



Brussel, 13.12.2022  
COM(2022) 800 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

**Over het EU-actieplan tegen de illegale handel in cultuurgoederen**

## 1. Inleiding

**De georganiseerde misdaad verdient grof geld met de illegale handel in cultuurgoederen.** Hetzelfde geldt voor een aantal conflictpartijen en terroristen<sup>1</sup>. Dat komt vooral door het geringe opsporingsrisico, de potentieel hoge marges en de aantrekkelijke omvang van de legale<sup>2</sup> en illegale markten, die worden gestuurd door een stabiele dan wel toenemende mondiale vraag van verzamelaars, investeerders en musea<sup>3</sup>.

Volgens Interpol werden er in 2020 wereldwijd ruim 850 000 artefacten in beslag genomen, waarvan meer dan de helft in Europa<sup>4</sup>. Dankzij de jaarlijkse wereldwijde operatie Pandora zijn sinds 2016 407 arrestaties verricht en 147 050 cultuurgoederen teruggevonden<sup>5</sup>. Achter deze gegevens gaat een breder probleem schuil – aangezien een groot aantal gevallen niet wordt opgespoord, is de werkelijke omvang van de illegale handel in cultuurgoederen waarschijnlijk veel groter<sup>6</sup>.

Cultuurgoederen zijn veelal van groot cultureel, artistiek, historisch en wetenschappelijk belang. **De illegale handel in cultuurgoederen kan voor het cultureel erfgoed binnen en buiten de EU dan ook verwoestende en onherstelbare gevolgen hebben.** Deze praktijk vernietigt delen van onze collectieve herinnering en berooft de mensheid van sporen van haar geschiedenis. Dat gevaar is des te groter in crisis- en conflictgebieden, getuige de situatie in het Midden-Oosten (bv. Syrië, Irak of Libië) en zeer recentelijk in Oekraïne.

De bestrijding van deze complexe en van nature transnationale vorm van criminaliteit vergt een **passende respons op EU-niveau**, overeenkomstig de EU-strategie voor de veiligheidsunie 2020-2025<sup>7</sup> en de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025)<sup>8</sup>. Daarom

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de Resoluties 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) en 2617 (2021) van de VN-Veilighedsraad en de verklaring van 30 juli 2021 van de ministers van Cultuur naar aanleiding van de G20-top in Rome.

<sup>2</sup> In 2021 werd de mondiale waarde van de “legale” markt voor kunst en antiquiteiten geraamd op 65 miljard USD. Dit betekende een stijging van 29 % ten opzichte van 2020 en overtrof het niveau van vóór de COVID-19-pandemie. Zie: Clare McAndrew, The Art Market 2022 — An Art Bazel-UBS Report.

<sup>3</sup> Vgl. Europol, Dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit voor 2021.

<sup>4</sup> Interpol, Assessment Crimes Against Cultural Property 2020 (rapport over misdrijven in verband met cultuurgoederen).

<sup>5</sup> Een operationeel onderdeel van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact). Zie: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/total-of-52-arrests-in-operation-across-28-countries-targeting-trafficking-in-cultural-goods>.

<sup>6</sup> Zie: Europese Commissie, “Illicit trade in cultural goods in Europe – Characteristics, criminal justice responses and an analysis of the applicability of technologies in the combat against the trade” (eindverslag van juli 2019 over illegale handel in cultuurgoederen in Europa – kenmerken, strafrechtelijke antwoorden en een analyse van de toepasbaarheid van technologieën in de strijd tegen illegale handel), 2019, blz. 81, 159, 160.

<sup>7</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s betreffende de EU-strategie voor de veiligheidsunie, COM(2020) 605 final.

<sup>8</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s over de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025) (COM(2021) 170 final).

stelt de Commissie een **actieplan** voor. Het beoogt optimaal gebruik te maken van bestaande EU-maatregelen, de aandacht te vestigen op gebieden die nadere inspanningen vergen en aan te geven hoe de resterende uitdagingen kunnen worden aangepakt.

## **2. Een complex verschijnsel dat om een passende respons vraagt**

De drie belangrijkste illegale activiteiten in verband met de handel in cultuurgoederen zijn 1) diefstal en roof, 2) plundering (oude relictten ontvreemden van archeologische vindplaatsen dan wel uit gebouwen of monumenten<sup>9</sup>) en 3) vervalsing van cultuurgoederen. Gerelateerde misdrijven omvatten fraude, verkoop van gestolen goederen (heling), smokkel en corruptie. Criminelen houden zich niet alleen bezig met illegale handel, maar kunnen legaal verworven cultuurgoederen ook misbruiken voor het witwassen van geld, het ontwijken van sancties<sup>10</sup>, belastingontduiking of terrorismefinanciering.

**Strafbare feiten inzake cultuurgoederen hebben specifieke kenmerken, d.w.z. punten waarop zij verschillen van andere illegale activiteiten.** De identiteit, authenticiteit, herkomst<sup>11</sup>, provenance<sup>12</sup> en juridische status van een cultuurgoed zijn zelden onmiddellijk waarneembaar en de vaststelling ervan vereist vaak specifieke deskundigheid. Ten tweede zijn openbare en particuliere collecties, monumenten en opgravingsites kwetsbaar voor diefstal en plundering, met name in conflict- en crisissituaties. Bovendien zijn niet-geregistreerde cultuurgoederen, met name van opgravingsites of niet-geinventariseerde collecties, moeilijk op te sporen en te traceren wanneer zij eenmaal illegaal worden verhandeld. Ten derde kent de markt voor cultuurgoederen bepaalde kwetsbaarheden die voor criminelen aantrekkelijk zijn. Het gaat onder meer om de aanvaarding van anonimiteit en geheimhouding<sup>13</sup>, prijssubjectiviteit en -volatiliteit, en de mogelijkheid om aanzienlijke bedragen vast te leggen en te verplaatsen<sup>14</sup>. Criminelen profiteren er ook van dat maar weinig mensen zich bewust zijn van de schade die de illegale handel in cultuurgoederen kan aanrichten<sup>15</sup>.

**Bovendien profiteren criminelen van de grotere beschikbaarheid van onlineverkoopkanalen om hun klantenkring op de legale en illegale markten uit te breiden.** Dit brengt extra

---

<sup>9</sup> Plunderen omvat ook het maken van oorlogsbuit, hetgeen volgens het internationaal humanitair gewoonterecht als oorlogsmisdaad geldt. Zie: [https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul\\_rule52](https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule52).

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld: United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, “The art industry and U.S. policies that undermine sanctions: staff report”, 2020.

<sup>11</sup> Locatie in situ van een object op de datum van de archeologische ontdekking ervan.

<sup>12</sup> De historische keten van eigendom en bezit een voorwerp.

<sup>13</sup> Zoals het gebruik van contante transacties, de anonimiteit van kopers en het gebruik van brievenbusmaatschappijen en vrijhavens.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld, voor de kwetsbaarheid van de kunstmarkt waar het gaat om witwassen en terrorismefinanciering: TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), nieuwsbrief (lettre d’information) van TRACFIN, nummer 16, juni 2018.

<sup>15</sup> Zie het in voetnoot 7 geciteerde verslag, blz. 70, 81, 158-160.

uitdagingen met zich mee voor de rechtshandhaving<sup>16</sup>, gezien de hoeveelheid te controleren cultuurgoederen, gegevensversleuteling en het aantal rechtsgebieden dat mogelijk in het geding is.

Bovendien constateren rechtshandhavingsinstanties dat **georganiseerde criminele groepen** die zich bezighouden met de illegale handel in cultuurgoederen, **geavanceerder te werk gaan** dan groepen die zich toeleggen op andere vormen van georganiseerde vermogenscriminaliteit. Criminelen opereren opzettelijk grensoverschrijdend om hun winsten te maximaliseren, hun sporen uit te wissen, uit handen van de politie te blijven en de provenance of herkomst van verhandelde cultuurgoederen te vervalsen.

**Onderzoeken naar illegale handel in cultuurgoederen zijn dan ook complex.** Zij vereisen specifieke deskundigheid op het gebied van cultuurgoederen en medewerking van een groot aantal autoriteiten (zoals politie, douane, grenswacht, ministeries van cultuur, financiële-inlichtingeneenheden en de rechterlijke macht), waarbij – vanwege de grensoverschrijdende reikwijdte van veel zaken – vaak verschillende rechtsgebieden in het geding zijn.

### 3. Een EU-actieplan tegen de illegale handel in cultuurgoederen

Overeenkomstig de aanbevelingen om op verschillende gebieden strenger tegen de illegale handel in cultuurgoederen op te treden<sup>17</sup>, beoogt dit actieplan **criminelen doeltreffend af te schrikken**, evoluerende veiligheidsdreigingen aan te pakken en **cultureel erfgoed te beschermen**<sup>18</sup>. Het actieplan is gericht op vier strategische doelstellingen, met het oog op een doeltreffende en omvattende respons:

- I. marktdeelnemers en instellingen voor cultureel erfgoed in staat stellen bij te dragen aan de preventie en opsporing van strafbare feiten,
- II. versterken van de rechtshandhavings- en justitiële capaciteiten,
- III. bevorderen van internationale samenwerking,

---

<sup>16</sup> Indien niet nader gespecificeerd, worden in dit document onder “rechtshandhavingsautoriteiten” verstaan: politie, douane, grenswacht en andere relevante autoriteiten die zich bezighouden met het voorkomen, onderzoeken, opsporen of vervolgen van strafbare feiten.

<sup>17</sup> Zie met name Resoluties 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) en 2617 (2021) van de VN-Veiligheidsraad, Resolutie A/RES/69/196 van de Algemene Vergadering van de VN (International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences), het verslag van de tiende zitting van de Conferentie van de partijen bij het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (UNTOC COP/2020/10 Resolutie 10/7), de Unesco-Overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen van 1970, het Verdrag van Unidroit inzake gestolen of onrechtmatig uitgevoerde cultuurgoederen van 1995, de verklaring van Rome van 30 juli 2021 van de ministers van Cultuur van de G20, het Interpol-verslag “Assessing Crimes Against Cultural Property 2020”, “The Safety and Security of Cultural Heritage in Zones of War or Instability”, gepubliceerd in jaargang 2021 van de reeks Science for Peace and Security van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), verklaring van de Unesco-Wereldconferentie over cultuur en duurzame ontwikkeling (Mondiacult 2022).

<sup>18</sup> Zie ook Resolutie A/RES/69/196 van de Algemene Vergadering van de VN.

- IV. de steun verwerven van andere belangrijke actoren om cultuurgoederen tegen criminaliteit te beschermen.

Het actieplan gaat uit van een brede definitie van cultuurgoederen, die kunstvoorwerpen van historisch, artistiek, wetenschappelijk of etnologisch belang omvat, zoals vermeld in de Unesco-Overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen van 1970 (“de Unesco-overeenkomst van 1970”)<sup>19</sup>.

### **3.1. Rol van marktdeelnemers en instellingen voor cultureel erfgoed bij de preventie en opsporing van illegale handel in cultuurgoederen**

**Deelnemers aan de markt voor cultuurgoederen<sup>20</sup>, verzamelaars en instellingen voor cultureel erfgoed zijn bij uitstek in staat om te helpen criminaliteit in verband met cultuurgoederen te voorkomen en op te sporen**, aangezien zij in het bijzonder het risico lopen om met illegaal verhandelde cultuurgoederen te worden geconfronteerd of het slachtoffer te worden van vermogenscriminaliteit. Het is van essentieel belang dat deze belanghebbenden op de hoogte zijn van de toepasselijke wetgeving en andere niet-wetgevende instrumenten die bedoeld zijn om dergelijke misdrijven te voorkomen en op te sporen<sup>21</sup>. De Commissie voert een regelmatige dialoog met instellingen voor cultureel erfgoed, met name via de deskundigengroep cultureel erfgoed<sup>22</sup>. De Commissie werkt samen met Unesco om ervoor te zorgen dat de zorgvuldigheids- en gedragsregels op de kunstmarkt en door de instellingen voor cultureel erfgoed beter worden begrepen<sup>23</sup>. Unesco werkt momenteel aan een herziening van de Internationale Code voor handelaars in cultuurgoederen om de uitdagingen aan te pakken die zich hebben voorgedaan sinds de goedkeuring ervan in 1999, en om de ethische beginselen voor de kunstmarkt te versterken en te verduidelijken.

---

<sup>19</sup> Artikel 1 van de Unesco-overeenkomst van 1970.

<sup>20</sup> Waaronder diverse deelnemers die betrokken zijn bij transacties op de kunstmarkt, zoals kopers, galerieën, veilinghuizen, andere handelaren in cultuurgoederen (zoals online verkoopplatforms), vrijhavens, kunstopslagfaciliteiten, deskundigen op het gebied van cultuurgoederen, bedrijven die betrokken zijn bij de financiering van transacties inzake cultuurgoederen, alsmede accountants, auditors, belastingadviseurs en juristen die betrokken zijn bij transacties inzake cultuurgoederen.

<sup>21</sup> Voor kunstmarkten en culturele instellingen gelden regels en normen met betrekking tot onderzoek (due diligence), zorgvuldigheid (due care) en melding met betrekking tot klanten en de provenance van cultuurgoederen of transacties. Deze regels en normen vloeien voort uit marktpraktijken, gedragscodes (zoals de internationale gedragscode voor handelaren in cultuurgoederen van Unesco of de gedragscode voor musea van de Internationale Raad van Musea), rechtspraak of wetgeving (zoals Richtlijn (EU) 2015/849 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/843 (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 43), Richtlijn 2014/60/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht (PB L 159 van 28.5.2014, blz. 1), of nationale voorschriften inzake verkoopregistratie).

<sup>22</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&do=groupDetail&groupID=3204>.

<sup>23</sup> Zie voor meer informatie: <https://en.unesco.org/fighttrafficking/eu-cooperation>.

**Aangezien illegale handel in cultuurgoederen doorgaans een grensoverschrijdend misdrijf is, speelt de EU-handelswetgeving bij preventie en opsporing een belangrijke rol.** Om ervoor te zorgen dat de uitvoer aan de buitengrenzen van de EU op uniforme wijze wordt gecontroleerd, is voor de uitvoer van cultuurgoederen uit het douanegebied van de Unie een uitvoervergunning vereist<sup>24</sup>. De invoer van cultuurgoederen valt onder Verordening (EU) 2019/880. Die verordening verbiedt de invoer van cultuurgoederen die illegaal uit een derde land zijn uitgevoerd, en verbindt aan de invoer van bepaalde cultuurgoederen in de Unie vereisten inzake invoervergunningen of importeursverklaringen. Bij de verordening wordt ook een gecentraliseerd elektronisch systeem ingevoerd voor gegevensopslag en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en voor het vervullen van invoerformaliteiten door marktdeelnemers. Dit papierloze systeem, dat in juni 2025 operationeel wordt<sup>25</sup>, zorgt ervoor dat de betrokken douanediensten, culturele autoriteiten en bestaande databanken met elkaar in verbinding staan. Daar komt bij dat dankzij dit instrument het aantal gevallen van valsheid in geschrifte kan worden teruggedrongen en de echtheid van papieren certificaten niet meer hoeft te worden gecontroleerd. De Commissie overweegt ook om dit systeem in de toekomst uit te breiden tot uitvoervergunningen uit hoofde van Verordening (EG) nr. 116/2009. De wetgeving inzake de in- en uitvoer van cultuurgoederen wordt aangevuld door Richtlijn 2014/60/EU betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht<sup>26</sup>.

Om de toepassing van de invoer- en uitvoerwetgeving van de EU verder te stroomlijnen, wisselt de Commissie regelmatig van gedachten met de douane- en culturele autoriteiten van de lidstaten via de deskundigengroep inzake douaneaangelegenheden in verband met cultuurgoederen, het bij Verordening (EG) nr. 116/2009 en Verordening (EU) 2019/880 opgerichte Comité cultuurgoederen en de projectgroep voor de digitalisering van cultuurgoederen.

**Het toezicht op en de controle van de handel in cultuurgoederen kunnen binnen de eengemaakte markt echter sterk uiteenlopen<sup>27</sup>.** Hierdoor zijn er nog steeds aanzienlijke mazen die criminelen kunnen benutten om hun sporen uit te wissen en de herkomst van een voorwerp te

---

<sup>24</sup> Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen (PB L 39 van 10.2.2009, blz. 1) en Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1081/2012 van de Commissie van 9 november 2012 voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad betreffende de uitvoer van cultuurgoederen (PB L 324 van 22.11.2012, blz. 1).

<sup>25</sup> Zie Verordening (EU) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuurgoederen, aangevuld bij Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1079 van de Commissie van 24 juni 2021. Zie wat betreft Syrië en Irak artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1210/2003 van de Raad van 7 juli 2003 betreffende bepaalde specifieke restricties op de economische en financiële betrekkingen met Irak en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2465/96 (PB L 169 van 8.7.2003, blz. 6) en artikel 11 quater van Verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië, als gewijzigd op 13 december 2013 bij Verordening nr. 1332/2013 (PB L 16 van 19.1.2012, blz. 1).

<sup>26</sup> Richtlijn 2014/60/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht (PB L 159 van 28.5.2014, blz. 1).

<sup>27</sup> D.w.z. op gebieden die niet zijn geharmoniseerd door EU-wetgeving, zoals Richtlijn (EU) 2015/849 en Richtlijn 2014/60/EU, of door nationale voorschriften voor het registreren van verkopen.

verhullen. Conform de Unesco-overeenkomst van 1970<sup>28</sup> en zoals opgemerkt door de geraadpleegde belanghebbenden op het gebied van rechtshandhaving, zouden maatregelen ter verbetering van de traceerbaarheid<sup>29</sup> van eigendomsoverdracht van cultuurgoederen binnen de eengemaakte markt aanzienlijk kunnen bijdragen tot het opsporen van gevallen van illegale handel en criminelen ervan kunnen weerhouden de markt voor cultuurgoederen te infiltreren. Bovendien zou de vaststelling van de provenance van cultuurgoederen die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2014/60/EU vallen, de werking verbeteren van het teruggavemechanisme waarin de richtlijn zelf voorziet<sup>30</sup>. Veel lidstaten hebben reeds verkoopregisters voor verschillende categorieën cultuurgoederen ingevoerd. Soortgelijke maatregelen in de hele EU zouden helpen om grensoverschrijdende criminaliteit te voorkomen en op te sporen en een volledig beeld te krijgen van de illegale handel in cultuurgoederen binnen de eengemaakte markt. Bovendien zou doeltreffender gebruik kunnen worden gemaakt van de bestaande verkoopregisters, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat informatie digitaal wordt opgeslagen en dat registers met elkaar worden verbonden.

**Er kunnen ook stappen worden ondernomen om openbare en particuliere collecties van cultuurgoederen minder kwetsbaar te maken voor vermogenscriminaliteit.** Europol<sup>31</sup> meldt dat veel gevallen van illegale handel in de EU betrekking hebben op cultuurgoederen die zijn gestolen uit gebedshuizen, instellingen voor cultureel erfgoed en musea, alsook uit particuliere woningen en collecties. De eigenaars en beheerders van openbare en particuliere collecties moeten zich bewuster worden van hun kwetsbaarheid uit het oogpunt van vermogenscriminaliteit, hun personeel leren beschermingsmaatregelen toe te passen en in beschermingsinstrumenten investeren.

**Verder kunnen eigenaars of beheerders van openbare en particuliere collecties vrijwillige maatregelen nemen om zich beter te beschermen tegen vermogenscriminaliteit.** Een belangrijke maatregel is het bijhouden van actuele inventarissen en databanken van verzamelde cultuurgoederen. Dergelijke inventarissen vergemakkelijken de identificatie en opsporing van gestolen voorwerpen. Ook voor particuliere collecties bevelen de rechtshandhavingsautoriteiten instrumenten aan, zoals het Object-ID van de Internationale Raad van Musea<sup>32</sup>. Aangifte doen van gevallen van vermogenscriminaliteit aan de rechtshandhavingsinstanties is nog een middel om strafbare feiten op te sporen en te voorkomen. Dit draagt ertoe bij dat gestolen culturele goederen worden opgenomen in nationale databanken voor gestolen kunst en in de Interpol-databank voor

---

<sup>28</sup> Artikel 10, lid 1.

<sup>29</sup> Zie met betrekking tot steun voor maatregelen ter verbetering van de traceerbaarheid de acties in het kader van strategische doelstelling 2.

<sup>30</sup> Zie: Eerste verslag over de toepassing van Richtlijn 2014/60/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (herschikking), COM(2021) 705 final van 18 november 2021.

<sup>31</sup> Vgl. Europol, Dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit voor 2021.

<sup>32</sup> Het Object-ID wordt ook ondersteund door de ID-Art-app van Interpol. Zie: <https://www.interpol.int/Crimes/Cultural-heritage-crime/ID-Art-mobile-app>.

gestolen kunstvoorwerpen. De registratie van gestolen cultuurgoederen maakt deze voorwerpen zichtbaarder en maakt het lastiger voor illegale handelaars om verkoopkanalen te vinden in de legale economie.

**De EU beschikt al over specifieke wetgeving om de onlinehandel in cultuurgoederen aan te pakken.** De wet inzake digitale diensten<sup>33</sup> vergroot de verantwoordelijkheden van aanbieders van tussenhandelsdiensten, met inbegrip van onlineplatforms die consumenten in contact brengen met aanbieders van goederen en diensten. De wet inzake digitale diensten regelt ook de melding van illegale inhoud, bijvoorbeeld inzake verdachte verkoop<sup>34</sup>, biedt overheidsinstanties de mogelijkheid om grensoverschrijdende verwijderingsbevelen te zenden naar aanbieders van tussenhandelsdiensten die in andere lidstaten zijn gevestigd, en versterkt de traceerbaarheidsverplichtingen voor handelaren. De Commissie ondersteunt ook de digitalisering en digitale bewaring van cultureel erfgoed via de gemeenschappelijke Europese dataruimte voor cultureel erfgoed<sup>35</sup> en de toekomstige Europese collaboratieve cloud voor cultureel erfgoed.

**Een belangrijk onderdeel van de strijd tegen de illegale handel in cultuurgoederen is de opsporing van illegale geldstromen.** Bovendien moet bijzondere aandacht worden besteed aan de praktijk om legaal verworven cultuurgoederen te gebruiken voor witwassen of terrorismefinanciering. De vrees dat criminelen de sector kunst en antiques kunnen misbruiken om de opbrengsten van hun misdrijven wit te wassen, heeft geleid tot oproepen om het regelgevingskader van de EU ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering uit te breiden. De antiwitwasrichtlijn<sup>36</sup> is nu van toepassing op deelnemers aan de markt voor kunst en

---

<sup>33</sup> Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening) (Voor de EER relevante tekst) (PB L 277 van 27.10.2022, blz. 1).

<sup>34</sup> De invoering van mechanismen voor het melden van een verdachte transactie of verkoop op internet is opgenomen in richtsnoer 3, punt d), van de door de Algemene Vergadering van de VN vastgestelde internationale richtsnoeren betreffende misdaadpreventie en strafrechtelijke respons ten aanzien van de illegale handel in cultuurgoederen en andere, daarmee samenhangende strafbare feiten (Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences, A/C3/69/L7).

<sup>35</sup> Zie: Aanbeveling C(2021) 7953 van de Commissie van 10 november 2021 over een gemeenschappelijke Europese gegevensruimte voor cultureel erfgoed; Europese Commissie, directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie, Brunet, P., De Luca, L., Hyvönen, E., e.a., Report on a European collaborative cloud for cultural heritage: ex – ante impact assessment (verslag over een Europese samenwerkingscloud voor cultureel erfgoed: effectbeoordeling vooraf), Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/64014>. Voor meer informatie over Europeana en de oprichting van een Europees kenniscentrum voor het behoud van cultureel erfgoed (4CH), zie: <https://www.europeana.eu/en> en <https://www.4ch-project.eu>.

<sup>36</sup> Zie: Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (Voor de EER relevante tekst) (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73), gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (Voor de EER relevante tekst) (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 43).



antiquiteiten, zoals galerijen en veilinghuizen, die handelen in kunstwerken of optreden als tussenpersoon bij de handel in kunstwerken, alsook op vrijhavens voor transacties boven een bepaalde drempel. Marktdeelnemers zijn verplicht gebruik te maken van risicobeoordelingen en op risico gebaseerde benaderingen voor het voorkomen en opsporen van witwassen en terrorismefinanciering, risicobeperkende en risicobeheersmaatregelen, doeltreffend cliëntenonderzoek en doeltreffende identificatie van cliënten en hun uiteindelijke begunstigden, en zij dienen verdachte transacties en activiteiten te melden aan de nationale financiële-inlichtingeneenheden. Bovendien voorziet het voorstel voor een nieuwe antiwitwasverordening<sup>37</sup> in een EU-brede limiet van 10 000 EUR voor contante betalingen. Dit kan de markt voor cultuurgoederen minder aantrekkelijk maken voor witwassen.

**Overheidsinstanties moeten voldoende inzicht hebben in de risico's en kwetsbaarheden in verband met witwassen en terrorismefinanciering in de sector cultuurgoederen, zodat zij daartegen kunnen optreden.** Het juiste kader daarvoor bieden nationale risicobeoordelingen die door de lidstaten in het kader van de antiwitwaswetgeving<sup>38</sup> worden uitgevoerd. De lidstaten kunnen aan relevante entiteiten uit de particuliere sector ook richtsnoeren geven voor het opsporen van relevante transacties en het naleven van de verplichtingen ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering<sup>39</sup>.

**Ten slotte steunt de Commissie het project van de Financiële-actiegroep inzake witwassen en terrorismefinanciering in verband met kunst, antiquiteiten en andere cultuurgoederen.** Het project heeft onder meer tot doel landen, bevoegde autoriteiten en de particuliere sector te helpen om zowel zicht te krijgen op hoe criminelen en terroristen de handel in dergelijke voorwerpen kunnen misbruiken, als beste praktijken en aanbevelingen te ontwikkelen om dergelijke risico's te beperken<sup>40</sup>. Bovendien beoordeelt de Commissie voortdurend het witwasrisico en het risico van terrorismefinanciering voor zover die betrekking hebben op de eengemaakte markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten. In het kader van de supranationale risicobeoordeling<sup>41</sup> beoordeelt en monitort de Commissie de specifieke risico's van de markt voor kunst en antiquiteiten en andere aanverwante sectoren, zoals vrijhavens en kunstopslagfaciliteiten<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering, COM(2021) 420 final.

<sup>38</sup> Zie artikel 7 van Richtlijn (EU) 2015/849.

<sup>39</sup> Zie Richtlijn (EU) 2015/849.

<sup>40</sup> Zie voor meer informatie het jaarverslag 2020-2021 van de FATF, blz. 32.

<sup>41</sup> Zie artikel 6 van Richtlijn (EU) 2015/849.

<sup>42</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de beoordeling van risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering die van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten, COM(2022) 554 final, 27 oktober 2022, en het bij dat verslag gevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie, SWD(2022) 344 final.

## Kernacties

### De Commissie zal:

- in nauwe samenwerking met de Unesco een dialoog met de kunstmarkt op gang brengen over kwesties die verband houden met de bescherming van en de handel in cultuurgoederen op de eengemaakte markt, met inbegrip van een evenement op hoog niveau in 2023;
- de uitwisseling van informatie tussen deskundigen op het gebied van cultureel erfgoed en relevante autoriteiten ondersteunen door middel van een reeks workshops en peer-learningactiviteiten<sup>43</sup>;
- door middel van een haalbaarheidsstudie onderzoeken of **het elektronische systeem** voor de regulering van de invoer van cultuurgoederen zou kunnen worden uitgebreid tot **de uitvoer van cultuurgoederen**;
- een studie laten uitvoeren en op basis daarvan in 2024 richtsnoeren voor de lidstaten opstellen, teneinde de lidstaten te helpen **verkoopregisters** op te zetten om de traceerbaarheid van cultuurgoederen binnen de eengemaakte markt (met inbegrip van onlineverkoop) te verbeteren;
- samenwerken met de ICOM om de ethische code voor musea van de ICOM te promoten, de capaciteiten te bevorderen en opleidingen aan te bieden aan **personeel in musea en instellingen voor cultureel erfgoed in verschillende lidstaten**, teneinde hun collecties beter te registreren en te beschermen.

### De lidstaten worden aangemoedigd om:

- te zorgen voor betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen **douaneautoriteiten** en met de Commissie<sup>44</sup> via het douane-informatiesysteem, om fraude in verband met cultuurgoederen te bestrijden;
- maatregelen te nemen om **ervoor te zorgen dat openbare en particuliere collecties hun eigendom naar behoren registreren in databanken en zaken met betrekking tot vermogenscriminaliteit melden** aan de rechtshandhavinginstanties, door middel van internationaal overeengekomen normen en instrumenten (zoals de “Object ID”-norm of de Interpol-databank voor gestolen kunstwerken);
- de risico’s van de illegale handel in cultuurgoederen, het witwassen van geld en de financiering van terrorisme in kaart te brengen, te beoordelen en te begrijpen in het kader van de **nationale risicobeoordeling** die zij op grond van de antiwitwaswetgeving verrichten, en passende maatregelen vast te stellen om deze risico’s te beperken;

<sup>43</sup> Zie de resolutie van de Raad over het EU-werkplan voor cultuur 2023–2026.

<sup>44</sup> Zie Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften (PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1).

- partijen uit de particuliere sector voorlichting te geven en **richtsnoeren te verstrekken over de wijze waarop zij het best kunnen voldoen aan hun verplichtingen om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen**, in samenwerking met de bevoegde autoriteiten<sup>45</sup>;
- de **samenwerking tussen meldingsplichtige entiteiten uit de kunst- en antiquiteitenmarkt, de financiële sector en de financiële-inlichtingeneenheden** te verbeteren door kennis en opleiding over risico's en soorten illegale activiteiten in verband met cultuuroederen te delen, rekening houdend met de mogelijkheden voor samenwerking tussen publieke en private entiteiten;
- de internationale gedragscode voor handelaren in cultuuroederen van Unesco en de ethische code voor musea van de ICOM te promoten.

### **3.2. Versterking van de capaciteit van rechtshandhaving en justitie**

De complexe aard van de illegale handel in cultuuroederen stelt rechtshandhaving en justitie voor specifieke uitdagingen. Er zijn meer maatregelen nodig om de betrokken instanties beter in staat te stellen om gevallen van illegale handel in cultuuroederen doeltreffend aan te pakken, overeenkomstig de respectieve taken en verantwoordelijkheden waarmee de autoriteiten uit hoofde van het EU-recht en het nationale recht zijn belast.

**Momenteel geeft het beschikbare inlichtingenbeeld niet adequaat weer hoe verbreid de illegale handel in cultuuroederen is.** Een van de redenen voor het gebrek aan gegevens over de illegale handel in cultuuroederen is dat individuele gevallen niet naar behoren worden geregistreerd. Een belangrijk obstakel voor het tot stand brengen van een alomvattend EU-breed inlichtingenbeeld is dat er noch een uniforme methode voor het verzamelen van gegevens, noch een uniforme indeling van misdrijven in verband met cultuuroederen voorhanden is. Om een uniforme indeling te bevorderen, bevat de uitgebreide catalogus van misdrijven inzake cultuuroederen die is opgenomen in het Verdrag van de Raad van Europa inzake misdrijven met betrekking tot cultuuroederen (hierna “het Verdrag van Nicosia” genoemd)<sup>46</sup> richtsnoeren die de autoriteiten van de lidstaten kunnen volgen bij het indelen van strafbare feiten.

**Om optimaal gebruik te kunnen maken van hun middelen, moeten overheidsinstanties voldoende inzicht hebben in de werkwijze van criminelen en informatie met elkaar delen.** Een dergelijk inzicht moet met name betrekking hebben op de regionale verschillen<sup>47</sup> tussen illegale handelaars, bijvoorbeeld in termen van organisatorische structuur, de risico's voor specifieke cultuuroederen, en smokkelroutes of methoden om geld wit te wassen en de provenance en herkomst van goederen te vervalsen. Deze kennis maakt het mogelijk gericht te

<sup>45</sup> Zie met name Richtlijn (EU) 2015/849.

<sup>46</sup> Verdrag van de Raad van Europa inzake strafbare feiten in verband met culturele goederen, aangenomen op 3 mei 2017 (CETS nr. 221).

<sup>47</sup> Vgl. Interpol, Assessment Crimes Against Cultural Property 2020 (rapport over misdrijven in verband met cultuuroederen), blz. 6.

zoeken en doeltreffender gebruik te maken van de beschikbare middelen. Operationele acties van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) kunnen ook leiden tot meer kennis over de praktijken van illegale handelaars en de omvang van de illegale handel in cultuurgoederen.

**Overheden moeten zich ook bewust zijn van de vereisten voor samenwerking binnen en tussen instanties<sup>48</sup> en van de samenwerkingsmogelijkheden in een concreet geval.** Om overheden te ondersteunen bij hun inspanningen op het gebied van capaciteitsopbouw, heeft Unesco in het kader van de samenwerking met de EU een toolkit voor de bestrijding van illegale handel in cultuurgoederen ontwikkeld (“Fighting the illicit trafficking of cultural property: a toolkit for European judiciary and law enforcement”). De Commissie ondersteunt Unesco bij het vertalen van deze toolkit. Ten tweede heeft het VN-Bureau voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) een instrument voor praktische bijstand<sup>49</sup> ontwikkeld om bij te dragen aan de toepassing van de internationale richtsnoeren<sup>50</sup>.

**Overheidsinstanties hebben specifieke deskundigheid en instrumenten<sup>51</sup> nodig om illegale handel op te sporen en te onderzoeken.** Overeenkomstig de aanbevelingen van Interpol houdt dit in dat gestolen voorwerpen op nationaal en internationaal niveau op adequate wijze worden geregistreerd en dat de bevoegde autoriteiten over de nodige vaardigheden beschikken, met name doordat op nationaal niveau gespecialiseerde eenheden worden opgericht die zich uitsluitend bezighouden met onderzoek naar de illegale handel in cultuurgoederen<sup>52</sup>, conform de Unesco-overeenkomst van 1970. Ook is gebleken dat de reikwijdte van de onderzoeken kan worden vergroot door gespecialiseerde teams van aanklagers in te zetten. Verder is het van belang dat er tijdig een beroep op de expertise van kunsthistorici, archeologen of andere deskundigen op het gebied van cultuurgoederen kan worden gedaan voor het identificeren van in beslag genomen cultuurgoederen, het bepalen van de authenticiteit van dergelijke goederen of het kwantificeren van de schade die mogelijk is ontstaan op plaatsen die zijn of dreigen te worden geplunderd.

**Technologie is van cruciaal belang voor het ondersteunen van rechtshandavingsinstanties en voor het behoeden van cultuurgoederen voor illegale handel.** Daarbij gaat het onder meer om software om gestolen voorwerpen te registreren en te koop aangeboden illegale cultuurgoederen op te sporen, om luchtvaartbewakingstechnologie om kwetsbare locaties te

---

<sup>48</sup> Onder samenwerking binnen een instantie (“intra-agency cooperation”) wordt bijvoorbeeld samenwerking verstaan tussen verschillende politie-eenheden die gespecialiseerd zijn in de bestrijding van verschillende vormen van criminaliteit, of tussen verschillende regionale politie-eenheden). Samenwerking tussen instanties (“inter-agency cooperation”) betekent samenwerking tussen verschillende autoriteiten, zoals politie, douane, justitie, enz.

<sup>49</sup> Praktisch instrument van het UNODC ter ondersteuning van de uitvoering van de internationale richtsnoeren betreffende misdaadpreventie en strafrechtelijke respons ten aanzien van de illegale handel in cultuurgoederen en andere, daarmee samenhangende strafbare feiten (2016).

<sup>50</sup> Zie voetnoot 18.

<sup>51</sup> Zoals de Interpol-databank voor gestolen kunstwerken en de bijbehorende ID-Art-app, of de rode lijsten van de Internationale Museumraad, waarin categorieën cultuurgoederen uit verschillende regio’s van de wereld worden beschreven waarbij het risico van illegale handel aan de orde is.

<sup>52</sup> Zie: Interpol, Creating a national cultural heritage Unit. The value of a national unit dedicated to fighting crimes against cultural heritage and the illicit traffic of cultural property, januari 2019.

beschermen of om online-onderzoeksinstrumenten, met inbegrip van instrumenten op basis van kunstmatige intelligentie. Rechtshandavingsinstanties hebben met name specifieke opsporingsinstrumenten nodig om doeltreffend grote hoeveelheden voorwerpen te kunnen controleren bij onlineonderzoeken, bijvoorbeeld door het internet systematisch te doorzoeken aan de hand van beelden en andere gegevens over cultuurgoederen die illegaal te koop worden aangeboden.

**De autoriteiten zouden ook kunnen overwegen om de onderzoeken breder op te zetten en zich niet tot de terugvordering van de illegaal verhandelde goederen te beperken, maar ook de criminele netwerken en illegale geldstromen achter de afzonderlijke gevallen van illegale handel aan te pakken.** Een dergelijke onderzoeksaanpak is in overeenstemming met internationale aanbevelingen (bv. van Interpol), de EU-strategie voor georganiseerde criminaliteit 2021–2025 en de gemeenschappelijke horizontale strategische doelstellingen van Empact. Op EU- en internationaal niveau kunnen onderzoeken worden ondersteund door Europol<sup>53</sup>, het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex)<sup>54</sup> en het Europees Agentschap voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), overeenkomstig hun respectieve mandaten, dan wel door medewerking van partners als Interpol, het VN-Bureau voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) of de Werelddouaneorganisatie. Daarnaast kan samenwerking worden opgezet in het kader van andere instrumenten voor rechtshandhaving en justitiële samenwerking<sup>55</sup>. Het Europees Openbaar Ministerie (EOM) zou specifieke, onder zijn bevoegdheid vallende strafbare feiten in verband met de illegale handel in cultuurgoederen kunnen onderzoeken en vervolgen<sup>56</sup>. De Commissie is vastbesloten ervoor te zorgen dat het EOM zijn bij Verordening (EU) 2017/1939 opgedragen taken doeltreffend kan uitoefenen, onder meer door zijn samenwerking met niet-EU-landen te versterken.

---

<sup>53</sup> Met name informatie-uitwisseling via de applicatie voor veilige informatie-uitwisseling (Siena), de organisatie van operationele vergaderingen, operationele ondersteuning tijdens onderzoeken (met inbegrip van onlineonderzoeksopleiding in het kader van de Pandora-operaties van Empact), analytische ondersteuning, strategische ondersteuning (bv. dreigingsevaluatie) of technische ondersteuning via het innovatielab van Europol.

<sup>54</sup> Bijvoorbeeld het gebruik van de Eurosur-fusiedienstencatalogus van Frontex voor de opsporing van grensoverschrijdende criminaliteit.

<sup>55</sup> Zoals Empact-samenwerking, gemeenschappelijke onderzoeksteams, het gebruik van gezamenlijke coördinatiecentra (met mogelijke medewerking van niet-EU-landen), met inbegrip van steun van Eurojust en het Europees justitieel netwerk bij strafzaken, mogelijkheden voor wederzijdse rechtshulp, onder meer uit hoofde van artikel 6 van Richtlijn 2014/60/EU, het Europees aanhoudingsbevel, het Europees onderzoeksbevel, samenwerking op basis van Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld (PB L 284 van 12.11.2018, blz. 22), Verordening (EU) 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 betreffende de wederzijdse erkenning van bevroingsbevelen en confiscatiebevelen (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 1), samenwerking en wederzijdse rechtshulp bij onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit op basis van het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (UNTOC).

<sup>56</sup> De illegale handel in cultuurgoederen kan ook de financiële belangen van de Unie schaden of verband houden met strafbare feiten die deze financiële belangen schaden. Het EOM is bevoegd om strafbare feiten die de begroting van de Unie schaden en strafbare feiten die daarmee onlosmakelijk verbonden zijn, te onderzoeken en te vervolgen. Zie Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (“EOM”) (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

**Als inherent grensoverschrijdend misdrijf kan de illegale handel in cultuurgoederen krachtiger worden bestreden door beter overleg tussen nationale autoriteiten.** Om de uitwisseling van strategische informatie en beste praktijken te verbeteren en gezamenlijke inspanningen ter bestrijding van de illegale handel in cultuurgoederen te bevorderen, heeft de Raad in 2012 EU-Cultnet opgericht<sup>57</sup>, als informeel netwerk van rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten. Dit netwerk zou de rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten in belangrijke mate kunnen ondersteunen bij het aanpakken van de illegale handel in cultuurgoederen, met name door aan projecten van gemeenschappelijk belang mee te werken en specifieke maatregelen te ontwikkelen die zijn toegesneden op de behoeften van de rechtshandhavingsinstanties. De Commissie zal zich met de lidstaten blijven inspannen om de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving via EU-Cultnet te vergemakkelijken en te versterken.

**Handelaren in cultuurgoederen profiteren van de verschillen wat betreft strafbaarstelling in de EU.** Het Verdrag van Nicosia van de Raad van Europa<sup>58</sup> is het enige internationale verdrag dat specifiek betrekking heeft op de strafbaarstelling van de illegale handel in cultuurgoederen. De uit hoofde van dat verdrag vastgelegde uitvoeringsmaatregelen omvatten de strafbaarstelling van diefstal, illegale invoer/uitvoer, illegale opgravingen, het op illegale wijze verwerven en in de handel brengen, alsmede vervalsing van documenten. Deze maatregelen moeten de illegale handel helpen ontwrichten door middel van meer onderzoeken en betere mogelijkheden om gestolen cultuurgoederen terug te vorderen en in beslag te nemen. Om criminele bedrijfsmodellen te ontwrichten, heeft de Commissie onlangs bovendien voorgesteld de EU-regels inzake ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen<sup>59</sup> aan te scherpen, zodat de lidstaten verplicht worden om goederen die afkomstig zijn van illegale handel in cultuurgoederen, op te sporen, te bevriezen en te confisqueren wanneer deze handel plaatsvindt in het kader van een georganiseerde criminele groep. Daarnaast werkt de Commissie aan manieren om de strafrechtelijke aansprakelijkheid van natuurlijke personen en rechtspersonen die betrokken zijn bij de schending van beperkende maatregelen van de Unie te vergroten<sup>60</sup>. Dit zou ook gevolgen hebben voor natuurlijke personen en rechtspersonen die betrokken zijn bij het gebruik van cultuurgoederen om beperkende maatregelen van de Unie te omzeilen.

---

<sup>57</sup> Ontwerpresolutie van de Raad over het opzetten van een informeel netwerk van wetshandhavingsautoriteiten en expertise op het gebied van cultuurgoederen (EU-Cultnet) van 4 oktober 2012, 14232/12.

<sup>58</sup> Verdrag van de Raad van Europa inzake strafbare feiten in verband met culturele goederen, aangenomen op 3 mei 2017 (CETS nr. 221).

<sup>59</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, COM(2022) 245 final van 25 mei 2022.

<sup>60</sup> Zie: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2022, Naar een richtlijn betreffende strafrechtelijke sancties bij schending van beperkende maatregelen van de Unie, COM(2022) 249; Besluit (EU) 2022/2332 van de Raad van 28 november 2022 betreffende het aanmerken van de schending van beperkende maatregelen van de Unie als een vorm van criminaliteit die voldoet aan de in artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie genoemde criteria, ST/10287/2022/REV/1 (PB L 308 van 29.11.2022, blz. 18).

## Kernacties

### De Commissie zal:

- met steun van Europol meer uniforme categorieën voor gegevensverzameling vaststellen en bevorderen, wat in de toekomst zou kunnen leiden tot EU-brede gegevensverzameling via Eurostat;
- maatregelen onderzoeken voor een EU-brede harmonisatie en onderlinge koppeling van de databanken van de lidstaten inzake gestolen cultuurgoederen, met inbegrip van een koppeling met de Interpol-databank voor gestolen kunstwerken;
- de ontwikkeling blijven financieren van oplossingen die de **traceerbaarheid en opsporing** van cultuurgoederen bevorderen, teneinde deze te beschermen tegen door de mens veroorzaakte dreigingen (waaronder criminaliteit) en werk te maken van verschillende aspecten van de bescherming van cultuurgoederen, waaronder traceerbaarheidsmaatregelen, alsmede de opsporing en tracering van illegaal verhandelde cultuurgoederen<sup>61</sup>;
- de bestrijding van de handel in cultuurgoederen toevoegen aan de introductie cursus voor functionarissen van het permanente korps van Frontex die belast zijn met de **opsporing van grensoverschrijdende criminaliteit**;
- bestaande **digitale onderzoeksinstrumenten** (met inbegrip van die welke door de Commissie worden gefinancierd) beoordelen en de toegang van de lidstaten tot deze instrumenten bevorderen, met steun van het innovatielab van Europol;
- een inventarisatie maken van de nationale wetgeving van de lidstaten waarin de illegale handel in cultuurgoederen strafbaar wordt gesteld en van de uitvoering van het Verdrag van Nicosia;

### De lidstaten worden aangemoedigd om:

- specifieke **nationale databanken** van gestolen cultuurgoederen op te zetten en deze naar behoren te beheren;
- **gestolen cultuurgoederen te melden** aan Interpol via haar databank voor gestolen kunstwerken;
- **informatie** over illegale handel in cultuurgoederen **uit te wisselen** met Europol en Interpol om het inlichtingenbeeld te verbeteren;
- het **potentieel van Impact** voor gevallen van illegale handel in cultuurgoederen te maximaliseren, onder meer wat betreft onderzoeken naar de **betrokken criminele netwerken en illegale geldstromen**;
- optimaal gebruik te maken van de steun en deskundigheid van Europol en Eurojust op het gebied van grensoverschrijdende rechtshandhaving en justitiële samenwerking;
- te zorgen voor adequate capaciteitsopbouw van de nationale rechtshandavings- en justitiële autoriteiten, bijvoorbeeld door **gespecialiseerde rechtshandavingseenheden**

en gespecialiseerde pools van aanklagers op te zetten en op te leiden, en door te voorzien in een **basisopleiding** voor politie-, douane- en grenswachters die betrokken zijn bij routinecontroles;

- memoranda van overeenstemming te sluiten tussen de betrokken rechtshandavingsinstanties en relevante instellingen voor cultureel erfgoed om te zorgen voor een **adequate behandeling en opslag van in beslag genomen of geconfisqueerde cultuurgoederen**;
- de **versterking en continuïteit van EU-Cultnet** te ondersteunen om het volledige potentieel ervan te benutten, onder andere door geschikte medewerkers bij Europol te detacheren en gemeenschappelijke maatregelen te ontwikkelen, zoals het zorgen voor snellere toegang van rechtshandavingsinstanties tot de nodige deskundigheid van archeologen of kunsthistorici<sup>62</sup>;
- het **Verdrag van Nicosia van de Raad van Europa** te ondertekenen, te ratificeren en uit te voeren<sup>63</sup>.

### **3.3. Internationale samenwerking intensiveren**

Om de illegale handel in cultuurgoederen doeltreffend te bestrijden, is ook optreden buiten de grenzen van de EU nodig. Het externe optreden van de EU omvat multilaterale en bilaterale samenwerking en richt zich op maatregelen in landen van herkomst, doorvoer en bestemming die niet tot de EU behoren. Daarbij gaat het onder om steun voor de bescherming van cultureel erfgoed en archeologische sites, het opzetten van nationale databanken voor cultuurgoederen en capaciteitsopbouw voor rechtshandhaving en justitie.

**De diensten van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) blijven steun verlenen aan een wereldwijde aanpak van de illegale handel in cultuurgoederen.** Zij zullen de bescherming van cultureel erfgoed verder integreren in het externe optreden van de EU – op het vlak van crisis- en noodrespons, ontwikkelingssamenwerking, en internationale en multilaterale samenwerking – en in het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. De diensten van de Commissie zullen, samen met de EDEO – overeenkomstig hun respectieve taken en de toepasselijke procedures uit hoofde van het EU-recht – de samenwerking met internationale en regionale organisaties<sup>64</sup> die zich bezighouden met de bestrijding van de illegale handel in

<sup>61</sup> Er zijn al twee oproepen tot het indienen van voorstellen gepubliceerd in het kader van het eerste werkprogramma van Horizon Europa: een in het kader van cluster 2, “Cultuur, creativiteit en inclusieve samenleving” (namelijk HORIZON-CL2-2022-HERITAGE-01-07: Protection of artefacts and cultural goods from anthropogenic threats), en een tweede in het kader van cluster 3, “Civiele veiligheid voor de samenleving” (namelijk HORIZON-CL3-2021-FCT-01-08: Fight against trafficking in cultural goods).

<sup>62</sup> Rekening houdend met de werkzaamheden van het door de EU gefinancierde Netcher-project (NETwork and digital platform for Cultural Heritage Enhancing and Rebuilding).

<sup>63</sup> Zie voetnoot 72.

<sup>64</sup> Zoals Unesco, de Raad van Europa, ICOM, de Werelddouaneorganisatie (WDO), Interpol, Unidroit, UNODC, het Internationaal Centrum voor de Studie tot het behoud en de restauratie van culturele goederen



cultuurgoederen, blijven versterken en de ontwikkeling en naleving van relevante internationale rechtskaders en normen verder stimuleren.

Wat de **bilaterale of regionale samenwerking met niet-EU-landen** betreft, heeft de EU de bescherming van cultuurgoederen tegen illegale handel opgenomen in bilaterale samenwerkingsovereenkomsten, zoals de partnerschapsprioriteiten met Egypte<sup>65</sup> en het programma Europa/Latijns-Amerika voor bijstand tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (El PacCto). Dit heeft geleid tot de invoering van nieuwe samenwerkingsinstrumenten om de illegale handel in cultuurgoederen te onderzoeken<sup>66</sup>. Voorts heeft de EU activiteiten in verband met de bestrijding van de illegale handel in cultuurgoederen in de Westelijke Balkan ondersteund en financiële steun voor de bescherming van cultureel erfgoed verleend aan landen van herkomst en doorvoer van illegaal verhandelde cultuurgoederen, zoals Mali, Tunesië, Libanon, Irak, Syrië, Libië en Jemen<sup>67</sup>. Wat betreft capaciteitsopbouw ondersteunt de Commissie ook partnerlanden op het gebied van de ontneming van vermogensbestanddelen. Zij financiert steunmaatregelen ter versterking van de grensoverschrijdende samenwerking bij de opsporing, het onderzoek, de inbeslagneming en de confiscatie van vermogensbestanddelen<sup>68</sup>.

**De EU zet zich ook wereldwijd in om illegale geldstromen in verband met cultuurgoederen aan te pakken.** Dit gebeurt via de mondiale faciliteit van de EU inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De mondiale faciliteit is bedoeld om landen te helpen zich aan te passen aan de normen van de Financiële-actiegroep, die zorgen voor een gecoördineerde mondiale respons om georganiseerde misdaad, corruptie en terrorisme te voorkomen. De acties omvatten het verbeteren van onderzoeken en het vergemakkelijken van de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de partnerlanden, zoals financiële-inlichtingeneenheden.

**Het optreden van de EU is er specifiek op gericht cultuurgoederen minder kwetsbaar te maken voor criminele schade in conflict- en crisisregio's**<sup>69</sup>. De voortgang ervan wordt gemonitord door de EDEO, samen met de diensten van de Commissie en de lidstaten<sup>70</sup>. In dat

---

(International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property, ICCROM) en Aliph (Internationale Alliantie voor de bescherming van erfgoed in conflictgebieden).

<sup>65</sup> Zie de bijlage bij de aanbeveling van de Associatieraad EU-Egypte over de partnerschapsprioriteiten EU-Egypte 2021–2027 van 16 juni 2022.

<sup>66</sup> Zie <https://www.elpaccto.eu/en/news/new-cooperation-tools-to-investigate-trafficking-in-cultural-property/>

<sup>67</sup> Zie voor meer voorbeelden het verslag van de Europese Dienst voor extern optreden van 2022 over de vooruitgang bij de toepassing van het concept inzake cultureel erfgoed in conflicten en crises (“2022 Report on the progress in the implementation of the “Concept on Cultural Heritage in conflicts and crises. A component for peace and security in European Union’s external action” and the dedicated Council Conclusions”) van 14 september 2022, EEAS(2022) 1556.

<sup>68</sup> De steun wordt verleend via de programma’s Euromed-politie en Euromed-justitie, onder leiding van Cepol en Eurojust. Euromed-politie is gericht op het vergroten van de capaciteit van de zuidelijke partnerlanden om zware en georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Euromed-justitie brengt de meest relevante belanghebbenden op het gebied van strafrecht samen.

<sup>69</sup> Overeenkomstig de conclusies van de Raad van 18 juni 2021 over de EU-aanpak voor cultureel erfgoed in conflicten en crises.

<sup>70</sup> Zie het in voetnoot 67 genoemde verslag.

kader houdt een informele taskforce van deskundigen van de EDEO en de betrokken diensten van de Commissie zich bezig met het uitwisselen van informatie en faciliteren van concrete nieuwe acties. Aangezien agenten die worden ingezet bij missies en operaties een belangrijke rol kunnen spelen bij de bescherming van cultuurgoederen, zal de illegale handel in cultuurgoederen ook worden behandeld in de specifieke opleidingsmodules in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid die betrekking hebben op cultureel erfgoed in conflicten en crises. Een ander bijzonder voorbeeld is de ondersteuning die met behulp van satelliet- en dronetechnologie via het aardobservatieprogramma Copernicus van de Europese Unie wordt geboden aan landen waar plundering dreigt.

**De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne vraagt om verdere maatregelen om Oekraïense cultuurgoederen te beschermen.** De diensten van de Commissie en de EDEO zullen op verschillende manieren blijven helpen om cultuurgoederen in Oekraïne te beveiligen, bv. door bijstand te verlenen bij het beschermen en evacueren van daarvan<sup>71</sup>. Daartoe plegen de diensten van de Commissie en de EDEO in een speciale taskforce regelmatig overleg over beste praktijken, geleerde lessen en eventuele nieuwe acties. De acties omvatten financiële steun voor de bescherming van gebouwen en collecties, alsook steun die deskundigen op het gebied van cultureel erfgoed in staat stelt hun werkzaamheden in Oekraïne voort te zetten, in samenwerking met de Internationale Alliantie voor de bescherming van erfgoed in conflictgebieden<sup>72</sup>. Bovendien is voor het eerst het EU-mechanisme voor civiele bescherming geactiveerd om bijstand te verlenen op het gebied van de bescherming van cultureel erfgoed<sup>73</sup>. Het programma Huis van Europa II, dat wordt gefinancierd uit het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking, zal steun omvatten voor het behoud en de bevordering van het Oekraïense culturele erfgoed.

De Commissie is ingenomen met de steun die lidstaten reeds verlenen aan landen van herkomst of doorvoer buiten de EU, ook als die het toneel zijn van conflicten en crises, zoals in het Midden-Oosten<sup>74</sup> en Oekraïne.

#### **Kernacties**

**De diensten van de Commissie zullen, in samenwerking met de EDEO en, in voorkomend geval, de lidstaten:**

- toezicht houden op en verslag uitbrengen over de voortgang bij de **uitvoering van de Raadsconclusies over de EU-aanpak voor cultureel erfgoed in conflicten en crises;**

<sup>71</sup> Ibid., blz. 6-8.

<sup>72</sup> <https://www.aliph-foundation.org/en/actions-country/UA>.

<sup>73</sup> [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_en).

<sup>74</sup> Voor samenwerking met de landen in het Midden-Oosten kan ook actie worden ondernomen op basis van de resultaten van het door de EU gefinancierde “El Hiwar II”-project voor opleiding en studie inzake de bescherming van cultureel erfgoed en de bestrijding van de illegale handel in cultuurgoederen in Egypte, Jordanië en Libanon.

- de steun voor de **bescherming van Oekraïense cultuurgoederen tegen vernietiging** uitbreiden door de evacuatie en fysieke bescherming van collecties te ondersteunen;
- de capaciteiten van derde landen voor grensoverschrijdende samenwerking en onderzoeken naar het witwassen van geld in verband met cultuurgoederen versterken, met name door het toepassingsgebied van de mondiale faciliteit van de EU inzake de **bestrijding van witwassen** uit te breiden tot **Azië en Latijns-Amerika**.

### **3.4. Cultuurgoederen beter beschermen tegen illegale handel door de steun van belanghebbenden te maximaliseren**

Uit overleg met belanghebbenden, waaronder Unesco en UNODC, is gebleken dat het publiek zich weinig bewust is van de schade die de illegale handel in cultuurgoederen met zich mee kan brengen. Het is van essentieel belang om ook buiten de instanties die verantwoordelijk zijn voor rechtshandhaving en cultureel erfgoed, de aandacht te vestigen op het belang van cultureel erfgoed en op de schade die de illegale handel in cultuurgoederen veroorzaakt. Tot de doelgroepen behoren potentiële kopers van cultuurgoederen, jongeren, journalisten en personen of entiteiten die de publieke opinie over cultuurgoederen kunnen beïnvloeden, alsook gemeenschappen in landen van herkomst die invloed kunnen uitoefenen op de manier waarop lokale cultuurgoederen worden bewaard en beschermd.

Daartoe ondersteunt de Commissie verschillende voorlichtingsprojecten. Om aandacht te vragen voor de bescherming van cultureel erfgoed in Oekraïne, steunt de Commissie de **campagne #ArtsWar**. Voorts werkt de Commissie samen met Unesco en steunt zij de Unesco-campagne over de echte prijs van kunst, om potentiële kopers bewust te maken van de gevolgen van illegale handel voor het culturele erfgoed. Om een breder publiek te bereiken, steunt de Commissie de **ontwikkeling van lesmateriaal** over de bescherming van cultureel erfgoed<sup>75</sup> en de bevordering ervan in de hele EU via de gateway voor schoolonderwijs. De EU steunt ook de betrokkenheid van jongeren. Zo maakt de European Students' Association for Cultural Heritage, die is opgericht ter gelegenheid van het Europees Jaar van het Cultureel Erfgoed 2018, deel uit van een netwerkproject dat wordt ondersteund door de "European Cultural Heritage Agora: Empowering Europe's Civil Society Movement for Heritage" in het kader van het programma Creatief Europa.

#### **Kernacties**

##### **De diensten van de Commissie zullen, zo nodig in samenwerking met de EDEO:**

- financiële steun verlenen aan de ICOM, ter verbetering van het **ICOM-waarnemingscentrum**, dat diverse instrumenten en materialen centraliseert en

<sup>75</sup> Bijvoorbeeld via Pitcher (Preventing Illicit Trafficking of Cultural Heritage), <https://www.pitcher-project.eu/>.

verspreidt om bij te dragen tot de bescherming van cultuurgoederen door internationaal te zorgen voor begrip en beleidsoriëntatie;

- Unesco steunen bij het opstellen van een **handboek voor journalisten** over het melden van strafbare feiten in verband met cultureel erfgoed;
- **jongereninitiatieven** ondersteunen via Creatief Europa, het Europees Solidariteitskorps en Erasmus+;
- een **dialogoog aangaan met relevante jongerenorganisaties** om het besef te versterken dat cultureel erfgoed tegen vernietiging, diefstal en plundering moet worden beschermd.

#### 4. Conclusie

De illegale handel in cultuurgoederen is geen misdrijf zonder slachtoffers: het stimuleert niet alleen activiteiten die de veiligheid van de EU-burgers bedreigen, maar kan ook onherstelbare schade toebrengen aan ons cultureel erfgoed en daarmee aan onze gemeenschappelijke identiteit. Daarom zijn voor de bestrijding van de illegale handel in cultuurgoederen **meer gemeenschappelijke en aanhoudende inspanningen nodig van een groot aantal belanghebbenden** binnen en buiten de EU. Dit actieplan biedt de EU en de lidstaten een breed kader voor de bevordering van de preventie en opsporing van, alsook de strafrechtelijke respons op, de illegale handel in cultuurgoederen en daarmee verband houdende misdrijven. De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad op dit actieplan goed te keuren en de uitvoering ervan te ondersteunen.