



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.908/3
van 24 januari 2014

over

een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, wat betreft de definitie van 'topstuk' en tot omzetting van de verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgooederen'

Op 23 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 24 januari 2014, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, wat betreft de definitie van 'topstuk' en tot omzetting van de verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Lieven DENYS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 januari 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot wijziging van het decreet van 24 januari 2003 ‘houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang’.

Er wordt onder meer een artikel ingevoegd dat criteria bevat om te bepalen wanneer een roerend goed of een verzameling een topstuk is (artikel 3). Voortaan kunnen er ook topstukken zijn die niet zijn opgenomen in de lijst van het roerend cultureel erfgoed van de Vlaamse Gemeenschap die door de Vlaamse Regering wordt vastgesteld (artikel 4). Er wordt een procedure ingevoerd waarbij de Vlaamse Regering uitspraak doet, op verzoek van de eigenaar, de bezitter of de houder, over de vraag of een roerend goed of een verzameling die niet op de genoemde lijst zijn opgenomen, al dan niet beschouwd moeten worden als een topstuk (artikel 4). Artikel 11 van het genoemde decreet, waarbij wordt verboden dat een topstuk buiten de Vlaamse Gemeenschap wordt gebracht zonder toestemming van de Vlaamse Regering, wordt herschreven, onder meer door te bepalen wanneer een aanvraag ongeldig is en wanneer de toestemming wordt geweigerd, en door te bepalen dat een topstuk dat het voorwerp uitmaakt van een weigering, van rechtswege als voorlopige maatregel in de in artikel 3 van dat decreet bedoelde lijst wordt opgenomen (artikel 10). Daarnaast wordt in hoofdstuk V van het genoemde decreet een afdeling II opgenomen, met bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 ‘betreffende de uitvoer van cultuurgoederen’, waarbij voor de uitvoer van cultuurgoederen (bedoeld in bijlage I bij die verordening) buiten het douanegebied van de Europese Unie de overlegging van een door een lidstaat verleende uitvoervergunning wordt voorgeschreven (artikel 12). Er worden tevens strafbepalingen opgenomen ter handhaving van de genoemde verordening, ter uitvoering van artikel 9 ervan (artikel 24).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

3. Het ontwerp heeft in beginsel betrekking op de aangelegenheid van het cultureel patrimonium als bedoeld bij artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Een afzonderlijk onderzoek dient evenwel te worden gewijd aan de artikelen 8 tot 12 en 24 van het ontwerp. De vraag rijst immers of het regelen van de toestemming om een topstuk buiten de Vlaamse Gemeenschap te brengen en van de vergunning voor uitvoer buiten het

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met de hogere rechtsnormen verstaan.

douanegebied van de Europese Unie tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoort, dan wel valt onder de federale bevoegdheid inzake contingenten en vergunningen (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende vooropgesteld:

“Voor wat betreft het vanuit de Vlaamse Gemeenschap buiten de Europese Unie brengen van cultuurgooederen is er sprake van een samenloop met de federale bevoegdheid op het vlak van de contingenten en vergunningen (artikel, § 1, VI, tweede lid, 8° van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, ook verder aangehaald).

De bescherming van het roerend cultureel erfgoed bestaat uit twee pijlers. Enerzijds moet er voor gezorgd worden dat het erfgoed in goede staat bewaard blijft, hetgeen impliceert dat er een beleid wordt gevoerd dat goede bewaarcondities creëert (zo bijvoorbeeld in goed uitgeruste musea) en dat ook de nodige conservatoire en restauratieve maatregelen voorziet voor cultuurvoorwerpen en verzamelingen die materieel dreigen teloor te gaan. Anderzijds moet er voor gezorgd worden dat het belangrijkste roerend cultureel erfgoed binnen de Gemeenschap en het land bewaard blijft. Deze laatste doelstelling wordt binnen de Europese Unie nagestreefd door de uitvoer van cultuurgooederen te onderwerpen aan een voorafgaandelijke vergunning.

Uitvoervergunningen in hun algemeenheid vormen, in toepassing van artikel 6, § 1, VI, tweede lid, 8° van de bijzondere Wet van 8 augustus 1980 een bevoegdheid van de Federale overheid. Voor wat specifiek de uitvoervergunningen voor cultuurvoorwerpen betreft, is er echter ook sprake van een duidelijke impliciete bevoegdheid voor de gemeenschappen (artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen).

Voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gelden volgende voorwaarden

- 1° de voorgestelde afwijking moet noodzakelijk zijn voor de uitoefening van een aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheid;
- 2° de betrokken aangelegenheid leent zich tot een gedifferentieerde regeling,
- 3° de weerslag van de afwijking op de betrokken aangelegenheid is marginaal.

Zonder een regeling die de Gemeenschappen toelaat om te toetsen of cultuurvoorwerpen die buiten België gebracht zullen worden, al dan niet behoren tot het ‘nationaal erfgoed’, is het voor de Gemeenschappen immers onmogelijk om een adequaat beleid te voeren op het vlak van de bescherming van hun roerend cultureel erfgoed. Het vermijden van de ongewenste uitvoer van cultuurvoorwerpen vormt het cruciale onderdeel van de diverse wetgevingen tot bescherming van het roerend cultureel erfgoed binnen de EU. Het is dan ook noodzakelijk dat de voor de bescherming van het cultureel erfgoed bevoegde overheden in België over dit voor hun beleid noodzakelijke en onmisbare instrument kunnen beschikken.

De betrokken aangelegenheid leent zich tot een gedifferentieerde regeling. De voorgestelde regeling is proportioneel en grijpt niet op onredelijk wijze in op de federale bevoegdheden.

Ook de Federale overheid is overigens die mening toegedaan. Dit blijkt ondermeer uit het Europees Publicatieblad van 10 maart 2012 (2012/C72/08). In dat nummer werden de instanties bevoegd voor het afleveren van vergunningen tot uitvoer van cultuurgooederen buiten de Europese Unie. Het gaat om door de lidstaten aangeleverde

lijsten. De Federale overheid gaf, voor wat België betreft, aan dat het de drie Gemeenschappen zijn die deze vergunningen afleveren. Deze melding is ook consistent met de praxis in deze. Sedert 1993 leveren de Gemeenschappen voor België de vergunningen af die de EU oplegt voor het EU brengen van cultuurgoederen.”

De gemeenschappen kunnen inderdaad, minstens op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bevoegd worden geacht om het (definitief) brengen van een topstuk naar het buitenland aan een toestemming te verbinden en om de vergunning, als bedoeld bij verordening (EG) nr. 116/2009, om een topstuk buiten het douanegebied van de Europese Unie te brengen, nader te regelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. De definitie van het begrip “topstuk” in het ontworpen artikel 2, 10°, stemt niet geheel overeen met de omschrijving die van dat begrip wordt gegeven in het ontworpen artikel 2bis (artikel 3 van het ontwerp). Volgens de gemachtigde was het de bedoeling om in het ontworpen artikel 2bis criteria op te nemen om uit te maken of een stuk al dan niet “van uitzonderlijk belang” is in de zin van het genoemde artikel 2, 10° (zeldzaam en onmisbaar). Hij is het er evenwel mee eens dat de definitie die is opgenomen in die laatste bepaling, beter als volgt zou luiden:

“topstuk: een roerend goed of een verzameling bedoeld in artikel 2bis, ongeacht of het roerend goed of de verzameling in de lijst is opgenomen of niet;”.

Artikel 4

5. In het ontworpen artikel 3, § 1, tweede lid, is bepaald dat in de lijst van het roerend cultureel erfgoed van de Vlaamse Gemeenschap roerende goederen en verzamelingen worden opgenomen die wegens hun archeologische, historische, cultuurhistorische, artistieke of wetenschappelijke betekenis voor de Vlaamse Gemeenschap, worden geacht van uitzonderlijk belang te zijn voor de Vlaamse Gemeenschap.

Gevraagd of het de bedoeling is op de lijst enkel (sommige) topstukken op te nemen, dan wel of het mogelijk is dat roerende goederen en verzamelingen worden opgenomen die geen topstuk (in de zin van het ontworpen artikel 2bis) zijn, verklaarde de gemachtigde:

“In de lijst kunnen inderdaad enkel topstukken opgenomen worden. Cultuurgoederen die niet tegelijkertijd ook een topstuk zijn, komen niet voor aanmerking voor opname in de lijst.”

Hij stelde volgende formulering voor:

“In die lijst worden roerende goederen en verzamelingen opgenomen die wegens hun archeologische, historische, cultuurhistorische, artistieke of wetenschappelijke betekenis voor de Vlaamse Gemeenschap als topstukken worden beschouwd.”

Deze formulering zou evenwel de indruk kunnen wekken dat alle topstukken op de lijst worden opgenomen, hetgeen niet de bedoeling is.

Gevraagd wat het eigenlijke onderscheidingscriterium is om sommige topstukken op de lijst op te nemen en andere niet, verklaarde de gemachtigde:

“Er is geen kwalitatief-hiërarchisch onderscheid tussen de niet in de lijst opgenomen topstukken en de wel in de lijst opgenomen topstukken. De notie ‘van uitzonderlijk belang’ in het ontwerp slaat op alle cultuurgoederen die beantwoorden aan de criteria van artikel 2*bis* (zeldzaam en onmisbaar).

Het verschil ligt in het beschermingsniveau dat voor deze topstukken geldt.

- in de lijst opgenomen topstukken (beschermde voorwerpen) vallen onder een strenger beschermingsregime (toelating fysische ingrepen vereist/mogelijkheid tot subsidiëring restauraties/verplichting om er zorg voor te dragen) dan de niet in de lijst opgenomen stukken

- voor niet in de lijst opgenomen topstukken geldt enkel het verbod om deze zonder voorafgaande toestemming buiten de Vlaamse Gemeenschap te brengen.”

Er dient te worden verduidelijkt in welke gevallen een topstuk op de lijst wordt opgenomen en in welke gevallen niet.

De vermelding “de lijst van het roerend cultureel erfgoed van de Vlaamse Gemeenschap”, zoals in het bestaande artikel 3 van het decreet van 24 januari 2003, kan voorts misleidend zijn, nu deze lijst niet meer, zoals in de thans geldende versie van het decreet, alle onder de toepassing van het decreet vallende roerende goederen en verzamelingen van uitzonderlijk belang omvat, maar slechts een deel ervan. Topstukken die niet op de lijst zijn opgenomen, zijn niettemin ook zeldzaam en onmisbaar voor de Vlaamse Gemeenschap (zie het ontworpen artikel 2*bis*) en moeten wellicht ook als roerend cultureel erfgoed van de Vlaamse Gemeenschap worden beschouwd.

Het ontworpen artikel 3, § 1, dient te worden herbekeken.

Artikel 12

6. Om niet de indruk te doen ontstaan dat de verplichting om over de in het ontworpen artikel 11*bis*, § 1, bedoelde vergunning te beschikken, haar oorsprong vindt in het decreet van 24 januari 2003, wordt die bepaling beter geïntegreerd in de tekst van het ontworpen artikel 11*bis*, § 2 (dat dan paragraaf 1 wordt), door te schrijven “De vergunning voor het buiten het douanegebied van de Europese Unie brengen van een cultuurgoed dat zich binnen de Vlaamse Gemeenschap bevindt, bedoeld in verordening (EG), nr. 116/2009, wordt toegekend² door de Vlaamse Regering binnen vijftien dagen ... (voorts zoals in het ontwerp).”

7. De gemachtigde verklaarde dat het ontworpen artikel 11*bis*, § 5, zo dient te worden begrepen dat voor een topstuk eerst de procedure bedoeld in artikel 11 van het decreet

² En niet “levert ... af”, zoals thans staat geschreven in het ontworpen artikel 11*bis*, § 2. Ook op andere plaatsen dient “toekennen” of “toekenning” te worden geschreven in plaats van “afleveren” en “aflevering”.

van 24 januari 2003 moet worden doorlopen vóór de in het ontworpen artikel 11*bis* bedoelde vergunning kan worden toegekend.

Die bedoeling zou evenwel duidelijker tot uiting moeten komen. In het ontworpen artikel 11*bis*, § 5, eerste lid, zou kunnen worden gepreciseerd dat een vergunning als bedoeld bij de genoemde verordening voor een cultuurgoed dat een topstuk is, enkel kan worden toegekend als voor het topstuk een toestemming om het buiten de Vlaamse Gemeenschap te brengen als bedoeld bij artikel 11 (van het decreet) werd bekomen. Het tweede lid van het ontworpen artikel 11*bis*, § 5, kan worden behouden. Het ontworpen artikel 11*bis*, § 5, derde lid, dient te bepalen dat de Vlaamse Regering binnen de gestelde termijn beslist of het om een topstuk gaat of niet en, indien dat het geval is, de aanvrager doorverwijst naar de aanvraagprocedure bedoeld in artikel 11 van het decreet of, zo het niet om een topstuk gaat, de uitvoervergunning toekent. Er dient dan nog een lid te worden toegevoegd dat bepaalt dat de uitvoervergunning wordt toegekend indien als gevolg van de toepassing van het vorige lid de toestemming om het topstuk buiten de Vlaamse Gemeenschap te brengen, wordt verleend.

8. In het ontworpen artikel 11*bis*, § 6, wordt gewag gemaakt van “specifieke open vergunningen en algemene open vergunningen als vermeld in de verordening (EG) nr. 116/2009”.

In de genoemde verordening wordt evenwel geen melding gemaakt van deze vergunningen. Dit is wel het geval in de 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’. Er dient dan ook naar deze laatste verordening te worden verwezen.

Artikelen 14 tot 19

9. In de bij de artikelen 15 tot 19 van het ontwerp te wijzigen bepalingen worden in sommige gevallen de woorden “beschermd voorwerp” vervangen door het enkele woord “topstuk”, en in andere gevallen door de woorden “topstuk of cultuurgoed”. Dit laatste sluit aan bij het ontworpen artikel 12, dat zowel betrekking heeft op topstukken als op cultuurgoederen.

Gevraagd of er al dan niet in alle artikelen van afdeling II van hoofdstuk V van het decreet van 24 januari 2003 “topstuk of cultuurgoed” geschreven moet worden en zo dit niet het geval is, hoe de artikelen waar dat niet zo geschreven staat, in overeenstemming zijn met het ontworpen artikel 12 (artikel 14 van het ontwerp), antwoordde de gemachtigde het volgende:

“In het ontworpen artikel 12 (aankoopplicht Vlaamse overheid) staat ‘toestemming om een topstuk of cultuurgoed’. Hier moet ‘of cultuurgoed’ geschrapt worden. De verwervingsprocedure is immers enkel van toepassing op topstukken en niet op cultuurgoederen die niet tegelijkertijd ook topstuk zijn.”

Het ontworpen artikel 12 dient derhalve te worden aangepast en in artikel 17, 1°, van het ontwerp dient te worden bepaald dat in artikel 15, tweede lid, van het decreet van 24 januari 2003 de woorden “beschermd voorwerp” worden vervangen door het woord “topstuk”.

SLOTOPMERKING

10. De memorie van toelichting spoort vanaf de toelichting bij artikel 22 niet meer met de onderverdeling van de artikelen in het ontwerp.

De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“In de memorie sloop inderdaad een nummeringsfout. De memorie dient als volgt gecorrigeerd:

‘artikelen 15 tot en met 20’ moet worden: ‘artikelen 15 tot en met 21’

‘artikel 21’ wordt ‘artikel 22’

‘artikel 22’ wordt ‘artikel 23’

‘artikel 23’ wordt ‘artikelen 24 en 25’

‘artikel 24’ wordt ‘artikel 26’.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT