststelling van nationale wetgeving ter integratie van de overeenkomst plaatsvindt.

Deze optie biedt geen oplossing voor alle problemen inzake de teruggave van als nationaal bezit aangemerkte goederen, aangezien de overeenkomst het de lidstaten alleen mogelijk maakt illegaal uitgevoerde cultuurgoederen terug te vorderen, indien dit in overeenstemming is met het recht van de lidstaat waar het goed zich bevindt. Wat de toekenning van een vergoeding aan de bezitter betreft, moet volgens deze optie de verzoekende lidstaat een vergoeding uitkeren aan degene die het goed te goeder trouw verworven heeft of het wettelijke eigendom van het goed heeft. Bij de openbare raadpleging verklaarde 16 % van de deelnemers uit de publieke sector en 27 % van de deelnemers uit de particuliere sector zich voorstander van deze optie om het aantal teruggaven van nationaal bezit te vergroten.

Volgens de beschikbare informatie zijn de minimale kosten voor een bewustmakings- en informatiecampagne in alle lidstaten 500 000 tot 1 miljoen EUR.

De verplichting om een verslag over de toepassing van de richtlijn op te stellen betekent dat de administratieve belasting van deze optie dezelfde is als die van het referentiescenario.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

In de onderstaande vergelijkende tabel worden de kwalitatieve gevolgen van de verschillende opties samengevat.

Vergelijkende tabel van de opties

	Optie 1 Status quo	**Optie 2** Stimuleren van een gemeenschappelijk instrument voor de centrale overheden	**Optie 3** Herziening van Richtlijn 93/7/EEG	**Optie 4** Stimuleren van de lidstaten om Unesco te ratificeren en uit te voeren
Vergroting van het aantal teruggaven	0	+	++	+
Vermindering van de kosten van	0	+	++	0

teruggaven				
Doeltreffendheid	0	+	++	+
Doelmatigheid	0	+	++	-
Samenhang met andere beleidsgebieden van de EU	0	+	++	+

NB: Beoordeling: zeer positief (++); positief (+); neutraal (0); negatief (–).

- Optie 1, de huidige juridische situatie, moet worden verworpen. Uit de beoordeling van Richtlijn 93/7/EEG is immers gebleken hoe weinig doeltreffend de richtlijn is om teruggave van als nationaal bezit aangemerkte goederen te verkrijgen.
- Optie 2 is doeltreffend om het aantal teruggaven te vergroten, met name het aantal minnelijke schikkingen voor teruggave, door een betere tenuitvoerlegging van de richtlijn.

Deze optie is tevens doelmatig, aangezien het merendeel van de kosten van het informatiesysteem interne markt door de EU-begroting worden gedragen. Deze optie is in overeenstemming met de strategie ter verbetering van het beheer van de interne markt door intensivering van de administratieve samenwerking en met de aanbeveling van de Raad van 13 en 14 december 2011 om maatregelen vast te stellen ter ondersteuning van de maatregelen van de lidstaten om hun erfgoed te beschermen.

Deze optie draagt bij aan de vermindering van de administratieve belasting met 50 %, aangezien de verzameling van gegevens voor het opstellen van verslagen over de toepassing van de richtlijn wordt vereenvoudigd, hetgeen een jaarlijkse vermindering van circa 9 000 EUR inhoudt ten opzichte van de 18 000 EUR van het referentiescenario.

- Optie 3 lijkt het meest doeltreffend om het aantal teruggaven te vergroten en de kosten ervan te verminderen.

De richtlijn wordt gewijzigd om het toepassingsgebied uit te breiden tot alle als nationaal bezit aangemerkte goederen met als gevolg dat de verplichting dat het goed tot een van de in de bijlage genoemde categorieën, tot openbare collecties of tot inventarissen van kerkelijke instellingen moet behoren, wordt geschrapt. Bovendien kan de verzoekende lidstaat onder gunstiger voorwaarden om teruggave vragen en hoeft hij alleen een vergoeding te betalen aan een bezitter die bewijst dat hij bij de verwerving van het goed de nodige zorgvuldigheid heeft betracht. Deze optie heeft dan ook zeer positieve gevolgen voor de lidstaten waarvan het erfgoed het zwaarst door de illegale handel wordt getroffen.

Deze optie sluit ook naadloos aan bij de aanbevelingen van de Raad van december 2011 en stemt tevens overeen met de conclusies die uit de beoordelingen van de richtlijn naar voren zijn gekomen.

Herziening is ook een gelegenheid om het recht van de Unie op dit gebied door een herschikking van Richtlijn 93/7/EEG, zoals gewijzigd bij de Richtlijnen 96/100/EG en 2001/38/EG, te vereenvoudigen.

De keuze van deze optie geeft in principe aanleiding tot kosten in verband met de omzetting van de nieuwe richtlijn, wat deze zeer doelmatig maakt in verhouding tot de doelstellingen.

Verlenging van de periode waarop de verslagen over de toepassing van de richtlijn betrekking hebben, naar vijf jaar vermindert de administratieve belasting met circa 7 000 EUR per jaar, d.w.z. het verschil tussen 18 000 en 11 000 EUR.

- Optie 4 is doeltreffend om het aantal teruggaven te vergroten, maar heeft geen gevolgen voor de kosten van de teruggaven.

Deze optie gaat in de in december 2011 door de Raad aan de lidstaten aanbevolen richting om ratificatie van de overeenkomst te overwegen en bij de preventie van illegale handel in cultuurgoederen meer met de Unesco samen te werken.

Gelet op de onzekerheid over het bereiken van de doelstellingen lijken de geraamde kosten voor het opzetten van de campagne te hoog. De ratificatie en/of de tenuitvoerlegging van de overeenkomst door de lidstaten zijn immers afhankelijk van de goede wil van elk van hen. Bovendien zijn de gevolgen van deze optie voor de vermindering van de kosten, met name die van de vergoeding van de bezitter en van de administratieve belasting, neutraal.

In het licht van de bovenstaande vergelijkende analyse wordt een benadering voorgesteld waarbij de beide strategische opties die het grootste positieve effect hebben op de vergroting van het aantal teruggaven en de vermindering van de kosten, worden gecombineerd.

- Optie 3: herziening van Richtlijn 93/7/EEG om het toepassingsgebied ervan tot alle als nationaal bezit aangemerkte goederen uit te breiden, om de termijnen voor de verificatie en voor de instelling van een vordering tot teruggave te verlengen en om de voorwaarden voor de toekenning van een vergoeding aan de bezitter dichter bij elkaar te brengen.
- Optie 2: bevorderen van het gebruik van het informatiesysteem interne markt door de centrale autoriteiten om de administratieve samenwerking en het overleg bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn te vergemakkelijken.

Met deze keuze wordt gevolg gegeven aan de uitnodiging van de Raad van december 2011 om in voorkomend geval aanvullende maatregelen te nemen en aan de verzoeken van de centrale autoriteiten. Bij de openbare raadpleging heeft overigens een derde van de vertegenwoordigers van overheidsinstanties zijn voorkeur uitgesproken voor een gecombineerde aanpak.

Hiermee kan de administratieve belasting in verband met de opstelling van het verslag over de toepassing van de richtlijn nog verder worden verminderd tot 5 500 EUR per jaar, in vergelijking met een jaarlijkse administratieve belasting van 18 000 EUR van het referentiescenario.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

De voorkeursaanpak (een combinatie van de opties 2 en 3) wordt ten uitvoer gelegd door een voorstel tot herschikking van Richtlijn 93/7/EEG die volgens de gewone wetgevingsprocedure door het Europees Parlement en de Raad moet worden vastgesteld.

Het toezicht op en de beoordeling van de nieuwe richtlijn vindt in eerste instantie plaats door een conformiteitscontrole van de nationale omzettingmaatregelen door de Commissie. Dit wordt na de eerste vijf jaar van toepassing aangevuld met een beoordelingsverslag over de toepassing van de nieuwe richtlijn. De Commissie zal dit verslag op basis van de vijfjaarlijkse toepassingsverslagen van de lidstaten opstellen en bij het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité indienen.

De beoordeling van de doeltreffendheid van de herziene richtlijn wordt aan de hand van een aantal indicatoren gemeten, waaronder bijvoorbeeld het aantal terugvorderingsprocedures dat bij de nationale rechter aanhangig is gemaakt, het aantal gevallen van teruggave op last van een beslissing van een rechter en na een minnelijke schikking en de behandeling van verzoeken tot administratieve samenwerking van de centrale autoriteiten.