

Aanzet tot toetsingskader voor de behandeling van restitutieclaims ‘Joodse roofkunst’ – Bestek 2024/CJM/WB/CG/JRK

Prof. dr. B. Demarsin (Hoogleraar KU Leuven)

Luik 1 – Analyse en verduidelijking van beleidsuitgangspunten

Hoofdstuk 1. Cultuurgoederen & WOII: een roof van ongeziene proporties

1. INLEIDING

1. NOOD AAN HISTORISCH INZICHT – De problematiek van de naziroofkunst wortelt in gebeurtenissen die zich in heel wat gevallen zelfs meer dan tachtig jaar geleden afspeelden. Wanneer vandaag door de installatie van een zogenaamde ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ gezocht wordt naar oplossingen voor de gruwelen van het nazibewind en het lot van cultuurgoederen in die dramatische tijd, dan zijn een aantal basisinzichten wat betreft de cultuurpolitiek van nazi-Duitsland – in de bezette gebieden, maar evenzeer in eigen land – zonder meer fundamenteel. Onontbeerlijk is ook het besef dat het verlies van ontelbare cultuurgoederen niet alleen, niet in hoofdzaak of zelfs in het geheel niet aan directe acties van de Duitse bezetter kan worden aangerekend, maar veeleer het gevolg was andere actoren: militairen, maar heel vaak ook private burgers. We gaan op beide aspecten dadelijk meer uitgebreid in. Want als er straks moet geoordeeld worden over de eventuele restitutie en een cultuurgoed vanuit de Vlaamse collecties, dan veronderstelt dit het nodige inzicht in de historische context waarin het concrete geval wortelt.

2. NAZI-DUISSLAND: CULTUURPOLITIEK, ROOF- EN VERVOLGINGSBELEID

2. CULTURGOEDERENROOF ZONDER WEERGA – Hoewel roof en diefstal van cultuurgoederen een klassiek bestanddeel van oorlogsvoering uitmaken, kan men toch niet anders dan besluiten dat de Tweede Wereldoorlog zich wat dat betreft van zijn voorgangers onderscheidde. Dat is niet alleen te wijten aan de schaal van het gebeuren – de naziplunderingen van kunst en erfgoed kenden inderdaad hun weerga niet in de geschiedenis – maar houdt evenzeer verband met het motief van de cultuurgoederenroof. De praktijk was tijdens de Tweede Wereldoorlog immers fundamenteel ideologisch gestuurd, aangezien de plunderingen de hoeksteen vormden van een beleid dat erop was gericht de cultuur te vernietigen van hele bevolkingsgroepen, die de nazi’s gemeenzaam als *Untermenschen* aanduiden. In haar internationaal bekroonde werk *The Rape of Europa* schreef de Amerikaanse experte Lynn H. Nicholas reeds in 1995 het volgende: ‘*Never had works of art been so important to a political movement and never had they been moved on such a vast scale, pawns in the cynical and desperate games of ideology, greed and survival.*’¹

3. TWEDE WERELDOORLOG ALS CULTUURCONFLICT – Hoewel bij de brede bevolking inmiddels geweten is dat als onderdeel van de Holocaust op grote schaal kunstvoorwerpen werden geroofd, bestaat veel minder het besef dat de Tweede Wereldoorlog op zich in essentie een cultuurconflict

¹ L. H. NICHOLAS, *The rape of Europa. The fate of Europe's treasures in the Third Reich and the Second World War*, New York, Vintage Books, 1995, 444.

was. Het betrof immers de verwezenlijking van de Groot-Duitse gedachte door alle Duitstaligen onder één bestuur te brengen en in één land te verenigen; het betrof de strijd (*Kampf*) om het Arische ras de ruimte die het nodig had (*Lebensraum*) te verschaffen en wel door middel van de zogenaamde *Drang nach Osten*, ten koste van Joden en Slavische volkeren of etnische groepen als Sinti en Roma die als minderwaardig en cultureel gedegenereerd werden aangemerkt. Voor de nazi's was cultuur staatszaak, in de eerste plaats in eigen land, reeds voor de territoriale expansie werd ingezet. Wat dat betreft kan het niet voldoende benadrukt worden dat de naziplunderingen van cultuurgoederen zeker niet beperkt zijn gebleven tot wat tijdens de oorlogsjaren (1939-1945) in de bezette gebieden is gebeurd. Het nazibewind voerde immers in de jaren dertig al een rigoureuze *screening* door van de eigen publieke en private kunstcollecties om deze op hun Arisch gehalte te controleren en waar nodig van 'Entartete Kunst' te zuiveren. Tegelijk werden tegenstanders van het regime (Joden, bolsjewieken, socialisten, vrijmetselaars,...) in steeds toenemende mate uit het Duitse openbare leven geweerd en werden sinds *Kristallnacht* echt alle middelen ingezet om hun privévermogens te ontnemen, zeker als zich daarin cultuurgoederen bevonden.²

4. OVER 'HOLOCAUST' EN 'ENTJUDUNG' – Ook fundamenteel is het inzicht dat de anti-Joodse onderneming van de nazi's – 'de Holocaust' – eerder begon en veelomvattender was dan 'de genocide op de Joden': het betekende een uitroeiing van het zogenaamde 'kwade' principe van menselijke gelijkheid, dat door de nazi's werd gezien als 'Joods' en belichaamd in de Joden. De Joden, als individuen en als een collectief, een 'ras' (hetzij biologisch, hetzij spiritueel/intellectueel) werden gezien als de dragers van die idee, en als zodanig moesten ze uit de weg worden geruimd. De middelen om dat doel te bereiken waren niet duidelijk of vooraf vastgesteld en deze situatie maakte de weg vrij voor de autoriteiten en zelfs voor gewone burgers - of ze nu werden gedreven door antisemitisme, carrièrezucht, inschikkelijkheid, groepsdruk en soms ook gehoorzaamheid - om hún oplossing voor het probleem vorm te geven. Een van deze oplossingen, in de context van een totale oorlog, was de alomvattende en systematische moord. Het hele proces werd ook begeleid door een drang naar persoonlijke materiële voordelen (die zich zeker ook wat betreft cultuurgoederen sterk heeft laten gevoelen). De term die in het nazivocabularium werd bedacht voor het hele proces was de 'Entjudung'.³

5. IN DUITSE GEBIEDEN EN DAARBUITEN – Deze meedogenloze politiek van 'Entjudung' was niet alleen gangbaar in het Duitse kerngebied, waar Hitler in 1933 aan de macht kwam, maar net zozeer in de geannexeerde 'Duitse' gebieden als Saarland (1935), Oostenrijk (1938), het Tsjechische Sudetenland (1938), Bohemen en Moravië (1939), het Litouwse Memelland (1939), het Poolse Danzig, Silezië en Wartheland (1939), de Belgische Oostkantons (1940), Luxemburg (1940) de Franse departementen Elzas en Lotharingen (1940), het Sloveense Krain, Zuid-Karinthië en Untersteiermark (1941) en zelfs het Oekraïense Oost-Galicië (1941). Uiteindelijk zouden ook Joden worden vervolgd en cultuurgoederen worden geroofd in niet-Duitse gebiedsdelen wanneer zij in het kader van het wereldconflict militair werden bezet. Zo vielen naast de miljoenen menselijke slachtoffers, ook ontelbare kunstvoorwerpen en cultuurgoederen ten prooi aan het naziregime, door plundering, inbeslagname of gedwongen verkoop. Het merendeel van deze

² Voor een grondige analyse van de cultuurpolitiek van de nazi's en hoe die zich in de eerste plaats binnen Duitsland heeft laten gevoelen, zie L. H. NICHOLAS, *The rape of Europa. The fate of Europe's treasures in the Third Reich and the Second World War*, New York, Vintage Books, 1995, 512 p.

³ Zie D. MICHMAN, "Why is the Shoah Called "the Shoah" or "the Holocaust"? On the History of the Terminology for the Nazi Anti-Jewish Campaign", 35 *Journal of Holocaust Research*, 2021, 233-256; M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 15.

voorwerpen werd binnen de rigide organisatie van de daartoe door de nazi's speciaal opgerichte structuren naar Duitsland gezonden.

6. GEEN EENHEIDSAANPAK -Belangrijk is het inzicht dat de aanpak verschilde van land tot land. Er was zeker geen sprake van een uniek roofbeleid dat op uniforme wijze in alle gebiedsdelen werd uitgerold. In Oostenrijk kon men ingevolge de *Anschluss* anders te werk gaan dan pakweg in Polen. Zo waren de acties van de SS er in Oostenrijk op gericht cultuurgoederen uit Joodse collecties 'veilig te stellen' (*Sicherstellung*), werden bedrijven er geconfisqueerd en verlaten huizen leeggehaald, terwijl het beleid van de *Dienststelle Mühlmann* in Polen op niets anders dan kunstroof en de vernietiging van de lokale cultuur gericht was. Diezelfde *Dienststelle Mühlmann* was ook voor het kunst- en spoliatiebeleid in Nederland van grote betekenis⁴, al ging ze bij onze noorderburen op het terrein duidelijk verschillend te werk.⁵ Voor Frankrijk was de *Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* (ERR) dan weer de sleutelspeler.⁶

7. EINSATZSTAB REICHSLEITER ROSENBERG (ERR) ALS SLEUTELSPELER – Ook voor ons land kan diezelfde ERR niet onvermeld blijven.⁷ Deze organisatie onder leiding van nazipartijideoloog Alfred Rosenberg was voor het roofbeleid van cultuurgoederen zonder meer de belangrijkste speler.⁸ De ERR was als speciale *taskforce* ermee belast Joodse cultuurbezittingen op te sporen en te confisqueren. Reeds in 1934 droeg Hitler Rosenberg op de Duitse samenleving cultureel te reinigen door haar te ontdoen van alle Joodse en marxistische culturele invloeden. Als *Beauftragten des Führers für die Überwachung der gesamten geistigen und weltanschaulichen Schulung und Erziehung der NSDAP* had Rosenberg de taak te waken over de intellectuele en ideologische koers van de NSDAP en was hij verantwoordelijk voor onderwijs en vorming.⁹ In die hoedanigheid liet Rosenberg de Joodse cultuur onder de loop nemen door bibliotheken en archieven uit te kammen en boeken of andere publicaties grondig te onderzoeken. Een en ander kaderde ook in zijn ambitie met de *Hohe Schule der NSDAP* een instelling voor elite-onderwijs op te richten, waartoe Hitler hem in januari 1940 ook officieel de opdracht gaf.¹⁰ Aldus kreeg de ERR vanaf juli 1940 het mandaat om over te gaan tot de systematische plundering van (Joodse) bibliotheken in Frankrijk, België en Nederland. Ook archieven van staatsinstellingen en kantoren van linkse organisaties of vrijmetselaars werden met de hulp van de *Gestapo* (*Geheime Staatspolizei*) gevisieerd. Met het inzicht dat de ERR ook nuttig kon bijdragen aan het vergaren van

⁴ Zie daarover A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 14 e.v.; E. MÜLLER en H. SCHRETLER, *Betwist bezit. De Stichting Nederlands Kunstbezit en de teruggave van roofkunst na 1945*, Waanders Uitgeverij, Zwolle, 2002, 230 p.; W. VERAART, *Ontrechting en rechtsherstel in Nederland en Frankrijk in de jaren van bezetting en wederopbouw*, Deventer, Kluwer, 2005, 630 p.; G. AALDERS, *Berooid. De beroofde joden en het Nederlandse restitutiebeleid sinds 1945*, Amsterdam, Boom Uitgevers, 2001, 464 p.

⁵ Voor de betekenis van de *Dienststelle Mühlmann* voor de cultuurgoederenroof in België, zie G. SELS, *Kunst voor das Reich Op zoek naar naziroofkunst in België*, Tiel, Lannoo, 2022, 52 e.v.

⁶ A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 17. Uitvoerig over de ERR, zie H. FELICIANO, *The Lost Museum. The Nazi conspiracy to steal the world's greatest works of art*, New York, Basic Books, 1997, 33 e.v.

⁷ R. VAN DOORSLAER, "De spoliatie en restitutie van de joodse bezittingen in België en het onderzoek van de Studiecommissie", *Bijdragen tot de Eigentijdse Geschiedenis* 2002, 81-106; A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 18-19; G. SELS, *Kunst voor das Reich Op zoek naar naziroofkunst in België*, Tiel, Lannoo, 2022, 35-36.

⁸ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 42.

⁹ Zie D. MARTIN, "Vergeten ideologen. De Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg in België tussen cultuurroof en cultuurpolitiek, 1940-1944", *Bijdragen tot de Eigentijdse Geschiedenis* 2015, 263-288.

¹⁰ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 133.

collectiestukken voor het te bouwen Führermuseum in het Oostenrijkse Linz (*Sonderauftrag Linz*), kwamen ook kunstvoorwerpen en antiquiteiten als snel in het vizier van de ERR, zodat deze kon uitgroeien tot de belangrijkste roofoorganisatie voor cultuurogoederen binnen het Derde Rijk.¹¹ Uiteindelijk zou de ERR ook in Polen, in Estland, Letland en Litouwen, in Griekenland, op het grondgebied van de Sovjet-Unie en zelfs in Italië actief zijn.¹² Wat België betreft lag de focus van de ERR zonder meer op de plundering van bibliotheken. Anders dan in Frankrijk waren de ERR-acties in ons land minder op kunstvoorwerpen gericht.¹³ Op het terrein bestonden er naast of onder de ERR vaak ook andere structuren die als een soort van lokale afdeling opereerden of zich specifiek richtten op welbepaalde cultuurogoederen, zoals muziekinstrumenten, antiquiteiten of beeldende kunsten. In België opereerde de *Hauptarbeitsgruppe Belgien-Nordfrankreich (HAG Belgien)* als zo'n onderafdeling van de ERR.¹⁴

8. VELE SAMENWERKINGEN EN PARTNERSCHAPPEN – In de praktijk konden de roofoacties van de ERR of de *HAG België* maar succesvol zijn door samen te werken met andere bevoegde autoriteiten. Zo namen de Duitse politiediensten, zoals de *Sicherheitspolizei-Sicherheitsdienst (Sipo-SD)* en de *Geheime Feldpolizei (GFP)* het opsporen en lokaliseren van de concrete cultuurogoederen voor hun rekening.¹⁵ Daarnaast kon de ERR terugvallen op het *Devisenschutzkommando (DSK)* wanneer er (Joodse) bankkluisen moesten worden opengebroken om waardepapieren, diamanten en misschien ook kunstvoorwerpen buit te maken.¹⁶ Tot slot kan voor ons land, Frankrijk en Nederland ook de *Möbelaktion* niet onvermeld blijven die begin 1942 een aanvang vindt en waarbij duizenden leegstaande woningen van gevluchte of gedeporteerde Joden systematisch en op uitermate drieste wijze op huisraad, uitrusting, meubilair en zelfs kleding werden geplunderd.¹⁷ Aanvankelijk behartigde de ERR zelf deze taak, doch Rosenberg hevelde de uitvoering ervan al snel over aan de *Dienststelle Westen* binnen het *Reichsministerium für die besetzten Ostgebiete (RMfdbO)*, dat als overheidsdienst tijdens de oorlog ook onder zijn bevoegdheid viel.¹⁸ De ERR bleef wel rechtstreeks gemachtigd voor de cultuurogoederen van hoge kwaliteit of museale waarde (e.g. schilderijen, wandtapijten, meubelen,...) die door de *Dienststelle Westen* in de verlaten huizen zouden worden aangetroffen.¹⁹ Daartoe waren er diverse kunstexperten binnen de *Dienststelle Westen* tewerkgesteld, zodat de juiste selectie kon worden gemaakt. Kunstvoorwerpen en artefacten met museale waarde gingen richting ERR, terwijl inboedel van mindere kwaliteit terecht kwam bij de *Brüsseler Treuhandgesellschaft*

¹¹ H. FELICIANO, *The Lost Museum. The Nazi conspiracy to steal the world's greatest works of art*, New York, Basic Books, 1997, 36.

¹² D. MARTIN, "Vergeten ideologen. De Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg in België tussen cultuurroof en cultuurpolitiek, 1940-1944", *Bijdragen tot de Eigentijdse Geschiedenis* 2015, (263) 264 e.v.

¹³ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 42 en 155.

¹⁴ D. MARTIN, "Vergeten ideologen. De Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg in België tussen cultuurroof en cultuurpolitiek, 1940-1944", *Bijdragen tot de Eigentijdse Geschiedenis* 2015, (263) 264-267.

¹⁵ Zie A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofokunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 18; J. LUST, "The spoils of war removed from Belgium during World War II" in E. SIMPSON (ed.), *The spoils of war. World War II and its aftermath: the loss, reappearance and recovery of cultural property*, New York, Abrams, 1997, (58) 58-59.

¹⁶ F. SEBERECHTS, "De Duitse instanties en de anti-Joodse politiek", in R. VAN DOORSLAER (ed.), *Gewillig België. Overheid en Jodenvervolgving in België tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Brussel, Belgische Senaat, 2007, (239) 245; G. SELS, *Kunst voor das Reich Op zoek naar nazi-roofokunst in België*, Tielt, Lannoo, 2022, 39 e.v.

¹⁷ J. PEZECHKIAN, "La Möbelaktion en Belgique", *Bijdragen tot de Eigentijdse Geschiedenis* 2002, (153) 154; J. PEZECHKIAN, *La Möbelaktion (1940-1963)*, 4 september 2000, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 1-14.

¹⁸ A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofokunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 18.

¹⁹ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 119 en 137.

(BTG).²⁰ Deze laatste was een beheersmaatschappij die in 1940 naar Belgisch recht was opgericht door de Duitse bezetter met de bedoeling een sterkere greep te krijgen op de Belgische economie. Deze laatste moest de BTG van ‘schadelijke’ invloeden ontdoen, waardoor ze als onderdeel van haar werking Joods of vijandig vermogen trachtte af te romen en aldus verantwoordelijk werd voor het beheer van allerhande confisqueerde goederen.²¹ Als beheersmaatschappij genoot de BTG strikt genomen niet de bevoegdheid om op eigen initiatief geconfisqueerd goederen te verkopen, al is dit in de praktijk in zekere mate wel gebeurd, minstens wat betreft alledaagse stukken of cultuurgoederen van erg beperkte waarde en kwaliteit.

9. RAZZIA’S, ROOFACTIES EN DWANGVERKOPEN – Cultuurgoederen kwamen echter niet alleen door razzia’s en gerichte roofacties in handen van de Duitse bezetter. Ook dwangverkopen waren daarvoor verantwoordelijk. Deze waren schering en inslag en een zorg voor eenieder die het land tijdens of zelfs vóór de bezetting trachtte te verlaten. Vermogensbestanddelen, inclusief cultuurgoederen, moesten haastig en vaak tegen ongunstige voorwaarden te gelde worden gemaakt, als ze al niet geheel moesten worden afgestaan aan de Duitse bezetter, in ruil voor visa of andere uitreisdocumenten.²² Los daarvan waren er natuurlijk ook de kosten die met emigratie gepaard gingen en waarvoor via de verkoop van allerhande goederen het nodige geld werd gezocht. Ook dergelijke verkopen, die niet uit bestuurlijke, maar veeleer uit economische noodzaak plaatsvonden, gebeurden in een context van dwang. Soms werd rechtstreeks in de persoon van de bezetter (e.g. nazikopstukken) een koper gevonden, doch vaker werden werken ingepikt door gretige collaborateurs of opportunistische kunsthandelaars die bewust (of onbewust?) gebruik maakten van het lastig parket waarin bepaalde individuen of families zich bevonden.²³ De voormelde scenario’s verschillen duidelijk wat betreft de mate waarin de verkoper de teugels in handen had om zich ‘vrijwillig’ van zijn goederen te ontdoen. Wel blijft de wetenschap dat zonder oorlog of vervolging, de goederen in kwestie hoogstwaarschijnlijk nooit zouden zijn verkocht, en al helemaal niet tegen dezelfde voorwaarden. Toch moet men kritisch blijven en kan men niet buiten de vaststelling dat ook tijdens de naziperiode de reguliere kunstmarkt gewoon bleef draaien en dat in weerwil van al het voorgaande, geheel vrije verkopen tegen marktvoorwaarden niet geheel onmogelijk waren.²⁴ Waar de lijn tussen vrijwilligheid en dwang precies loopt, zal 80 jaar na datum bij gebrek aan alle informatie over persoonlijke motieven, intenties en verwachtingen vaak erg moeilijk te bepalen zijn, ook al zal net deze informatie cruciaal blijken voor heel wat concrete restitutieverzoeken.²⁵

10. WAT WE WEL MET ZEKERHEID WETEN: NAZIVERVOLGING IN BELGIË – Wat we wél met zekerheid weten zijn volgende historische feiten. Zo is afdoende gekend het feit dat op 10 mei 1940 Duitsland België binnenviel en dat ons land op 28 mei 1940 bij monde van Leopold III officieel capituleerde. Dit gebeurde overigens in afwezigheid van diens ministers, daar zij kort na de Duitse inval het land

²⁰ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 123.

²¹ F. SEBERECHTS, “De Duitse instanties en de anti-Joodse politiek”, in R. VAN DOORSLAER (ed.), *Gewillig België. Overheid en Jodenvervolging in België tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Brussel, Belgische Senaat, 2007, (239) 240-241; G. SELS, *Kunst voor das Reich Op zoek naar nazi-roofkunst in België*, Tielt, Lannoo, 2022, 76.

²² Uitvoerig daarover E. MÜLLER en H. SCHRETLEN, *Betwist bezit. De Stichting Nederlands Kunstbezit en de teruggave van roofkunst na 1945*, Waanders Uitgeverij, Zwolle, 2002, 156-172; A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 18-19.

²³ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 132-133.

²⁴ A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 3-4.

²⁵ *Infra* randnr. 308-309.

veelal hadden verlaten. België kwam onder Duits militair bestuur (zgn. *Militärverwaltung*) te staan. De zittende administratie koos voor de ‘politiek van het minste kwaad’, door in zekere mate medewerking te verlenen, in de hoop zo ten behoeve van de burgers, de economie en de instellingen toch enige stabiliteit te kunnen verzekeren.²⁶ Door toenemende inmenging in de nationale ordehandhaving en de rechtspraak kwam de Belgische bestuurlijke autonomie echter al snel onder druk. Ook wist de bezetter vanaf het najaar van 1940 zijn greep op het economische leven te versterken.²⁷ Het is in deze periode dat de eerste anti-Joodse verordeningen worden uitgevaardigd; er zouden er tot 21 september 1942 nog zeventien volgen. Zo moest grondbezit worden aangegeven en moesten handelszaken zich als Joods kenbaar maken, om aldus te worden geregistreerd en vervolgens aan niet-Joden te worden overgedragen (i.e. *geariëriséerd*) of simpelweg te worden vereffend. Ook moesten Joodse burgers zichzelf laten registreren. Later werden ze uit openbare ambten ontzet. Joodse advocaten, rechters, onderwijzers of journalisten kregen af te rekenen met een beroepsverbod. De avondklok legde het sociale leven aan banden, emigratie werd onmogelijk en Joodse leerlingen werden uit de scholen verwijderd. In mei 1941 werd de Joodse bevolking verplicht waardepapier af te staan; bankrekeningen moesten worden gecentraliseerd bij de *Société française de Banque et de Dépôts*, die onder Duits beheer stond. Begin 1942 rolde de bezetter de beruchte *Möbelaktion* uit, wat leidde tot massale confiscaties ten nadele van gevluchte of ondergedoken Joodse gezinnen. Op 27 mei 1942 werd in heel België de gele davidster ingevoerd die alle Joden vanaf de leeftijd van 6 links op de borst moesten dragen.²⁸ Vanaf juli 1942 mochten Joden niet langer medische beroepen uitoefenen. Ook de mogelijkheden om medische verzorging te krijgen werden verregaand teruggedroefd.²⁹ In Antwerpen voerde het Duitse bestuur bovenop de nationale maatregelen nog een bijkomend pakket anti-Joodse maatregelen in waardoor Joden geheel uit het openbaar leven (openbaar vervoer, parken, zwembaden, theaters, bioscopen,...) werden verwijderd om sociaal, cultureel en intellectueel compleet te worden geïsoleerd. Andere maatregelen lieten zich dan weer economisch gevoelen en viseerden Joden binnen het havenbestel of de diamantindustrie.³⁰ In de zomer van 1942 volgde de doodsteek toen in het hele land alle vermogen van Joden ten gunste van het Derde Rijk vervallen werd verklaard.³¹ Wanneer vandaag, meer dan 80 jaar na de feiten moet worden geoordeeld of de restitutie van bepaalde cultuurgoederen ten behoeve van de nazaten van toenmalige slachtoffers aangewezen is, blijft het belangrijk te beseffen dat deze kunstvoorwerpen vaak slechts een fractie uitmaken van het totale vermogen dat de slachtoffers van nazivervolging is ontnomen.³²

²⁶ Zie N. WOUTERS, “De politiek van het minste kwaad”, in R. VAN DOORSLAER (ed.), *Gewillig België. Overheid en Jodenvervolging in België tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Brussel, Belgische Senaat, 2007, 230-238.

²⁷ Voor een bondig overzicht, zie F. COECKELBERGS, *Joodse goederen in België tijdens en na WOII*, 20 mei 1999, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 1-15.

²⁸ Zie N. WOUTERS, “De Jacht op de Joden 1942-1944”, in R. VAN DOORSLAER (ed.), *Gewillig België. Overheid en Jodenvervolging in België tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Brussel, Belgische Senaat, 2007, (517) 517.

²⁹ D. STYVEN en V. VANDEN DAELEN, “Jodenvervolging in Antwerpen: een specifieke casus”, <https://www.belgiumwwii.be/nl/belgie-in-oorlog/artikels/jodenvervolging-in-antwerpen-een-specifieke-casus.html>; STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 39.

³⁰ D. STYVEN en V. VANDEN DAELEN, “Jodenvervolging in Antwerpen: een specifieke casus”, <https://www.belgiumwwii.be/nl/belgie-in-oorlog/artikels/jodenvervolging-in-antwerpen-een-specifieke-casus.html>.

³¹ F. SEBERECHTS, “De Duitse instanties en de anti-Joodse politiek”, in R. VAN DOORSLAER (ed.), *Gewillig België. Overheid en Jodenvervolging in België tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Brussel, Belgische Senaat, 2007, (239) 248-250.

³² L. DE BUYSSER, *De restitutie van roofterkunst uit de Tweede Wereldoorlog: De Belgische Dienst voor Economische Recuperatie (1944-1968)*, Masterscriptie Open Universiteit, 2024, https://research.ou.nl/files/77445959/Masterscriptie_Lise_De_Buysser.pdf, 16.

3. CULTURGOEDEREN TEN PROOI AAN ANDERE GRIJPGRAGE HANDEN

11. RAZZIA'S, ROOFACIES EN DWANGVERKOPEN – Wat ook vaststaat is dat tijdens WOII niet alleen de Duitse bezetter zich aan kunstroof heeft schuldig gemaakt. Toen de geallieerden aan het einde van de oorlog oprukten naar Berlijn en de Duitse nederlaag op handen was, gaf Hitler de Duitse staatsmusea de opdracht hun collecties te evacueren om te vermijden dat ze in handen zouden vallen van de sovjets, Hitlers ideologische vijand. Inderdaad, de Rode Legers die Duitsland binnentrokken, gingen op hun beurt over tot de systematische plundering van cultuurgoederen, wat Stalin vergoelijkend afdeed als Duitse oorlogscompensatie voor de enorme Russische verliezen aan het Oostfront. Met het oog op die plundering had ook Stalin zijn manschappen met speciaal opgeleide 'trofeeënjagers' versterkt.³³ Daarnaast zagen ook talloze geallieerde soldaten en zelfs gewone burgers hun kans schoon om in de bestuurlijke chaos waarmee de ineenstorting van het *Reich* gepaard ging (massaal) cultuurgoederen te ontvreemden. Daarbij staat vast dat sommige van die gestolen voorwerpen afkomstig waren uit eerder geroofde Joodse collecties. Even vaak echter ging het om stukken uit collecties van personen of instellingen die eerder niet met enige vorm van vervolging kregen af te rekenen. Ook dat maakt de zaken er voor een hedendaagse restitutiecommissie niet altijd gemakkelijker op, zeker als het complete verhaal bij gebrek aan bewijsstukken een onbekende blijft.

12. EINDBALANS – Wat ook onzeker blijft is het precieze aantal cultuurgoederen dat tijdens de Duitse bezetting uit ons land is weggehaald. Door een gebrek aan betrouwbare bronnen en de veelheid van betrokken actoren, had ook de *Studiecommissie Joodse Goederen* het moeilijk een exact cijfer te bepalen.³⁴ Wel zou circa 90% van alle in België geroofde cultuurgoederen afkomstig zijn uit particuliere collecties.³⁵

³³ G. SELS, *Kunst voor das Reich Op zoek naar naziroofkunst in België*, Tielt, Lannoo, 2022, 386.

³⁴ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 146.

³⁵ De restitutie van culturele goederen. Welke rol voor België?, *Hand.* Senaat 10 januari 2003, 40.

Hoofdstuk 2. Reactie van de Belgische overheden tijdens WOII

13. SNELLE UITROL VAN ROOFBELEID – Met de Duitse inval kwam de Tweede Wereldoorlog, die in bepaalde regio's van Europa al eerder was begonnen, op 10 mei 1940 ook naar ons land. In het bezette België bleek het Duitse roofbeleid, zoals zopas beschreven, al in de eerste maanden na de capitulatie in alle hevigheid te worden uitgerold. Dit noopte de Belgische regering in ballingschap tot snelle maatregelen.

14. OPRICHTING VAN DE D.I.V. – Reeds tijdens de eerste oorlogsdagen werd de *Dienst voor Identificering en Vereffening van Verdwenen en Onbeheerde Belgische Goederen Toebehorende aan Belgische Natuurlijke of Rechtspersonen* (D.I.V.) opgericht. Dat gebeurde al op 3 juni 1940. Deze dienst was belast met het beheer en de vereffening van koopwaren of roerende goederen die toebehoorden aan Belgische natuurlijke personen of rechtspersonen, maar die (in eigen land of ergens in het buitenland) als gevolg van de oorlog geheel of gedeeltelijk beschadigd of zoek waren geraakt.³⁶ Hoewel de D.I.V. zonder twijfel de belangen van de eigen burgers diende, had de Belgische wetgever met de oprichting van deze dienst toch niet geheel onbaatzuchtig gehandeld. Er was bijvoorbeeld voorzien dat de D.I.V. bij de recuperatie van goederen zichzelf in de plaats kon stellen van de voormalige eigenaars, waardoor het initiatief in de praktijk misschien wel vooral bedoeld was 's lands belang ten goede te komen. Doorheen heel 1940 stond de D.I.V. echter zwak, omdat het orgaan geen officiële erkenning kreeg vanwege de Secretarissen-Generaal binnen de Belgische administratie en al evenmin vanwege de Duitse bezettingsmacht. Op 31 maart 1941 beleefde de dienst evenwel een doorstart toen zijn opdracht werd bijgestuurd.³⁷ Voortaan werd verwacht dat de D.I.V. de goederen zou opsporen die behoorden aan of bestemd waren voor Belgische onderdanen of ondernemingen, maar die tijdens hun vervoer in België of in het buitenland verloren waren geraakt of van hun oorspronkelijke bestemming werden afgewend. Anders dan in juni 1940 kwam de nadruk met deze bijgestuurde taakinvulling veel meer te liggen op de recuperatie ten behoeve van particuliere burgers van goederen en bezittingen die tijdens hun transport waren verloren of ontvreemd. Daarom werd van de D.I.V. gevraagd de teruggevonden goederen te identificeren en de eigenaars ervan of de rechthebbenden op te sporen. Voor goederen wier eigenaars nog niet konden worden geïdentificeerd, werd de D.I.V. verondersteld maatregelen tot behoud te nemen. Tot slot werd van de D.I.V. ook verwacht dat de dienst eigenaars of rechthebbenden zou bijstaan in hun pogingen om schadevergoeding te verkrijgen of weer in het bezit te komen van hun verloren goederen.³⁸

15. BIJSTURING TAKENPAKKET D.I.V. – Naarmate de bezetting aanhield, werden de bevoegdheden van de D.I.V. nog verder uitgebreid. Zo werd de D.I.V. vanaf 1942 gemachtigd om voor rekening van gedupeerde eigenaars te onderhandelen met vreemde mogendheden. De dienst inde de eventuele vergoedingen die resulteerden uit deze onderhandelingen en maakte ze vervolgens over

³⁶ Algemeen daarover A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 38-39. Zie tevens RIJKSARCHIEF, *Inventaris van het archief van de Dienst voor Economische Recuperatie en rechtsvoorganger (ORE). Individuele dossiers*, https://search.arch.be/en/?option=com_rab_findingaids&view=findingaid&format=pdf&eaid=BE-A0545_716105_807639_DUT, 12.

³⁷ Besluit Secretarissen-Generaal 31 maart 1941 houdende de oprichting van een Dienst voor identificering en vereffening van verdwenen en onbeheerde Belgische goederen, toebehorende aan Belgische natuurlijke of rechtspersonen, BS 10 april 1941, 2534. Zie daarover A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 39.

³⁸ L. DE BUYSSER, *De restitutie van roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog: De Belgische Dienst voor Economische Recuperatie (1944-1968)*, Masterscriptie Open Universiteit, 2024, https://research.ou.nl/files/77445959/Masterscriptie_Lise_De_Buysser.pdf, 29.

aan de rechthebbenden. Ook was het voor gedupeerde burgers of rechtspersonen mogelijk de D.I.V. te mandateren en aldus met extra werkzaamheden te belasten.³⁹ Met het besluit van 1 mei 1944 werd het takenpakket van de D.I.V. nog een laatste maal bijgestuurd. Voortaan was de dienst in bepaalde omstandigheden ook bevoegd om schade aan koopwaar en roerende goederen officieel vast te stellen en te begroten. Dat kon volgens de regelgeving bijvoorbeeld bij schade voortspruitend uit plundering of vernieling als gevolg van het oorlogsgeweld, indien door een benadeelde partij klacht werd ingediend bij het strafgerecht. Ook bij schade voortspruitend uit het verlies, de vernieling of de beschadiging van colli's, koopwaren of rollend materieel, die zich tussen 9 en 31 mei 1940 op het Belgische spoorwegnet bevonden, kon de D.I.V. dergelijke vaststellingen en schattingen doen.⁴⁰ In november 1944 kreeg de D.I.V. evenwel een opvolger onder de vorm van de *Dienst Economische Recuperatie* (D.E.R.).⁴¹ Deze laatste zou vooral in de naoorlogse jaren actief zijn.⁴²

16. BESLUITWET 10 JANUARI 1941 – De belangrijkste reactie op de Duitse pogingen om de Belgische economie steeds meer te controleren, was zonder twijfel de besluitwet van 10 januari 1941. Deze had als doel de Duitse bezitsontheffingen op Belgisch grondgebied nietig te verklaren.⁴³ Daartoe voerde de besluitwet een retroactieve nietigheid in voor alle transacties waaraan de bezetter participeert (of participeerde) en dit zowel betreffende roerende als onroerende goederen, en ongeacht het feit of de verrichtingen overheidsbezittingen dan wel private eigendommen betroffen. Alleen wanneer de litigieuze rechtshandelingen konden worden aangemerkt als normale beheersdaden zou van nietigheid geen sprake zijn.⁴⁴ Speciaal ten behoeve van particulieren stelde artikel 2 van de voormelde besluitwet ook een nietigheidsgrond in voor alle beschikkingsdaden over of inpandgevingen van private roerende of onroerende goederen die door de vijand waren geroofd, beslagen, gedwongen verkocht, of anderszins afhandig gemaakt. De relatieve nietigheid die de besluitwet van 10 januari 1941 instelde was bovendien uitdrukkelijk bedoeld retroactief te werken, en dit tot 10 mei 1940. Als relatieve nietigheid kon zij logischerwijs enkel ingeroepen worden door de benadeelde eigenaar.⁴⁵ Aansluitend daarbij verduidelijkte de besluitwet van 1941 in artikel 3 dat oorspronkelijke eigenaars hun verloren goederen steeds zouden kunnen terugvragen, zonder daarbij aan de huidige bezitter de koopprijs van het goed verschuldigd te zijn en dit tot drie jaar na het sluiten van de vrede. Aldus week de besluitwet van 10 januari 1941 af van de beschermingsregeling voor bonafide kopers die van oudsher in de artikelen 2279-2280 van het Burgerlijk Wetboek verankerd lag.⁴⁶ Hoewel op zich betekenisvol, zou na de oorlog toch vooral blijken hoe deze korte verjaringstermijn en de bewijsmoeilijkheden die velen ondervonden, aan een brede toepassing van de besluitwet van 1941 in de weg stonden.⁴⁷

³⁹ Besluit van 10 maart 1942 wijzigende en hernemende zekere bepalingen van het besluit van 31 maart 1941, houdende oprichting van de D.I.V., *BS* 24 april 1942, 2689.

⁴⁰ Besluit Secretarissen-Generaal 1 mei 1944 houdende aanvulling en wijziging van besluit van 15 maart 1941 betreffende de vaststelling en schatting der schade welke door den oorlog aan roerende en onroerende goederen werd toegebracht, *BS* 2 juni 1944, 2749.

⁴¹ Besluitwet 16 november 1944 houdende de oprichting van den Dienst voor Economische Recuperatie (D.E.R.), *BS* 22 november 1944, 1054.

⁴² *Infra*, randnr. 20.

⁴³ Besluitwet 10 januari 1941 inzake de door den vijand genomen maatregelen houdende ontheffing uit het bezit, *BS* 25 februari 1941, 46.

⁴⁴ Meer daarover, zie A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis?*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 38.

⁴⁵ N. VAN DURME, "Openingsrede uitgesproken door den Heer Advocaat-Generaal N. Van Durme, op 16 September 1946, bij de plechtige openingszitting van het Hof van Beroep te Brussel", *RW* 1946, (35) 50.

⁴⁶ *Infra*, randnr. 37 e.v.

⁴⁷ A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 39.

HOOFDSTUK 3: NAOORLOGS HERSTELRECHT

1. INLEIDING

17. ALLEEN BESCHERMING TEGEN RECHTSTREEKSE DWANGMAATREGELEN – De besluitwet van 10 januari 1941 had evenwel slechts een beperkt toepassingsgebied, omdat ze bedoeld was het vermogen van partijen te beschermen die kregen af te rekenen met rechtstreekse dwangmaatregelen vanwege de bezetter. Heel wat mensen waren tijdens WOII echter eigendom verloren als gevolg van allerhande (nadelige) transacties waarmee zij uitsluitend als gevolg van de oorlogsomstandigheden hadden ingestemd. Zij genoten duidelijk niet de bescherming van de besluitwet van 1941, omdat er jegens hen geen directe vervolgingsdaden waren gesteld.⁴⁸ In de feiten waren velen onder hen nochtans reële slachtoffers van dwang, doch het effectieve bewijs daarvan, wat het toenmalige Burgerlijk Wetboek luidens artikel 1111 weldegelijk veronderstelde, bleek vaak een onhaalbare kaart.

2. BELGISCHE REACTIE IN DE NAOORLOGSE JAREN: HERSTEL- & RECUPERATIEPOLITIEK

18. WET 12 APRIL 1947 – Op 12 april 1947 kwam de Belgische wetgever deze omvangrijke groep ter hulp door een wet aan te nemen die het vermoeden vestigde dat alle overeenkomsten, gesloten tussen 9 mei 1940 en de dag van de bevrijding van de verblijfplaats van de verzoeker, mits dwang van een derde, namelijk de bezettende overheid, haar agenten of helpers, waren gesloten.⁴⁹ Aldus kon de vernietiging van dergelijke overeenkomsten voor de rechter gevorderd worden. Met deze regeling kwam de Belgische wetgever dus tegemoet aan de bewijsrechtelijke moeilijkheden waarmee slachtoffers die zich op het wilsgebrek ‘geweld’ wilden beroepen onvermijdelijk kregen af te rekenen. Dankzij het wettelijke vermoeden konden zij nu betrekkelijk eenvoudig artikel 1111 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek inzake het wilsgebrek geweld inroepen om de relatieve nietigheid van de door hen onder dwang van de omstandigheden gestelde rechtshandelingen te bekomen.⁵⁰ Wel moet opgemerkt dat het slechts ging om een weerlegbaar vermoeden, vermits de verkrijger luidens artikel 2 met alle middelen rechts kon aantonen dat de overeenkomst onder dezelfde voorwaarden zou zijn gesloten, indien er geen sprake zou zijn van een vervolgingscontext.⁵¹ Uiteindelijk werden ook aan het beschermingsmechanisme van de Wet van 12 april 1947 een aantal belangrijke temporele beperkingen gesteld. Zo moest de nietigheid van de litigieuze rechtshandeling ingevolge artikel 5 van de wet van 12 april 1947 worden gevorderd binnen zes maanden na haar bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* (i.e. 19 april 1947). Bij vastgestelde overmacht kon de rechter hiervan evenwel afwijken, zij het dat elke vorderingsmogelijkheid op grond van dezelfde bepaling kwam te vervallen na een termijn van twee

⁴⁸ N. ROBINSON, “War damage compensation and restitution in foreign countries”, 16 *Law and Contemporary Problems* 1951, (347) 367; A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 40.

⁴⁹ Wet 12 april 1947 houdende instelling van een vermoeden ten bate van zekere personen slachtoffers van zedelijken dwang, *BS*. 19 april 1947, 4031.

⁵⁰ Wetsvoorstel houdende instelling van een vermoeden ten bate van zekere personen slachtoffers van zedelijken dwang, *Parl. St. Kamer* 1944-45, nr. 79, 2.

⁵¹ Wet 12 april 1947 houdende instelling van een vermoeden ten bate van zekere personen slachtoffers van zedelijken dwang, *BS*. 19 april 1947, 4031.

jaar, te rekenen vanaf de bekendmaking van de wet. Andermaal vielen heel wat mensen door de rigide toepassings- en bewijscondities uit de boot.⁵²

19. UITSLUITINGEN ZETTEN SLACHTOFFERS IN DE KOU – De wet van 1 oktober 1947 bood particulieren een kans op vergoeding van de oorlogsschade die hun privévermogen had geleden.⁵³ Cultuurgoederen waren door de wet echter van vergoeding uitgesloten, tenzij ze beroepshalve gehouden werden.⁵⁴ Ingevolge artikel 3 kon het gros van de joodse kunsthandelaars echter geen beroep doen op de wet, omdat luidens de voormelde bepaling alleen wie de Belgische nationaliteit bezat schadevergoeding kon bekomen. Opnieuw bleven onbetwiste slachtoffers in de kou staan.⁵⁵

20. OPRICHTING VAN DE D.E.R. – Het naoorlogse restitutiebeleid kreeg niet alleen vorm via wetgeving; ook de daarop gerichte overheidsdiensten behoren te worden belicht, wil men een volledig beeld bekomen. Zodoende kan de werking van de in november 1944 bij besluitwet opgerichte D.E.R. niet onbesproken blijven. Voor het naoorlogse recuperatie- en restitutiebeleid maakte deze dienst op het terrein immers dé centrale speler uit. Gelet op de ruime taak die aan de D.E.R. was toevertrouwd, gold deze overheidsorganisatie die de D.I.V. opvolgde gedurende geruime tijd immers als de exclusief verantwoordelijke dienst, belast met de opsporing, restitutie en vereffening (in binnen- en buitenland) van roerende goederen die tijdens WOII uit het Belgisch publiek of privaat bezit verdwenen waren.⁵⁶

21. D.E.R.: BEVOEGDHEDEN – De bevoegdheden die de D.E.R. toegewezen kreeg in de uitvoering van zijn missie, lagen verankerd in de voormelde besluitwet van 22 november 1944.⁵⁷ Luidens artikel 2 van de besluitwet houdende de oprichting van de D.E.R. was deze dienst onder meer bevoegd om:

*‘1° zowel in België als in het buitenland de waren en goederen op te sporen [die] werden achtergelaten, geheel of gedeeltelijk vernield, verloren [waren];
2° te onderzoeken wat er van deze koopwaren of roerende goederen geworden is;
3° de teruggevonden koopwaren of roerende goederen te identificeren door het opsporen van hun eigenaars of rechthebbenden;
4° er voor te waken dat de nodige maatregelen tot bewaring door derdenhouders getroffen worden;
5° de eigenaars of rechthebbenden helpen om [...] terug in het bezit te komen van hun koopwaren of roerende goederen; deze te gelde te maken; [...] een vergoeding voor de opeising van deze goederen te bekomen; het nodige te doen om de terugbetaling van hun waarde te verkrijgen;
[...].’*

⁵² Zie in het bijzonder art. 4 Wet 12 april 1947 houdende instelling van een vermoeden ten bate van zekere personen slachtoffers van zedelijken dwang, *BS*, 19 april 1947, 4031. Voor verdere analyse, zie A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 42.

⁵³ Wet 1 oktober 1947 betreffende de herstelling der oorlogsschade aan private goederen, *BS* 10 oktober 1947, 9312.

⁵⁴ J. VAN HOUTTE, M. MAISON en P. RONSE, *La réparation des dommages de guerre aux biens privés: commentaire théorique et pratique de la loi du 1^{er} octobre 1947*, Brussel, Editions Universelles, 1948, 81.

⁵⁵ A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 42.

⁵⁶ *Id.* Zie tevens *supra*, randnr. 14.

⁵⁷ Besluitwet 16 november 1944 houdende de oprichting van den Dienst voor Economische Recuperatie (D.E.R.), *BS* 22 november 1944, 1054.

Verder voorzag artikel 2 van de besluitwet van 16 november 1944 ook dat de D.E.R. aan de Belgische overheid de nodige ondersteuning zou bieden wanneer die met vreemde overheden over de teruggave van geroofde goederen ging onderhandelen. Ook individuele eigenaars konden de D.E.R. machtigen om hen te vertegenwoordigen. Daarnaast was de D.E.R. ook bevoegd voor de uiteindelijke restitutie van gerecupereerde goederen aan eigenaars, of – indien restitutie niet mogelijk was – voor de uitbetaling van een schadevergoeding. Tot slot verzorgde de D.E.R. het beheer van allerhande gerecupereerde goederen en dit volgens de instructies van de minister van Economische Zaken.⁵⁸

22. SNELLE EN GESTAGE VERRUIMING VAN BEVOEGDHEDEN – In aanvulling op al het voorgaande werden de taken van de D.E.R. daarenboven reeds in januari 1945 verruimd, toen de dienst ook verantwoordelijk werd voor het inventariseren en het beheren van het op Belgisch grondgebied achtergelaten oorlogsmaterieel.⁵⁹ Op 16 december 1946 werd het takenpakket van de D.E.R. nogmaals bijgestuurd en uitgebreid toen de dienst aangewezen werd als de verantwoordelijke voor het regelen, het ontvangen, en het in bewaring houden van herstelbetalingen die aan België zouden worden gegeven ter compensatie voor de geleden oorlogsschade.⁶⁰ Bovendien kreeg de D.E.R. de bevoegdheid in handen om ten behoeve van het land handelscontracten met de geallieerde autoriteiten in Duitsland of met Duitse private burgers te sluiten, zowel voor de invoer van goederen of koopwaren in België, als voor de uitvoer ervan naar Duitsland. De D.E.R. bepaalde sinds 1946 ook het percentage dat particulieren en instellingen aan de dienst verschuldigd waren ingeval de D.E.R. erin lukte hun goederen te recupereren. Aangezien heel wat gedupeerden aan het einde van de oorlog financieel aan de grond zaten, was deze bijdrageplicht voor velen onder hen een zware dobber.⁶¹

23. RECUPERATIEFOCUS NIET OP CULTUURGOEDEREN – Wie de opeenvolgende besluitwetten aangaande de D.E.R. kritisch beschouwt kan niet buiten de vaststelling dat de activiteiten van de D.E.R. enorm omvangrijk en vooral ook inhoudelijk erg divers waren. Het recupereren van cultuurgoederen was binnen de totale portefeuille slechts een klein onderdeel van de D.E.R.-bevoegdheden. De recuperatiefocus van de D.E.R. bleek in de praktijk veel meer te liggen op industrieel materieel, op nijverheidsproducten, op treinwagons, binnenvaartschepen, diamanten of steenkool, kortom op goederen die de heropbouw van de Belgische economie konden ondersteunen.⁶²

24. TOCH GESPECIALISEERDE CEL VOOR GEROOFDE CULTUURGOEDEREN – Nochtans bestond er binnen de D.E.R. weldegelijk een bijzondere gespecialiseerde eenheid die zich specifiek toegaf op de identificatie en restitutie van geroofde cultuurgoederen. Deze gespecialiseerde cel stond onder leiding van professor Raymond Lemaire. Ze behartigde de Belgische belangen bij de *Collecting Points* die in Duitsland werden opgezet. Daarnaast had ze ook tot taak de verloren

⁵⁸ Meer over de besluitwet van 1944, zie A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 43.

⁵⁹ Besluitwet van 16 januari 1945 houdende verruiming van den werkkring van den Dienst voor Economische Recuperatie BS 18 januari 1945, 235.

⁶⁰ Besluitwet van 16 december 1946 tot wijziging en aanvulling van de besluitwet van 16 november 1944 houdende oprichting van den Dienst voor Economische Recuperatie (D.E.R.), BS 22 december 1946.

⁶¹ L. DE BUYSSER, *De restitutie van roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog: De Belgische Dienst voor Economische Recuperatie (1944-1968)*, Masterscriptie Open Universiteit, 2024, https://research.ou.nl/files/77445959/Masterscriptie_Lise_De_Buysser.pdf, 32.

⁶² *Id.*, 32 en 52.

cultuurgoederen die zich nog binnen België bevonden op te sporen. Door een personeelstekort⁶³ en een gebrekkige samenwerking tussen de Belgische diensten bleef een uitgebreid veldonderzoek evenwel uit, zodat voor de identificatie van de naar Duitsland weggevoerde cultuurgoederen, vooral vertrouwd werd op de Amerikaanse en de Franse expertise.⁶⁴ Hierdoor konden vanuit de *Collecting Points* in Duitsland slechts 1155 cultuurgoederen hun weg naar België terugvinden. Uiteindelijk zouden daarvan slechts 62 werken, afkomstig uit vier joodse verzamelingen, aan hun oorspronkelijke eigenaars kunnen worden gerestitueerd.⁶⁵

25. WEINIG SAMENWERKING OP HET TERREIN – In de praktijk bleek de D.E.R. zich wat betreft de recuperatie van cultuurgoederen weinig coöperatief op te stellen ten aanzien van andere instanties die op dit vlak initiatieven namen. Men kan dan denken aan de in 1945 opgerichte *Commissie voor de Wedersamenstelling van het Cultureel Patrimonium*⁶⁶, of de Brusselse *Service des Réquisitions* die voor de gevolgen van de *Möbelaktion* in Brussel een sleutelspeler was.⁶⁷ Ook de *Dienst van het Sekwester*⁶⁸ die op 4 september 1944 was ingesteld en de *Dienst Oorlogsslachtoffers* werden vaak als concurrenten gezien, wat de samenwerking zeker niet ten goede kwam.⁶⁹ Ook in de andere richting speelde evenwel vaak rivaliteit, waardoor de informatie-uitwisseling tussen de voormelde diensten allerm minst vlot verliep.⁷⁰ Dat Joodse eigenaars finaal slechts weinig van de hun geroofde cultuurgoederen wisten te recupereren, is ongetwijfeld mede aan die onderlinge concurrentiestrijd en profileringsdrang te wijten.⁷¹

26. LAGE RESTITUTIEGRAAD – Los daarvan kan men niet anders dan ook opmerken dat de D.E.R. voor de cultuurgoederen die de dienst in binnen- en buitenland wist te recupereren niet echt succesvol was wat betreft het restitueren daarvan aan hun oorspronkelijke eigenaars. De (cultuur)goederen werden immers in penibele omstandigheden samengebracht in grote, onoverzichtelijke depots, alwaar de oorspronkelijke eigenaars verondersteld werden hun eigendom te komen identificeren. Dat kon evenwel maar mits voorafgaande toestemming van de D.E.R. Bovendien stipuleerde de door de D.E.R. uitgetekende procedure dat een oorspronkelijke eigenaar alleen die goederen kon teruggeisen, die zij/hij in de aanvraaginventaris had vermeld. Goederen die de oorspronkelijke eigenaar tijdens het bezoek herkende, konden niet aanvullend opgenomen worden in het

⁶³ J. H. VALGAEREN, “Geroofde kunstvoorwerpen tijdens WO II. Een juridisch en historisch overzicht”, *Jura Falconis* 2005-06, (599) 607; L. DE BUYSSER, *De restitutie van rofkunst uit de Tweede Wereldoorlog: De Belgische Dienst voor Economische Recuperatie (1944-1968)*, Masterscriptie Open Universiteit, 2024, https://research.ou.nl/files/77445959/Masterscriptie_Lise_De_Buysser.pdf, 46-47.

⁶⁴ B. EELEN, *Recuperatie en restitutie van kunstvoorwerpen via de Dienst Economische Recuperatie (1945 - heden) of hoe de Belgische aanpak faalde*, Masterproef Kunstwetenschappen KU Leuven, 2014, 27; A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor rofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 44.

⁶⁵ Meer over de behaalde resultaten, zie STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 242; A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor rofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 44.

⁶⁶ *Id.*, 45; Regentsbesluit 12 september 1945 Commissie voor de Wedersamenstelling van het Cultureel Patrimonium, BS 8 februari 1946, 1035.

⁶⁷ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 243.

⁶⁸ Zie daarover STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 185-186.

⁶⁹ N. WOUTERS, “De naoorlogse erkenning”, in R. VAN DOORSLAER (ed.), *Gewillig België. Overheid en Jodenvervolgning in België tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Brussel, Belgische Senaat, 2007, (1010) 1051.

⁷⁰ L. DE BUYSSER, *De restitutie van rofkunst uit de Tweede Wereldoorlog: De Belgische Dienst voor Economische Recuperatie (1944-1968)*, Masterscriptie Open Universiteit, 2024, https://research.ou.nl/files/77445959/Masterscriptie_Lise_De_Buysser.pdf, 38.

⁷¹ Zie daarover G. SELS, *Kunst voor das Reich. Op zoek naar Nazi-rofkunst uit België*, Tielt, Lannoo, 2022, 293; STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 244.

teruggaveverzoek. Bovenal bleek de D.E.R. zich uiterst streng op te stellen bij de beoordeling van de bewijsstukken die de dienst werden voorgelegd, met als gevolg dat finaal slechts een 300-tal kunstwerken en meubelstukken konden worden gerestitueerd.⁷²

27. WAT NA RECUPERATIE ? – Op basis van hun uiteindelijke bestemming is het mogelijk de gerecupereerde cultuurgoederen in drie groepen in te delen.⁷³ Een eerste kleine groep betreft de cultuurgoederen waarop de voorgaande paragrafen doelden en die daadwerkelijk aan de oorspronkelijke eigenaars konden worden gerestitueerd.⁷⁴ In de tweede groep bevinden zich de cultuurgoederen die in de naoorlogse jaren door de D.E.R. aan nationale cultuurinstellingen werden afgestaan. Al snel werden zij door de ontvangende cultuurinstellingen als staatseigendom en dus als eigen collectie beschouwd. Om deze overdracht voor te bereiden werd er een commissie opgericht die zou selecteren welke werken ‘museumwaardig’ waren om deze vervolgens over de instellingen te verdelen op basis van hun collectieprofiel.⁷⁵ Aldus werden 132 cultuurgoederen over 11 musea verdeeld.⁷⁶ Hoewel de commissie uitsluitend cultuurgoederen aan musea toewees, besliste de D.E.R. op eigen houtje aan vier andere instellingen ook gerecupereerde cultuurgoederen af te staan. Tot slot moeten ook de 293 archeologische stukken vermeld worden die door de D.E.R. aan de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis in Brussel in bewaring werden gegeven. Aldus belandden in totaal 639 objecten in 15 Belgische culturele instellingen.⁷⁷

⁷² Zie over dat alles STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 244-246; A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 45.

⁷³ J. H. VALGAEREN, “Geroofde kunstvoorwerpen tijdens WO II. Een juridisch en historisch overzicht”, *Jura Falc.* 2005-06, (599) 610; A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 45-46.

⁷⁴ N. WOUTERS, “De naoorlogse erkenning”, in R. VAN DOORSLAER (ed.), *Gewillig België. Overheid en Jodenvervolgung in België tijdens de Tweede Wereldoorlog*, Brussel, Belgische Senaat, 2007, (1010) 1051; L. DE BUYSSER, *De restitutie van roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog: De Belgische Dienst voor Economische Recuperatie (1944-1968)*, Masterscriptie Open Universiteit, 2024, https://research.ou.nl/files/77445959/Masterscriptie_Lise_De_Buysser.pdf, 75-76; STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 254.

⁷⁵ Zie daarover STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 247-248.

⁷⁶ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 249.

⁷⁷ L. DE BUYSSER, *De restitutie van roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog: De Belgische Dienst voor Economische Recuperatie (1944-1968)*, Masterscriptie Open Universiteit, 2024, https://research.ou.nl/files/77445959/Masterscriptie_Lise_De_Buysser.pdf, 77.

Bijlage 8 : Dienst Economische Recuperatie (DER) - Afgestane cultuurgoederen in Belgische culturele instellingen

STAD	BELGISCHE INSTELLINGEN	AANTAL	AARD CULTUURGOEDEREN	%
Antwerpen	Koninklijk Museum voor Schone Kunsten	20	20 schilderijen	3,1 %
	Rubenshuis	8	8 schilderijen	1,2 %
Brugge	Groeningemuseum	3	2 schilderijen en 1 lijst	0,4 %
Brussel	Algemeen Rijksarchief	2	Registers en archief	0,3 %
	Koninklijke Bibliotheek	2	Romeinse en Duitse munten	0,3 %
	Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis	352	Beeldhouwwerk, archeologische objecten, ceramiek, waaiers, e.a.	55 %
	Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België	25 (+1)	25 (+1) schilderijen	4 %
Gent	Museum voor Schone Kunsten	4	4 schilderijen	0,6 %
Leuven	Stedelijk Museum Van-der Kelen-Mertens	1	1 schilderij	0,1 %
	Universitaire bibliotheek	197	197 incunabelen	30,8 %
Luik	Museum voor Schone Kunsten	6	6 schilderijen	0,9 %
Lier	Museum Wuyts-van Campen en Baron Caroly	2	2 schilderijen	0,3 %
Mechelen	Hof van Busleyden	1	1 schilderij	0,1 %
Tervuren	Koninklijk Museum voor Midden-Afrika	13	13 Afrikaanse objecten	2,3 %
Doornik	Museum voor Schone Kunsten	3	3 schilderijen	0,4 %
TOTAAL		639		100%

Alle overige cultuurgoederen die de D.E.R. had weten te recupereren vormen de derde groep, die in de naoorlogse jaren ten voordele van de Belgische Schatkist zouden worden verkocht.

Bijlage 9 : Dienst Economische Recuperatie (DER)

PSK : Veilingen (1948-1954)

Veiling	Opbrengst	PSK 10 %	Onkosten PSK, DER	Belgische Schakist	Joods bezit
30.12.1948	522.835 BEF	52.283,5 BEF	1.170,0 BEF	469.381,5 BEF	522.835,0 BEF
30 & 31.01.1950	2.184.790 BEF	218.479,0 BEF	10.100,0 BEF	1.956.211,0 BEF	961.307,6 BEF
21.05.1951	24.000 BEF	2.400,0 BEF	65,0 BEF	21.535,0 BEF	5.000,0 BEF
21.06.1951	24.150 BEF	2.415,0 BEF	0 BEF	21.735,0 BEF	19.725,0 BEF
05.11.1952	47.170 BEF	4.717,0 BEF	0 BEF	42.453,0 BEF	22.936,0 BEF
22.12.1954	500.450 BEF	50.045,0 BEF	15.340,1 BEF	435.064,9 BEF	3.200,0 BEF
Totaal	3.303.395 BEF	330.339,5 BEF	26.675,1 BEF	2.946.380,4 BEF	1.535.003,6 BEF

Veelal gebeurde dat zonder veel luister door het ministerie van Financiën. Voor de meest waardevolste stukken werden tussen 1948 en 1954 in het Brusselse Paleis voor Schone Kunsten evenwel zes kunstveilingen opgezet.⁷⁸

Wat de binnenlandse restitutie van cultuurgoederen betreft leken de zaken aldus omstreeks 1955 goeddeels afgehandeld.

28. DE BLIK VERSCHUIFT, DE FOCUS VERANDERT... – Vanaf het midden van de jaren '50 richtte de D.E.R. zich in toenemende mate op het buitenland. Zo ging de dienst tussen 1956 en 1962 met het *Bundesamt für äussere Restitutionen* in gesprek over het verder onderzoek naar en de restitutie

⁷⁸ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 250-253. Voor meer details over die veilingen, zie L. DE BUYSSER, *De restitutie van roofoorkunst uit de Tweede Wereldoorlog: De Belgische Dienst voor Economische Recuperatie (1944-1968)*, Masterscriptie Open Universiteit, 2024, https://research.ou.nl/files/77445959/Masterscriptie_Lise_De_Buysser.pdf, 78-80.

van de (kunst)voorwerpen uit de door de D.E.R. opgestelde catalogus van niet-gerecupereerde goederen. Helaas draaide die dialoog op niets uit.⁷⁹ Vanaf de jaren vijftig stelt men bovendien vast dat de focus van de D.E.R. begon te verschuiven. Waar de dienst in de jaren veertig in de eerste plaats een recuperatiepolitiek had trachten te voeren die, zoals bekend, lang niet uitsluitend op cultuurogoederen was gericht, begon de D.E.R. zich in de vijftigerjaren steeds meer toe te leggen op het uitbouwen van vernieuwde handelsbetrekkingen met West-Duitsland. Economische samenwerking begon steeds meer de boventoon te voeren, wat treffend mag blijken uit de activiteitenverslagen uit die periode, waarin recuperatie en restitutie als 'oudere activiteiten' werden omschreven.⁸⁰ Uiteindelijk zou de D.E.R. in 1967 worden opgeheven, omdat zijn missie als afgerond werd beschouwd. De dienst werd vervangen door de *Belgische Dienst voor het Bedrijfsleven en Landbouw*⁸¹ waardoor de kwestie van de recuperatie en de restitutie van roofkunst binnen het overheidsbeleid nog verder in de vergetelheid geraakte.⁸²

2. INTERNATIONALE REACTIE IN DE NAOORLOGSE JAREN: HERSTEL- EN RECUPERATIEPOLITIEK

29. WEDEROPBOUWFOCUS – België was natuurlijk niet het enige land dat na de bevrijding overging op een herstelpolitiek. In zowat heel Europa (en zelfs ver daarbuiten) werd een zeker recuperatiebeleid uitgerold. Daarbij bestond er in heel wat gevallen bijzondere aandacht voor de problematiek van de verloren en geroofde cultuurogoederen.⁸³ Toch geldt voor het gros van de landen dat een herstel- en recuperatiebeleid voerde de vaststelling dat cultuurogoederen daarbinnen niet de hoofdmoot uitmaakten. De nadruk lag doorgaans veel meer op de wederopbouw van het land in plaats van op de restitutie van kunstvoorwerpen die toch heel vaak niet meer dan private goederen waren.⁸⁴

30. INTER-ALLIED DECLARATION – Elk nationaal recuperatie- en restitutiebeleid moet bovendien begrepen worden tegen de typische naoorlogse internationale context waarop het inhaakte. De situatie op het terrein werd natuurlijk in belangrijke mate bepaald door de Verenigde Staten, Rusland, Groot-Brittannië en Frankrijk, die als de grote militaire overwinnaars van WOII in de tweede helft van de jaren veertig elk een deel van Duitsland en Oostenrijk bezet hielden. Reeds in 1943 hadden zij (aldus impliciet vooruitlopend op een geallieerde overwinning) met de *Inter-Allied Declaration against Dispossession Committed in Territories under Enemy Control* trachten te anticiperen op de enorme goederenrechtelijke vraagstukken die zich na de oorlog zouden

⁷⁹ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 253; A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 46.

⁸⁰ Tienjaarlijks werkingsverslag van de DER, 1950-1959, Archief van de Dienst voor Economische Recuperatie, Algemeen Rijksarchief 2 – depot Joseph Cuvelier, inv. nr. 328; L. DE BUYSSER, *De restitutie van roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog: De Belgische Dienst voor Economische Recuperatie (1944-1968)*, Masterscriptie Open Universiteit, 2024, https://research.ou.nl/files/77445959/Masterscriptie_Lise_De_Buysser.pdf, 80-81.

⁸¹ KB nr. 82 van 10 november 1967 houdende oprichting van de Belgische Dienst voor bedrijfsleven en landbouw en afschaffing van de Handelsdienst voor ravitaillering en van de Dienst voor economische recuperatie, BS 14 november 1967, 11.913.

⁸² A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 46.

⁸³ Voor een bondig overzicht, zie N. PALMER, *Museums and the Holocaust*, Leicester, Institute of Art and Law, 2000, 118-128.

⁸⁴ N. PALMER, *Museums and the Holocaust*, Leicester, Institute of Art and Law, 2000, 128.

aandienen door alle contracten of goederenrechtelijke transacties met de Duitse bezetter die tijdens de oorlog hadden plaatsgevonden, ongeldig verklaard.⁸⁵

*Accordingly, the Governments making this Declaration and the French National Committee reserve all their rights to declare invalid any transfers of, or dealings with, property, rights and interests of any description whatsoever which are, or have been, situated in the territories which have come under the occupation or control, direct or indirect of the Governments with which they are at war, or which belong, or have belonged to persons (including juridical persons) resident in such territories, This warning applies whether such transfers of dealings have taken the form of open looting or plunder, or of transactions apparently legal in form, even when they purport to be voluntarily effected.*⁸⁶

Bijgevolg moesten alle goederen (dus ook cultuurgoederen) die ingevolge acties van de bezetter in Duitsland of Oostenrijk zouden zijn terechtgekomen op grond van de *Inter-Allied Declaration* worden gerestitueerd aan het land van oorsprong. Samen met de regeringen van zeventien andere geallieerde landen ondertekende ook de Belgische regering de *Inter-Allied Declaration*.

31. RECUPERATIE VAN CULTUURGOEDEREN VANUIT COLLECTING POINTS – Toen de geallieerde overwinning in 1945 een feit was, werden dit uitgangspunt herbevestigd in de slotverklaring van de zogenaamde *Reparatieconferentie* die tussen 9 november en 21 december 1945 werd georganiseerd in Parijs.⁸⁷ Om de recuperatie van cultuurgoederen uit Duitsland en Oostenrijk enigszins praktisch te organiseren, werden er per bezettingszone verzamelpunten of *collecting points* ingericht, bedoeld om alle teruggevonden kunstwerken en artefacten uit de regio samen te brengen. Dat was nodig, aangezien de geallieerden bij de bevrijding van Duitsland en Oostenrijk maar liefst 1400 opslagplaatsen voor (geroofde) cultuurgoederen hadden ontdekt. In de Amerikaanse zone waren er *collecting points* in München, Wiesbaden en Marburg en Offenbach. Met meer dan één miljoen objecten was het verzamelpunt van München het grootste. In de Franse zone was er het *collecting point* van Baden-Baden en ook in de Britse zone werden opslagplaatsen ingericht.

32. RECUPERATIE BEGELEID DOOR MONUMENTS MEN – Op het terrein waren de zogenaamde *Monuments Men* actief. De *Monuments, Fine Arts, and Archives Section Unit* (MFAA) was een in 1943 opgericht militair programma dat door de geallieerde mogendheden gezamenlijk werd gecoördineerd. Het was specifiek bedoeld om het cultureel erfgoed in het oorlogsgebied tijdens en na de Tweede Wereldoorlog te helpen beschermen. Na de oorlog waren er MFAA-eenheden in alle bezettingssectoren actief om de restitutie van roofkunst mogelijk te maken en actief te begeleiden. MFAA-secties hielpen de nazikunstdepots te lokaliseren, inventariseerden, spoorden de personen op die bij de kunstroof betrokken waren geweest en ondervroegen hen. Ze fungeerden als aanspreekpunt voor de nationale delegaties die uit landen als België, Frankrijk of Nederland naar Duitsland en Oostenrijk werden gezonden om geroofde cultuurgoederen te recupereren. In die hoedanigheid ontvingen de MFAA-secties de restitutieclaims en onderzochten ze deze op hun gegrondheid.⁸⁸

⁸⁵ L. DE BUYSSER, *De restitutie van roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog: De Belgische Dienst voor Economische Recuperatie (1944-1968)*, Masterscriptie Open Universiteit, 2024, https://research.ou.nl/files/77445959/Masterscriptie_Lise_De_Buysser.pdf, 37.

⁸⁶ De tekst kan integraal worden teruggevonden op volgende webpagina: www.lootedartcommission.com/inter-allied-declaration.

⁸⁷ Voor de tekst van de slotverklaring, zie https://www.cvce.eu/content/publication/2003/12/15/5c0dfcd9-2af2-431b-8cbf-e8e288aef30e/publishable_en.pdf. Voor de bepaling in kwestie, zie Annex, art. 1.

⁸⁸ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 239.

33. DIVERSITEIT AAN DEADLINES – Al naargelang de bezettingssector waarin ze opereerden, waren er verschillende deadlines van kracht. Restitutie vanuit de Russische bezettingszone was nagenoeg onmogelijk, terwijl de Fransen voorstander waren van een open einddatum. In de Amerikaanse zone, moesten restitutieclaims aangaande cultuurgoederen echter voor 15 oktober 1948 worden ingediend, zo werd besloten. De Britten daarentegen hanteerden 30 juni 1949 als ultieme datum. Uiteindelijk zouden de geallieerden de definitieve einddatum voor restitutieclaims gezamenlijk vastleggen op 31 maart 1950.⁸⁹

34. BELEID VAN EXTERNE RESTITUTIE – Belangrijk was evenzeer dat de geallieerden tijdens de Reparatieconferentie van Parijs overeenkwamen geen culturele compensatiepolitiek te zullen voeren. Dat betekent dat er geen Duitse of Oostenrijkse kunstwerken zouden worden opeist ter vervanging van de kunstwerken die tijdens de oorlog verdwenen waren of verloren waren gegaan.⁹⁰ Even betekenisvol voor het vraagstuk van de geroofde cultuurgoederen was de bewuste keuze, reeds tijdens de Potsdam Conferentie van juli 1945, te gaan voor een beleid van externe restitutie. ‘Externe restitutie’ betekent dat geroofde goederen die in Duitsland en Oostenrijk werden teruggevonden en geïdentificeerd, niet rechtstreeks aan de beroofde eigenaars of instellingen zou worden afgeleverd, maar wel aan het land van waaruit de goederen door de Duitse bezetter waren weggehaald. Vervolgens kwam het aan de nationale overheden toe een intern restitutiebeleid te ontwikkelen, opdat geroofde (cultuur)goederen uiteindelijk wel weer zouden terechtkomen bij de personen en instellingen die ze in eerste instantie hadden verloren.⁹¹ Onder experts inzake naziroofkunst is het evenwel een bekend gegeven dat cultuurgoederen van Belgische slachtoffers tijdens de oorlog vaak via Frankrijk of in mindere mate via Nederland naar Duitsland werden gevoerd. Geheel in lijn met het beleid van externe restitutie zijn nogal wat cultuurgoederen die eigenlijk in België waren geroofd, na de oorlog bij onze buurlanden afgeleverd; sommigen zijn daar tot op vandaag gebleven.⁹²

35. HET PROBLEEM VAN DE RESTVERZAMELING – Met het Duitslandverdrag van 26 mei 1952 nam de geallieerde bezetting van West-Duitsland officieel een einde en verkreeg de Bondsrepubliek haar soevereiniteit terug, al bleven er beperkte restricties van kracht tot aan het moment van de Duitse eenmaking. Toen het Duitslandverdrag na de nodige goedkeuringsperikelen in 1955 uiteindelijk in werking trad, bevonden zich in West-Duitsland echter nog heel wat geroofde cultuurgoederen die men om allerlei redenen nog niet had kunnen restitueren.⁹³ Deze zouden al snel tot een aanslepend probleem uitgroeien waarop verderop nog nader wordt ingegaan.⁹⁴

⁸⁹ L. DE BUYSSER, *De restitutie van roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog: De Belgische Dienst voor Economische Recuperatie (1944-1968)*, Masterscriptie Open Universiteit, 2024, https://research.ou.nl/files/77445959/Masterscriptie_Lise_De_Buysser.pdf, 41.

⁹⁰ L. DE BUYSSER, *De restitutie van roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog: De Belgische Dienst voor Economische Recuperatie (1944-1968)*, Masterscriptie Open Universiteit, 2024, https://research.ou.nl/files/77445959/Masterscriptie_Lise_De_Buysser.pdf, 38.

⁹¹ B. DEMARSIN, “The third time is not always a charm: the troublesome legacy of a Dutch art dealer – Limitation and act of state defenses in looted art cases”, 28 *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* 2010, (255) 280.

⁹² G. SELS, *Kunst voor das Reich Op zoek naar naziroofkunst in België*, Tielt, Lannoo, 2022, 393-394.

⁹³ L. DE BUYSSER, *De restitutie van roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog: De Belgische Dienst voor Economische Recuperatie (1944-1968)*, Masterscriptie Open Universiteit, 2024, https://research.ou.nl/files/77445959/Masterscriptie_Lise_De_Buysser.pdf, 48.

⁹⁴ *Infra*, randnr. 159.

Hoofdstuk 4. Tekorten van het Belgisch gemeen privaatrecht

1. Inleiding

36. VAN HERSTELRECHT TERUG NAAR HET GEMEENRECHT – In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van het gemeen privaatrecht, zoals dat in België van toepassing was na afloop van de bijzondere maatregelen van herstelrecht die hiervoor werden uiteengezet.⁹⁵ Voor een goed begrip brengen we nog even in herinnering hoe de Belgische regering vanaf begin 1941 het Duitse roofbeleid immers had getracht te counteren door met de besluitwet van 10 januari 1941 een bijzondere nietigheidsregime te vestigen.⁹⁶ Artikel 3 bood oorspronkelijke eigenaars van verloren goederen immers de mogelijkheid deze steeds terug te eisen, zonder daarbij aan de huidige bezitter de koopprijs van het goed verschuldigd te zijn en dit tot drie jaar na het sluiten van de vrede. Daarmee week de Belgische wetgever af van de regeling die in de artikelen 2279-2280 van het toenmalige Burgerlijk wetboek vervat lag. Na afloop van de driejarige termijn zouden slachtoffers bij gebrek aan bijzondere regeling echter weer gewoon terugvallen op de voormelde bepalingen die gedurende de hele 20^e eeuw in deze het gemeen recht uitmaakten.

37. VERDERE VERKRIJGERS EN HUN BESCHERMING ONDER ART. 2279-2280 OUD BW – Wie tijdens de oorlog eigendom was verloren als gevolg van een nadelige transactie waarmee zij/hij omwille van de oorlogsomstandigheden noodgedwongen had ingestemd, kon daarenboven terugvallen op het gunstregime van de wet van 12 april 1947.⁹⁷ Dat kwam erop neer dat alle overeenkomsten, gesloten tussen 9 mei 1940 en de dag van de bevrijding bij wet vermoed werden mits dwang te zijn gesloten. Bijgevolg kon de benadeelde jegens zijn toenmalige tegenpartij op grond van artikel 1111 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek voor de rechter de nietigheid van de gesloten overeenkomst vorderen. Werd de nietigheid uitgesproken, dan werd de gesloten overeenkomst geheel en al uitgewist, wat erop uitliep dat goed en prijs tussen de partijen moesten worden gerestitueerd.⁹⁸ Zo konden slachtoffers dus de goederen recupereren die zij louter onder dwang van de oorlogsomstandigheden hadden verkocht. Lastiger werd de situatie wanneer het onder dwang verhandelde goed zich niet langer in het vermogen van de directe tegenpartij bevond, omdat die laatste het reeds aan een volgende verkrijger had doorverkocht. In dergelijke gevallen kon ter bescherming van de verdere verkrijger immers andermaal de regeling van de artikelen 2279-2280 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek spelen. Zodoende mag het duidelijk zijn dat in weerwil van de bijzondere herstelmaatregelen, in de praktijk toch vooral het gemeenrechtelijke regime van de artikel 2279-2280 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek van toepassing was wanneer in de naoorlogse periode via de rechtbank geroofde cultuurgoederen zouden moeten worden teruggevorderd. Dat was al helemaal het geval, zodra de beide bijzondere regimes van rechtsherstel circa 1950 ook temporeel waren afgelopen en de gemeenrechtelijke regeling van de artikelen 2279-2280 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek als enige vigerende overbleef.

2. Rechtsverkrijging *a non domino* en verkrijgende verjaring

38. WAT MET DE BONAFIDE VERKRIJGER ? – De artikelen 2279-2280 van het napoleontische Burgerlijk Wetboek verankerden de regels inzake de zogenaamde '*rechtsverkrijging a non domino*'. Deze

⁹⁵ *Supra*, randnr. 13-35.

⁹⁶ Besluitwet 10 januari 1941 inzake de door den vijand genomen maatregelen houdende ontheffing uit het bezit, *BS* 25 februari 1941, 46.

⁹⁷ *Supra*, randnr. 18 e.v.

⁹⁸ Wet 12 april 1947 houdende instelling van een vermoeden ten bate van zekere personen slachtoffers van zedelijken dwang, *BS*. 19 april 1947, 4031.

waren maatgevend voor de eigendomsconflicten die zich voordoen wanneer gestolen of verloren zaken door de oorspronkelijke eigenaar (nl. de bestolene) worden teruggevonden in het bezit van een zogenaamde ‘bonafide verkrijger/koper’. Hoewel nogal wat mensen in dergelijk geval geneigd zijn intuïtief het pleit in het voordeel van de oorspronkelijke eigenaar te beslechten en de koper tot afgifte te dwingen, blijkt het Belgische recht toch een andere oplossing voor te staan, die de koper vaak beduidend gunstiger gezind is. Die houding volgt uit de overtuiging dat een al te verregaande bescherming van de oorspronkelijke eigenaar ten koste van de koper de rechtszekerheid in het handelsverkeer te zeer zou ondergraven, wat bij de uitvaardiging van het Burgerlijk Wetboek economisch niet meteen wenselijk leek⁹⁹. Zodoende ligt er in het Burgerlijk Wetboek een belangrijke uitzondering verrat op de teruggaveregelings die spontaan nogal wat bijval geniet. Voor de verkoop van roerende goederen, zoals kunstwerken, boeken, juwelen, muziekinstrumenten of historische artefacten, heeft de wetgever er immers voor gekozen een compromisregeling uit te werken die ten dele tegemoet komt aan de bestolen eigenaar, maar vooral de belangen van de kopers te goeder trouw, en meer algemeen de rechtszekerheid in het handelsverkeer moet vrijwaren.¹⁰⁰

39. VERTROUWEN OP RECHTSVOORGANGER, BIJ GEBREK AAN EIGENDOMSREGISTRATIE VOOR ROERENDE GOEDEREN – Meer nog dan bij onroerende goederen is het voor een koper van roerende zaken zoals cultuurgoederen immers erg moeilijk, of zelfs onmogelijk, met zekerheid te weten of degene die hem het voorwerp verkoopt ook daadwerkelijk de eigenaar daarvan is. Anders dan voor onroerende goederen bestaat er voor roerende zaken geen registratiesysteem dat over de geldende eigendomsrechten steeds uitsluitsel kan geven. Niet dat een vergelijkbaar registratiesysteem niet handig zou zijn, maar door de miljarden roerende voorwerpen in het handelsverkeer is het gewoon praktisch onhaalbaar. Zodoende kan men bij de aankoop van roerende goederen (zoals kunstvoorwerpen) niet anders dan erop vertrouwen dat de persoon die ze verkocht daartoe ook bevoegd was. Dat is meestal ook zo, omdat eigenaars in de regel hun goederen ook effectief in hun eigen bezit houden.

40. EEN BESCHERMINGSREGELING TER BEHOEVE VAN DE BETROUWBAARHEID VAN HET HANDELSVERKEER – Toch kan men zich tal van situaties voor de geest halen waarbij iemand goederen feitelijk in handen heeft, zonder er evenwel de eigenaar van te zijn, denk maar aan dieven of helers, maar ook aan huurders, bruikleners of bewaarders van andermans eigendom. Elk van hen kan zonder veel moeite de schijn wekken eigenaar te zijn en andermans goederen verkopen.¹⁰¹ Precies om dit probleem te ondervangen achtte de napoleontische wetgever het noodzakelijk personen die te goeder trouw kochten van dergelijke bedriegers ter hulp te komen. Men was er immers van overtuigd dat de betrouwbaarheid en intensiteit van het handelsverkeer er te sterk onder zouden lijden wanneer deze pechvogels naderhand hun aankopen aan de oorspronkelijke eigenaar zouden moeten afstaan, omdat ze niets vermoedend kochten van iemand die niet beschikkingsbevoegd was.¹⁰²

41. CRUCIAAL ONDERSCHIED TUSSEN VRIJWILLIG EN ONVRIJWILLIG BEZITSVERLIES – Bij de bespreking van de beschermingsregeling voor kopers van roerende goederen waarover de verkoper als onbevoegde eigenlijk niet kon beschikken, moeten we naar Belgisch recht een belangrijk onderscheid maken tussen enerzijds de gevallen waarin de oorspronkelijke eigenaar vrijwillig

⁹⁹ V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 682.

¹⁰⁰ V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 670 en 682.

¹⁰¹ J. HANSENNE, *Les biens: précis*, in *Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège*, I, Luik, Université de Liège - Faculté de droit, 1996, 242; V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 672-673.

¹⁰² V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 670-671 en 682.

anderen in het bezit stelde van zijn roerende goederen, en anderzijds de gevallen van onvrijwillig bezitsverlies¹⁰³.

42. VRIJWILLIG BEZITSVERLIES – In het eerste geval krijgt een bepaalde persoon een roerend goed in handen op grond van een (meestal contractuele) rechtsverhouding krachtens dewelke hij dit voor de wederpartij houdt (of moet houden), zoals bewaargeving, verhuring of bruiklening¹⁰⁴. Wanneer dergelijke houder het roerend goed zou doorverkopen, dan verliest de oorspronkelijke eigenaar onherroepelijk zijn eigendomsrecht, ofschoon zulke verkoop natuurlijk ingaat tegen het contract dat hij had met zijn huurder, bewaarnemer of bruiklenner. De koper wordt bij de verkrijging van het werkelijk bezit onmiddellijk eigenaar, zelfs al kocht hij van iemand die eigenlijk niet de eigenaar was en dus niet bevoegd was het goed te verkopen¹⁰⁵. De oorspronkelijke eigenaar kan natuurlijk wel schadevergoeding bekomen van de contractuele tegenpartij die zijn vertrouwen beschaamde door ten onrechte te verkopen; doch de eigendom over het slinks verkochte roerende goed is hij definitief kwijt.

43. ARTIKEL 2279, LID 1 OUD BW – Deze regeling lag vervat in artikel 2279 eerste lid van het napoleontisch Burgerlijk Wetboek, zoals dat in België van kracht was van in de vroege 19^e eeuw tot 1 september 2021, de dag waarop het nieuwe goederenrecht binnen het herziene Burgerlijk Wetboek van start ging. Die herziening bracht overigens geen grootse wijzigingen aan in de aloude napoleontische regeling.¹⁰⁶

44. ‘MET BETREKKING TOT ROERENDE GOEDEREN GELDT BEZIT ALS TITEL’: EEN ENIGMATISCHE WETTEKST – Uit de lectuur van de aangegeven bepaling werd men echter niet meteen veel wijzer. ‘Met betrekking tot roerende goederen geldt bezit als titel’. Aan dit kernachtige zinnetje hingen de Belgische rechtspraak en de rechtsleer gedurende nagenoeg twee eeuwen de voormelde regeling op, die dus inhield dat wanneer een koper een roerend goed van een niet-beschikkingsbevoegde verkreeg, hij op grond van de wet in beginsel toch onmiddellijk het eigendomsrecht verwierf door het loutere feit van de verkrijging te goeder trouw van het werkelijk bezit van het voorwerp¹⁰⁷. Zulk bezit gold immers als titel van eigendom. Bijgevolg wist hij zich meteen beschermd tegen een

¹⁰³ J. HANSENNE, *Les biens: précis*, in *Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège*, I, Luik, Université de Liège - Faculté de droit, 1996, 242-243; J.-F. ROMAIN, *Droits réels: chronique de jurisprudence 1998-2005*, in *Les dossiers du Journal des Tribunaux*, LCIH, Brussel, Larcier, 2007, 57; I. SAMOY, "Financieren op eigen risico? - Art. 2279 B.W. en de afgewezen revindicatievordering van een financieringsmaatschappij bij een keten van verkopers", (noot onder Kh. Hasselt 2 juli 1997 en Antwerpen 22 maart 1999), *TBBR* 2000, (238) 240; K. VANHOVE, "Bezit en revindicatie bij sale en lease back", *NJW* 2003, (150) 151-152; F. VAN NESTE, *Zakenrecht – Boek I – Goederen, bezit en eigendom*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Gent, Story-Scientia, 1990, 456.

¹⁰⁴ S. BOUFFLETTE, "La possession en matière mobilière et l'article 2279 du Code civil", *TBBR* 2007, (75) 82; J. HANSENNE, *Les biens: précis*, in *Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège*, I, Luik, Université de Liège - Faculté de droit, 1996, 242; V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 681-682; H. VANDENBERGHE, *Goederenrecht*, Leuven, Acco, 2006, 124; I. SAMOY, "Financieren op eigen risico? - Art. 2279 B.W. en de afgewezen revindicatievordering van een financieringsmaatschappij bij een keten van verkopers", (noot onder Kh. Hasselt 2 juli 1997 en Antwerpen 22 maart 1999), *TBBR* 2000, (238) 240-241.

¹⁰⁵ V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 681; J. DEL CORRAL, "Bezit geldt als (titel van) eigendom", *Not.Fisc.M.* 2008, (317) 318; A. HEYVAERT, "Bezit geeft verscheidene titels", *TPR* 1983, (169) 180-181; J. HANSENNE, *Les biens: précis*, in *Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège*, I, Luik, Université de Liège - Faculté de droit, 1996, 243 en 250-251.

¹⁰⁶ Zie daarover V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2021, 2089-1104.

¹⁰⁷ J. HANSENNE, *Les biens: précis*, in *Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège*, I, Luik, Université de Liège - Faculté de droit, 1996, 242; S. BOUFFLETTE, "La possession en matière mobilière et l'article 2279 du Code civil", *TBBR* 2007, (75) 82; V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 681-682.

eventuele terugvordering door de oorspronkelijke eigenaar. Zo vormde de 2279-regel dus een uitzondering op het uitgangspunt dat niemand meer rechten kan overdragen dan hij zelf heeft¹⁰⁸.

45. ONVRIJWILLIG BEZITSVERLIES – De regeling bij gevallen van onvrijwillig bezitsverlies was enigszins anders. Onvrijwillig bezitsverlies van roerende goederen doet zich in de eerste plaats voor bij diefstal. Echter, ook verlies te wijten aan overmacht, toeval of zelfs slordigheid zijn typische scenario's van onvrijwillig bezitsverlies. Werden verloren of gestolen goederen ten bate van een niets vermoedende koper vervreemd, dan verloor de oorspronkelijke eigenaar volgens het Belgisch recht niet onmiddellijk het eigendomsrecht over zijn goed, maar slechts na verloop van een periode van drie jaar sinds het bezitsverlies. Deze afwijkende regeling voor de gevallen van onvrijwillig bezitsverlies, op grond waarvan de oorspronkelijke eigenaar dus nog drie jaar lang de mogelijkheid heeft zijn gestolen goed terug te vorderen, lag besloten in artikel 2279, lid 2 van het napoleontisch Burgerlijk Wetboek.¹⁰⁹ Bij de verwerving van wat naderhand gestolen goederen bleken te zijn, kon de koper het gekochte goed dus slechts behouden, op voorwaarde dat de oorspronkelijke eigenaar pas zijn teruggavevordering instelde na het verloop van drie jaar, te rekenen vanaf de datum van de diefstal. Het eigendomsrecht van de koper werd op grond van artikel 2279, lid 2 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek dus pas na drie jaar onaantastbaar.¹¹⁰

46. VERGOEDINGSREGELING VAN ART. 2280 OUD BW – Zelfs indien een oorspronkelijke eigenaar erin zou slagen het gestolen stuk op te sporen binnen de termijn van drie jaar, te rekenen vanaf de dag van de diefstal, dan nog waren de problemen niet van de baan. Er kon zich immers in dergelijk geval een bijkomend obstakel voordoen, dat de teruggave bemoeilijkte. Immers bepaalde artikel 2280 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek dat *'[i]ndien de tegenwoordige bezitter van de gestolen of verloren zaak deze gekocht heeft op een jaarmarkt of op een andere markt, of op een openbare verkoping, of van een koopman die dergelijke zaken verkoopt, de oorspronkelijke eigenaar zich de zaak niet [kan] doen teruggeven dan mits hij de prijs die zij hem gekost heeft, aan de bezitter terugbetaalt.'* Veelal kon de oorspronkelijke eigenaar zijn goederen dus pas mits betaling van een geldsom terugkrijgen.¹¹¹ In aanvulling op de bepalingen van artikel 2279 van het napoleontisch Burgerlijk Wetboek was ook deze regel erop gericht boven alles de betrouwbaarheid van het handelsverkeer te vrijwaren, door de koper bij teruggave de recuperatie van zijn prijs te garanderen.¹¹² Indien een koper te goeder trouw in de reguliere handel een gestolen

¹⁰⁸ A.C.C. GROENEN, *Unidroit 1995: Tackling the illicit trafficking of cultural property through private law means*, Maastricht, Universiteit Maastricht, 2018, 107; V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 671.

¹⁰⁹ A. HEYVAERT, "Bezit geeft verscheidene titels", *TPR* 1983, (169) 181; F. VAN NESTE, *Zakenrecht – Boek I – Goederen, bezit en eigendom*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Gent, Story-Scientia, 1990, 470 en 474-475; S. BOUFFLETTE, "La possession en matière mobilière et l'article 2279 du Code civil", *TBBR* 2007, (75) 82.

¹¹⁰ V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 684-685. Wij zijn van oordeel dat de bonafide rechtsverkrijger in beginsel onmiddellijk eigenaar werd, evenwel met die beperking dat hij tot drie jaar na verlies of diefstal de eigendom kan verliezen door revindicatie. Zie in deze zin ook M.E. STORME, *Zekerheden- en insolventierecht*, II, Gent-Mariakerke, 2018, 359.

¹¹¹ S. BOUFFLETTE, "La possession en matière mobilière et l'article 2279 du Code civil", *TBBR* 2007, (75) 83; C. RENARD en J. HANSENNE, *Possession*, in *Répertoire notarial - Tome XV - Matières diverses XXII* (Brussel: Larcier 1979), 110; V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 685; A. HEYVAERT, "Bezit geeft verscheidene titels", *TPR* 1983, (169) 181; J.-F. ROMAIN, *Droits réels: chronique de jurisprudence 1998-2005*, in *Les dossiers du Journal des Tribunaux*, LCIII, Brussel, Larcier, 2007, 57-58; F. VAN NESTE, *Zakenrecht – Boek I – Goederen, bezit en eigendom*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Gent, Story-Scientia, 1990, nr. 280.

¹¹² Met de herziening van het Burgerlijk Wetboek in 2021 werd ervoor gekozen de vergoedingsregeling van artikel 2280 van het napoleontische Burgerlijk Wetboek af te schaffen. Zij werd niet langer evenwichtig bevonden: "De onderliggende redenen in 1804 waren om het vertrouwen in de professionele handel te versterken. In een tijd van elektronische handel, van de teloorgang van het concept van handelaar en van de strijd tegen de overconsumptie door circulaire economie te bevoordelen, zijn de snelheid van en de mogelijkheid tot het uitwisselen van informatie elementen die toelaten om de huidige relevantie van deze regel te ondergraven." Zie Wetsontwerp houdende invoering van Boek 3 "Goederen" in het nieuw Burgerlijk Wetboek, *Stukken Kamer* 2018-19, www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/3348/54K3348001.pdf.

goed verwierf, dan kon de oorspronkelijke eigenaar naar Belgisch recht slechts afgifte verlangen na de koper zijn prijs te hebben vergoed, en uitsluitend binnen de driejarige termijn¹¹³.

47. REGRESVORDERING – Volledigheidshalve wijzen we erop dat op zijn beurt de oorspronkelijke eigenaar deze uitgaven kon trachten te verhalen op de dief of de partij die het verloren of gestolen goed aan de bonafide koper verkocht, zodat hij niet noodzakelijk het finale verlies droeg. Toch moet men begrijpen dat dit een risico voor de oorspronkelijke eigenaar inhield, daar dergelijke regresvordering slechts mogelijk was voor zover aan de verkoper (of, bij opeenvolgende verkopen, een intermediaire bezitter) een fout kon worden verweten in de zin van artikel 1382 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek.¹¹⁴ Van een verkoper/intermediaire bezitter te goeder trouw kon de oorspronkelijke eigenaar geen schadeloosstelling bekomen. Bij dergelijke regresvordering rees bovendien vaak de praktische moeilijkheid dat het malafide verkopers van gestolen goederen nogal eens aan de nodige financiële middelen voor terugbetaling ontbreekt, voor zover zij al niet geheel spoorloos verdwenen zijn of zich bevinden in een jurisdictie die de gedwongen tenuitvoerlegging aanzienlijk bemoeilijkt.¹¹⁵

48. OVER VERWERVING TE GOEDER EN TE KWADER TROUW – Opdat een koper zich op het beschermingsregime vervat in de artikelen 2279 en 2280 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek kon beroepen, was vereist dat hij niets vermoedend kocht en dus zijn bezit ‘te goeder trouw’ verwierf¹¹⁶. Was de koper te kwader trouw, dan kon de oorspronkelijke eigenaar in de regel altijd zijn goed terugvorderen zonder daarbij ooit een vergoeding verschuldigd te zijn¹¹⁷. Dat was begrijpelijk. Alleen wie te goeder trouw was in het handelsverkeer verdiende bescherming. ‘Te goeder trouw’ of ‘bonafide’ zijn betekende in het toenmalige Belgische recht daadwerkelijk de overtuiging zijn toegedaan met een beschikkingsbevoegde te hebben gehandeld.¹¹⁸ Goede trouw ging echter verder dan loutere onwetendheid. Het omvatte niet alleen effectief niet weten, maar ook redelijkerwijze niet verondersteld zijn te weten¹¹⁹. Opdat een koper op basis van artikel 2279 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek eigendom kon claimen over zijn aankoop vereiste het recht alleen goede trouw op het moment dat hij het bezit over de goederen verkreeg¹²⁰. Ontdekte de koper naderhand zelf dat de verkoper eigenlijk niet de eigenaar was, dan stond dit niet aan de bescherming door artikel 2279 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek in de weg. Om de eigendomsverkrijgende werking van het bezit tegen te gaan kon de oorspronkelijke eigenaar dus altijd argumenteren dat de koper beter wist, of tenminste had moeten weten. Het vervelende voor

¹¹³ H. VANDENBERGHE, *Goederenrecht*, Leuven, Acco, 2006, 129; J. KOKELENBERG, T. VAN SINAY & H. VUYE, "Overzicht van rechtspraak zakenrecht (1994-2000)", *TPR* 2001, (837) 118; H. DE PAGE & R. DEKKERS, *Traité élémentaire de droit civil belge* V, Brussel, Bruylant, 1975, nr. 1079; 5; M. SOMMACAL, "A propos de l'article 2280 du code civil. Droit de rétention et droit au remboursement sont-ils indissociables", (noot onder Brussel 23 juni 1997), *Act. dr.* 1999, (117) 118. Zie in die zin ook Brussel 23 juni 1997, *Act. dr.* 1999, 113, noot M. SOMMACAL; Rb. Nijvel 25 november 1994, *TBBR* 1995, 402.

¹¹⁴ V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 686.

¹¹⁵ Zie H. DE PAGE & R. DEKKERS, *Traité élémentaire de droit civil belge* V, Brussel, Bruylant, 1975, nr. 1084; J. HANSENNE, *Les biens: précis*, in *Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège*, I, Luik, Université de Liège - Faculté de droit, 1996, 262; F. VAN NESTE, *Zakenrecht – Boek I – Goederen, bezit en eigendom*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Gent, Story-Scientia, 1990, 479.

¹¹⁶ V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 678; J. HANSENNE, *Les biens: précis*, in *Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège*, I, Luik, Université de Liège - Faculté de droit, 1996, nr. 236; I. SAMOY, "Financieren op eigen risico? - Art. 2279 B.W. en de afgewezen revindicatievordering van een financieringsmaatschappij bij een keten van verkopers", (noot onder Kh. Hasselt 2 juli 1997 en Antwerpen 22 maart 1999), *TBBR* 2000, (238) 239.

¹¹⁷ C. CAUFFMAN & V. SAGAERT, "National Report on the Transfer of Movable in Belgium", in W. FABER & B. LURGER (eds.), *National Reports on the Transfer of Movable in Europe*, IV, München, Sellier, 2011, (189) 305.

¹¹⁸ M.E. STORME, *Zekerheden- en insolventierecht*, II, Gent-Mariakerke, 2018, 352.

¹¹⁹ V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 638-639, 659 en 678-679.

¹²⁰ Brussel 22 april 2002, *NJW* 2003, 164; V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 640 en 679; J. HANSENNE, *Les biens: précis*, in *Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège*, I, Luik, Université de Liège - Faculté de droit, 1996, 245.

de oorspronkelijke eigenaar was echter dat de koper naar Belgisch recht vermoed werd te goeder trouw te zijn geweest. Zodoende moest hij diens vermeende kwade trouw met aanwijsbare redenen staven¹²¹. Hij diende met andere woorden te bewijzen dat de koper gezien de omstandigheden van de verkoop twijfel had of tenminste had moeten hebben omtrent de rechten van de verkoper¹²².

49. WETTIGE TITEL VEREIST – Hoewel het Hof van Cassatie voor de toepassing van artikel 2279 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek geen wettige titel veronderstelde die aan het bezit van de rechtsverkrijger *a non domino*¹²³ ten grondslag lag¹²⁴, kwam het ons voor dat het voormelde verkrijgingsmechanisme bij roerende goederen toch dergelijke wettige titel vereiste.¹²⁵

50. OVERIGE TOEPASSINGSVOORWAARDEN – De toepassing van het beschermingsregime vervat in de artikelen 2279 en 2280 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek was volgens de rechtspraak en de rechtsleer bovendien afhankelijk van een aantal bijkomende voorwaarden¹²⁶. Vooreerst kon alleen een reëel bezit *pro suo* tot rechtsverkrijging leiden. Hoewel artikel 2228 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek duidelijk maakte dat het intentioneel en het corporeel element van het bezit niet noodzakelijk bij een zelfde persoon berustten, was dat voor de toepassing van het regime van de rechtsverkrijging *a non domino* wel vereist. Om krachtens artikel 2279 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek te verkrijgen, diende men over het goed inderdaad de feitelijke controle te hebben (nl. reëel bezit). Daarenboven moest de houder van het *corpus* de heerschappij over het goed ook voor zichzelf (nl. *pro suo*) uitoefenen, wat hem van *detentor* tot bezitter maakte¹²⁷. Degene die het goed in zijn controle had, moest zichzelf inderdaad als titularis beschouwen van het zakelijk recht dat hij in de feiten uitoefende. Om het bewijs van het intentioneel element te vergemakkelijken, kon de bezitter terugvallen op artikel 2230 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek, dat stelde dat men steeds werd geacht voor zichzelf als eigenaar te bezitten. Het intentionele element werd men andere woorden vermoed, zodat het in de praktijk aan de tegenpartij was om wie beweerde voor zichzelf te bezitten als loutere *detentor* te ontmaskeren¹²⁸.

51. OOK DEUGDELIJK BEZIT VEREIST ? – Om het voordeel van de artikelen 2279-2280 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek te kunnen genieten, was volgens bepaalde auteurs in de rechtsleer tot slot ook deugdelijk bezit vereist. Deze auteurs zagen het verkrijgingsmechanisme

¹²¹ V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 639 en 659.

¹²² Zie in dat verband Cass. 17 oktober 1984, *Arr. Cass.* 1984-85, 280; Cass. 12 november 1925, *Pas.* 1926, I, 59.

¹²³ De Latijnse wending *a non domino* hanteren wij in deze bijdrage steeds om op bondige wijze doch precies te verwijzen naar de situatie waarin er gehandeld wordt door een beschikkingsonbevoegde. Aldus betreft een aankoop *a non domino* de situatie waarin de koper het goed aankoopt bij een verkoper die niet de bevoegdheid heeft over het voorwerp te beschikken.

¹²⁴ Zie Cass. 20 december 1974, *Arr. Cass.* 1975, 478.

¹²⁵ In dezelfde zin V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 679-680.

¹²⁶ Zie daarover A.C.C. GROENEN, *Unidroit 1995: Tackling the illicit trafficking of cultural property through private law means*, Maastricht, Universiteit Maastricht, 2018, 109 e.v.; V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 633 e.v.

¹²⁷ H. DE PAGE & R. DEKKERS, *Traité élémentaire de droit civil belge* V, Brussel, Bruylant, 1975, 923 e.v.; J. HANSENNE, *Les biens: précis*, in *Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège*, I, Luik, Université de Liège - Faculté de droit, 1996, nr. 235-237.

¹²⁸ M. DE CLERCQ, "Art. 17 Faill. W. als uitzondering op de bezitsbescherming van artikel 2279 B.W. - Voorwaarden en verband met de actio pauliana", (noot onder Cass. 31 januari 2002), *T.Not.* 2003, (27) 28; J. DEL CORRAL, "Bezit geldt als (titel van) eigendom", *Not.Fisc.M.* 2008, (317) 318; V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 633-634; J. HANSENNE, *Les biens: précis*, in *Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège*, I, Luik, Université de Liège - Faculté de droit, 1996, nr. 235-237; J. KOKELENBERG, T. VAN SINAY & H. VUYE, "Overzicht van rechtspraak zakenrecht (1994-2000)", *TPR* 2001, (837) nr. 207; H. VANDENBERGHE, *Goederenrecht*, Leuven, Acco, 2006, 125-126; S. BOUFFLETTE, "La possession en matière mobilière et l'article 2279 du Code civil", *TBBR* 2007, (75) 80-82. F. VAN NESTE, *Zakenrecht – Boek I – Goederen, bezit en eigendom*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Gent, Story-Scientia, 1990, 458-465 en 470-471; R. DEKKERS & E. DIRIX, *Handboek burgerlijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 93-94 en 98; H. DE PAGE & R. DEKKERS, *Traité élémentaire de droit civil belge* V, Brussel, Bruylant, 1975, 923 e.v.; A. HEYVAERT, "Bezit geeft verscheidene titels", *TPR* 1983, (169) 175-177.

van artikel 2279 in essentie als een vorm van verkorte verkrijgende verjaring¹²⁹, wat verklaarde waarom zij een deugdelijk bezit vereisten.¹³⁰ Zelf hebben wij daar onze twijfels bij, onder meer ingegeven door het feit dat de driejarige termijn startte te lopen vanaf het bezitsverlies en aldus onafhankelijk werkte van het bezit van de bonafide rechtsverkrijger *a non domino*.¹³¹ Wie – anders dan wij – in het mechanisme van artikel 2279-2280 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek in essentie toch veeleer een verkrijgende verjaring zag, stelde – naar wij aannemen – wel de eis van een deugdelijk bezit. Om deugdelijk te zijn, moest het bezit aldus vrij zijn van gebreken¹³².

52. INVULLING VAN DE EVENTUELE DEUGDELIJKHEIDSVORWAARDE – Wat betreft die deugdelijkheidsvoorwaarde was artikel 2229 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek dan maatgevend: ‘*Om iets door verjaring te verkrijgen, is vereist een voortdurend en onafgebroken, ongestoord, openbaar, niet dubbelzinnig bezit, als eigenaar.*’ Aldus verduidelijkte die bepaling kernachtig de kwaliteiten waaraan het bezit moest voldoen om tot verkrijgende verjaring aanleiding te kunnen geven. We lichten de tekst van artikel 2229 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek aansluitend kort toe. De vereisten van voortdurend en onafgebroken bezit waren op de continuïteit en stabiliteit van de bezitstoestand gericht. Wilde het bezit voor deugdelijk doorgaan, werd de bezitter immers geacht op geregelde tijdstippen bezitsdaden te stellen¹³³. Alleen dan kon hij door verjaring verkrijgen. Slaagde hij erin herhaalde bezitsdaden te bewijzen, kwam de wetgever de bezitter andermaal ter hulp om het volgehouden karakter van zijn bezit te bewijzen door er op grond van artikel 2234 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek vanuit te gaan dat een bezitter ook de tijd tussen twee aangetoonde bezitsdaden de controle over het goed had.¹³⁴ Deugdelijk bezit veronderstelde bovendien een openheid en transparantie over de eigen bezitstoestand. Het bezit mocht met andere woorden niet worden verheeld ten aanzien van de personen die er belang bij hadden om er een einde aan te stellen¹³⁵. In bondige termen uitgedrukt moest het bezit openbaar zijn, om de letterlijke bewoordingen van artikel 2229 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek te gebruiken. Ook dubbelzinnigheid in de bezitsuitoefening fnuikte het deugdelijke karakter van het bezit. Dat deed zich voor wanneer de bezitsdaden die werden gesteld op diverse manieren konden worden opgevat, omdat ze uitdrukking konden zijn van verschillende aanspraken¹³⁶. Tot slot mocht het bezit op grond van artikel 2233 van het toenmalige Burgerlijk

¹²⁹ Zie in die zin onder meer V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginnelsen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 671; R. DEKKERS & E. DIRIX, *Handboek burgerlijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, R. DEKKERS & E. DIRIX, *Handboek burgerlijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, nr. 215.

¹³⁰ Voor enige nuance, zie V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginnelsen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 678.

¹³¹ Zie eveneens M.E. STORME, *Zekerheden- en insolventierecht*, II, Gent-Mariakerke, 2018, 359; H. DE PAGE & R. DEKKERS, *Traité élémentaire de droit civil belge* V, Brussel, Bruylant, 1975, nr. 1064; J. HANSENNE, *Les biens: précis*, in *Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège*, I, Luik, Université de Liège - Faculté de droit, 1996, nr. 236 en 242.

¹³² V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginnelsen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 641; J. DEL CORRAL, "Bezit geldt als (titel van) eigendom", *Not.Fisc.M.* 2008, (317) 318.

¹³³ Cass. 14 november 2003, *JLMB* 2009, 1248, noot S. BOUFFLETTE, "En passant: qualités et vices de possession"; J. HANSENNE, *Les biens: précis*, in *Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège*, I, Luik, Université de Liège - Faculté de droit, 1996, nr. 158; H. DE PAGE & R. DEKKERS, *Traité élémentaire de droit civil belge* V, Brussel, Bruylant, 1975, nr. 857.

¹³⁴ A.C.C. GROENEN, *Unidroit 1995: Tackling the illicit trafficking of cultural property through private law means*, Maastricht, Universiteit Maastricht, 2018, 111.

¹³⁵ Cass. 19 juni 2009, *Arr. Cass.* 2009, 1744; Brussel 4 januari 2011, *T.Not.* 2011, 91; Brussel 25 januari 2011, *T.Not.* 2011, 95; H. DE PAGE & R. DEKKERS, *Traité élémentaire de droit civil belge* V, Brussel, Bruylant, 1975, nr. 864; V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginnelsen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 641.

¹³⁶ Zie bijvoorbeeld Cass. 9 maart 1992, *Arr. Cass.* 1991-92, 646; Cass. 4 december 1986, *Arr. Cass.* 1986-87, 448; Cass. 3 mei 1984, *Arr. Cass.* 1983-84, 1147; Gent 18 februari 2008, *TRV* 2008, 674, noot L. MATTHYS & M. MUYLLE, "Eigendomsbetwistingen bij bezit aan toonder: de laatste stuiptrekkingen van een uitstervende soort"; Gent 25 april 1995, *RW* 1996-97, 569. Zie eveneens H. DE PAGE & R. DEKKERS, *Traité élémentaire de droit civil belge* V, Brussel, Bruylant, 1975, nr. 866; V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginnelsen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 643; J. HANSENNE, *Les biens: précis*, in *Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège*, I, Luik, Université de Liège - Faculté de droit, 1996, nr. 169.

Wetboek niet op geweld berusten. Die situatie diende zich in de eerste plaats aan wanneer de bezitter geweld had aangewend om in bezit van de goederen te komen. Het deugdelijk bezit nam dan pas een aanvang nadat het geweld had opgehouden. Gelet op de voorwaarde gesteld in artikel 2233 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek was en bleef het bezit van een dief, laat staan van de nazi's en hun vervolgingsapparaat dus per definitie ondeugdelijk. Niet alleen het geweld dat werd aangewend om in het bezit van de goederen te komen, kon in de weg staan aan verjaring; ook het geweld van derden waarop de bezitter niet als een normaal zorgvuldig huisvader reageerde, taste het deugdelijk karakter van het bezit aan. In dergelijk geval was het bezit immers niet ongestoord, wat eveneens als voorwaarde in het lijstje van artikel 2229 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek was terug te vinden¹³⁷. In het licht van het voorgaande merken wij in elk geval uitdrukkelijk op dat de goede trouw zeker geen onderdeel uitmaakte van de deugdelijkheid van het bezit. De afwezigheid van goede trouw leidde er immers zonder meer toe dat de bezitter geen aanspraak kon maken op het verkrijgingsmechanisme van artikel 2279-2280 van het toenmalige Burgerlijk Wetboek. Wanneer alleen de goede trouw in hoofde van de koper ontbrak kon wel de gemeenrechtelijke verjaringstermijn van 30 jaar van toepassing zijn.¹³⁸

53. HOLOCAUSTSLACHTOFFERS: AMPER RECUPERATIEKANSEN ONDER GEMEEN PRIVAATRECHT – Hoewel de voormelde bezitsvereisten desgevallend belangrijke beperkingen konden stellen aan de rechtsverkrijging *a non domino*, moest men naar Belgisch recht toch besluiten dat de situatie voor oorspronkelijke eigenaars die tijdens de holocaust van hun cultuurgoederen beroofd werden er allerm minst rooskleurig uitzag. Als zij erin al slaagde hun cultuurgoederen terug te vinden, behoorde terugvordering na de afloop van het bijzondere herstelrecht doorgaans niet meer tot de mogelijkheden, doordat er meer dan drie jaar sinds de diefstal in de oorlogsjaren verstreken waren. Vanaf de jaren '50 werden er dan ook omzeggens nooit met enig succes revindicatievorderingen betreffende naziroofkunst voor de Belgische gerechten ingesteld. De winstkansen waren immers zo goed als *nihil*. Alleen als de beroofde eigenaar erin zou slagen te bewijzen dat de koper op het moment van diens aankoop de ware toedracht kende en aldus te kwader trouw was, kon hij langs rechterlijke weg geroofde stukken recupereren.

¹³⁷ V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 644.

¹³⁸ A.C.C. GROENEN, *Unidroit 1995: Tackling the illicit trafficking of cultural property through private law means*, Maastricht, Universiteit Maastricht, 2018, 118; V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2014, 641.

Hoofdstuk 5. Internationale revival van het herstellvraagstuk aangaande WOII en de Holocaust

1. Internationale revival van het herstellvraagstuk aangaande WOII & de Holocaust

54. IN DE VERGETELHEID – Decennialang leek men zich weinig vragen te stellen bij de nadelige toestand waarin het Belgische recht, de slachtoffers van de Holocaust na afloop van de bijzondere herstelmaatregelen plaatste. Decennialang vonden de overlevenden van de Holocaust nagenoeg overal te wereld amper gehoor. De grootste cultuurgoederenroof in de geschiedenis geraakte in de vergetelheid. Daar kwam pas verandering in zo'n 50 jaar na het einde van de Tweede Wereldoorlog.¹³⁹

55. DE GROTE REVIVAL – Pas met de Duitse hereniging¹⁴⁰ en de desintegratie van het Oostblok toonde de internationale gemeenschap zich in toenemende mate bereid om ook de vermogensrechtelijke gevolgen van de Tweede Wereldoorlog ten volle onder ogen te zien. Financiële compensatie of andere vormen van rechtsherstel waren politiek niet langer onbespreekbaar.¹⁴¹ Het einde van de Koude Oorlog blies het algemeen debat over de oorlogsplunderingen nieuw leven in en haalde archiefdocumenten uit lang vervlogen tijden uit de vergetelheid.¹⁴² Wetenschappers en journalisten uit de vroege jaren 1990 speelden in dat proces een belangrijke rol.¹⁴³ Vanuit dezelfde hoek werd voor de meeste Westerse landen het onvolkomen en vaak hardvochtige karakter van de naoorlogse restitutie-initiatieven aan de kaak gesteld.¹⁴⁴ De plotse toegang tot informatie over het lot van de kunstwerken verhandeld tijdens de oorlogsjaren en de identiteit van de toenmalige kunsthandelaars maakten het vele Holocaustslachtoffers mogelijk hun verloren erfstukken te traceren. De eerste restitutieclaims lieten niet lang op zich wachten¹⁴⁵, doch bleken slechts de voorbode van de ware vloedgolf die omstreeks de millenniumwende volgde. Immers, rond die tijd begon de eerste generatie van naoorlogse eigenaars drastisch uit te dunnen. Met hun overlijden kwamen overal ter wereld omstreden stukken weer boven water, wanneer zij op veiling werden aangeboden om een billijke verdeling van de nalatenschap onder erfgenamen mogelijk te maken. Vele werken vloeiden aldus terug naar de markt, waar zij ongewild in de kijker sprongen¹⁴⁶. De prominente rol van het Internet bij dat alles valt moeilijk te ontkennen, aangezien het de nazaten van oorspronkelijke eigenaars toeliet

¹³⁹ Heel uitvoerig daarover, zie B. DEMARSIN; "Let's not talk about Terezín: Restitution of Nazi era looted art and the tenuousness of public international law, 37 *Brooklyn Journal of International Law* 2011, (117) 121-135.

¹⁴⁰ *Infra* randnr. 163.

¹⁴¹ We merken op dat het restitutiecontentieux inzake cultuurgoederen slechts één type van Holocaustgeschiedenissen uitmaakt. Zo werden in diezelfde periode voor Europese en Amerikaanse rechtbanken ook geschillen over slapende bankrekeningen en verzekeringsgelden, over dwangarbeid, over Nazi-goudreserves of over geconfisqueerde productiemiddelen. Uitvoerig daarover, zie M.J. BAZYLER, *Holocaust Justice: The Battle for Restitution in America's Courts*, New York, NYU Press, 2003, 416 p.; S. EIZENSTAT, *Imperfect Justice: Looted Assets, Slave Labor, and the Unfinished Business of World War II*, Cambridge (MA), PublicAffairs, 2003, 400 p.

¹⁴² K. LUBINA, *Contested Cultural Property: The Return of Nazi-Spoliated Art and Human Remains from Public Collections*, Maastricht, Universiteit Maastricht, 2009, 160-162.

¹⁴³ Volgende publicaties waren echt baanbrekend: H. FELICIANO, *Le musée disparu*, Paris, Austal, 1995, 250 p.; L.H. NICHOLAS, *The rape of Europa. The fate of Europe's treasures in the Third Reich and the Second World War*, New York, Vintage Books, 1995, 512 p.; K. AKINSHA & G. KOZLOV, *Beautiful Loot: The Soviet Plunder of Europe's Art Treasures*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1995, 289 p.; J. PETROPOULOS, *Art as Politics in the Third Reich*, Chapel Hill, UNC Press, 1996, 464 p.

¹⁴⁴ Zie onder meer E. SIMPSON (ed.), *The Spoils of War: World War II and its Aftermath: The Loss, Reappearance, and Recovery of Cultural Property*, New York, Abrams, 1997, 336 p.; N. PALMER, *Museums and the Holocaust*, Leicester, Institute of Art and Law, 2000, 322 p.

¹⁴⁵ Voor een breedvoerig overzicht van vroege restitutiegeschiedenissen inzake cultuurgoederen, zie S.W. CLARK, "World War II Restitution Cases", SP035 *A.L.I.-A.B.A.* 2009, (371) 373-400.

¹⁴⁶ P. MCCARTER COLLINS, "Has 'the lost museum' been found? Declassification of government documents and report on Holocaust assets offer real opportunity to 'do justice' for Holocaust victims on the issue of Nazi-looted art", 54 *Maine Law Review* 2002, (115) 120.

wereldwijd op zoek te gaan naar hun verloren bezittingen¹⁴⁷. Tot slot nam de kunstmarkt in die jaren een hoge vlucht, wat de vloedgolf aan vorderingen wellicht ook in de hand werkte. Minstens een aantal eisers werd immers tot speuracties en gerechtelijke stappen verleid die zij in een neergaande markt wellicht nooit zouden hebben gezet.¹⁴⁸

2. Bijzondere reactie van de internationale gemeenschap: *soft-law* instrumenten

56. INTERNATIONALE AFSPRAKEN – In de tweede helft van de jaren 1990 groeide het besef dat het wereldwijde fenomeen van Holocaust-gerelateerde compensatie- en restitutieclaims alleen via internationale samenwerking op passende wijze kon worden behartigd. Talloze regeringen verklaarden zich in de voorbije dertig jaar dan ook bereid om op het internationaal niveau hieromtrent een gemeenschappelijk beleid af te spreken en concrete engagementen aan te gaan. Zij getuigen van de hernieuwde aandacht voor de gevolgen van de Tweede Wereldoorlog, de onvolkomenheden van het herstelrecht en van de wil van de internationale gemeenschap om met die beladen erfenis in het reine te komen.

1. WASHINGTON CONFERENCE PRINCIPLES ON NAZI-CONFISCATED ART

57. INTERNATIONALE CONSENSUS: *WASHINGTON PRINCIPLES* – Pas Maatgevend in dat verband waren de *Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art*, van 3 december 1998. Vier dagen lang vormde het *United States Holocaust Memorial Museum* het decor voor de ontmoeting van delegaties van vierenzeventig landen en dertien ngo's. De vergadering was erop gericht een internationale consensus te smeden '*on how governments and other entities can cooperate to redress grave injustices that remain from the Holocaust era.*' Tijdens de Washington Conference werd eensgezindheid bereikt over elf beginselen, die sindsdien als de *Washington Principles* bekend staan en die in essentie op twee grote actiepunten inzetten: 1) het identificeren/opsporen van geroofde kunstvoorwerpen en hun vooroorlogse eigenaars en 2) het schikken van tegenstrijdige eigendomsaanspraken over die geroofde cultuurgoederen.¹⁴⁹ We gaan op beide aspecten nader in.

i. Identificeren van geroofde kunstvoorwerpen en opsporen vooroorlogse eigenaars

58. HERKOMSTONDERZOEK – Het eerste centrale actiepunt zal in de praktijk veronderstellen dat overheden op gedegen en transparante wijze herkomstonderzoek voeren wat betreft de cultuurgoederen die deel uitmaken van de publieke collecties en een beleid ontwikkelen om de resultaten van dat herkomstonderzoek ook kenbaar te maken in de brede samenleving.

59. NADERE UITWERKING – Zo wil Principe 1 dat kunstvoorwerpen die door de nazi's werden geconfisqueerd en vervolgens niet werden teruggegeven, worden geïdentificeerd. Om dat doel te bereiken is natuurlijk in de eerste plaats informatie vereist. Daarom stelt Principe 2 dat de archieven die relevant zijn voor onderzoek naar roofkunst open en toegankelijk zouden moeten zijn voor onderzoekers, in overeenstemming met de richtlijnen van de *International Council on Archives* (ICA). Herkomstonderzoek om roofkunst te identificeren veronderstelt natuurlijk de nodige deskundige mensen en afdoende middelen. Daarom houdt Principes 3 voor dat middelen

¹⁴⁷ L. MCFARLAND-TAYLOR, "Tracking Stolen Artworks on the Internet: A New Standard for Due Diligence", 16 *John Marshall Journal of Computer & Information Law* 1998, (937) 939.

¹⁴⁸ E.A. GRAEFE, "The Conflicting Obligations of Museums Possessing Nazi-Looted Art", 51 *Boston College Law Review* 2010, (473) 476.

¹⁴⁹ Voor de volledige tekst van de *Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art*, zie www.lootedartcommission.com/Washington-principles.

en personeel zouden beschikbaar moeten worden gesteld om de identificatie van alle kunstvoorwerpen die door de nazi's werden geroofd en vervolgens niet werden gerestitueerd, te vergemakkelijken. Belangrijk is vanzelfsprekend ook dat de resultaten van het herkomstonderzoek in alle openheid worden gedeeld, opdat ook de vooroorlogse eigenaars ervan (of hun rechtsopvolgers) kunnen worden gelokaliseerd. Daartoe moet alles in het werk worden gesteld, zo wil *Principe 5*. Om die taak wat te concretiseren verlangt *Principe 6* dat er inspanningen worden geleverd om één centraal register met dergelijke informatie op te zetten. In het besef dat het louter beschikbaar maken of aanbieden van herkomstinformatie over tijdens WOII en de Holocaust geroofde cultuurgoederen wellicht voor bepaalde slachtoffers niet volstaat, verlangen de *Washington Principles* van de overheden die er partij bij zijn ten aanzien van die laatste groep een meer actieve benadering of zelfs een activeringsbeleid. *Principe 7* schrijft wat dat betreft immers voor dat de vooroorlogse eigenaars en hun rechthebbenden moeten worden aangemoedigd om hun aanspraken op geroofde cultuurgoederen kenbaar te maken.

60. BELEIDSIMPLEMENTATIE – Wie de bepalingen in de *Washington Principles* die betrekking hebben op het herkomstonderzoek en de slachtoffergerichte publieksontsluiting van de resultaten daarvan nader beschouwt stelt vast dat deze van de deelnemende overheden inspanningen vragen onder de vorm van een te ontwikkelen onderzoeksbeleid met een helder objectief, ondersteund door de nodige mensen en middelen en met een passende communicatie om de resultaten daarvan uit te dragen. Herziening of bijsturing van de regelgeving zal daarvoor in principe niet nodig zijn, tenzij misschien zijdelings voor Principe 2. Opdat herkomstonderzoek tot resultaten zou kunnen leiden, moeten onderzoekers immers toegang kunnen krijgen tot de relevante archiefbronnen. Voor zover deze ingevolge bestaande archiefregelgeving niet toegankelijk zouden zijn, zou daaraan vanuit de wetgeving moeten worden verholpen.

61. EEN INFORMATIEPLICHT VOOR OVERHEID ? – Verder bestaat wel wat discussie over de vraag in hoeverre de *Washington Principles* een actief ondersteuningsbeleid ten aanzien van vooroorlogse eigenaars en hun rechthebbenden vereisen. Moet informatie worden verzameld en verstrekt door de partijen of wordt dit verwacht vanuit de collectiebeherende publieke instellingen en dus vanwege de overheid die daarnaast ook organen en procedures inricht om over tegenstrijdige eigendomsaanspraken te beslissen.¹⁵⁰ Principe 3 vraagt om ‘*middelen en personeel beschikbaar te stellen om de identificatie van alle kunstwerken die door de nazi's zijn geconfisqueerd en vervolgens niet zijn teruggegeven, te vergemakkelijken*’. Dit kan worden gezien als een instructie aan de deelnemende landen om de eisers te ondersteunen bij het verkrijgen van informatie. Verder moeten volgens Principe 7 slachtoffers worden aangemoedigd om claims in te dienen, die ook kunnen worden ondersteund door procedurele instanties die ambtshalve onderzoek doen. Het maakt de procedure minder afhankelijk van de middelen van de slachtoffers en werk alleen al daarom minder afschrikkend. Verderop zal blijken dat ook de *Vilnius Forum Declaration* van 2000 en de *Terezín Declaration* van 2009 vragen om een dergelijke ondersteuning van slachtoffers bij het herkomstonderzoek en dus bij het verkrijgen van informatie.¹⁵¹ Tegen deze achtergrond lijkt het correct te stellen dat er in de internationale *soft-law* instrumenten een informatieplicht besloten ligt voor de autoriteiten die de procedure voeren.¹⁵²

ii. Schikken van tegenstrijdige eigendomsaanspraken

¹⁵⁰ *Infra*, randnr. 62-64 en 89 e.v.

¹⁵¹ *Infra*, randnr. 73 e.v.

¹⁵² M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 111.

62. NORMATIEVE MAATREGELEN – Wat betreft het schikken van tegenstrijdige eigendomsaanspraken, het tweede grote actiepoint van de *Washington Principles*, vinden we in het document wel een aantal normatieve maatregelen terug. De Principles 8 en 9 vormen de normatieve kern van het *soft-law* instrument en vragen om ‘rechtvaardige en eerlijke oplossingen’ wanneer onder het nazibewind geroofde cultuurgoederen in collecties worden teruggevonden. Principe 8 van de *Washington Principles* is gericht op de situatie waarin de oorspronkelijke eigenaars van de cultuurgoederen (of hun rechthebbenden) konden worden geïdentificeerd:

‘If the pre-War owners of art that is found to have been confiscated by the Nazis and not subsequently restituted, or their heirs, can be identified, steps should be taken expeditiously to achieve a just and fair solution, recognizing this may vary according to the facts and circumstances surrounding a specific case.’

Principe 9 van de *Washington Principles* betreft het alternatieve scenario van de geroofde cultuurgoederen waarvoor geen potentiële rechthebbenden konden worden teruggevonden:

‘If the pre-War owners of art that is found to have been confiscated by the Nazis, or their heirs, can not be identified, steps should be taken expeditiously to achieve a just and fair solution.’

63. ‘TO ACHIEVE A JUST AND FAIR SOLUTION’: DE VEREISTE VAN EEN BEOORDELING TEN GRONDE – In de wetenschap dat restitutievorderingen van geroofde cultuurgoederen, meer dan vijftig jaar na de Holocaust in bijna alle jurisdicties zijn verjaard, benadrukten de *Washington Principles* dat bij tegenstrijdige eigendomsaanspraken voor alles naar *just and fair solutions* moet worden gestreefd. Daarmee bedoelt men dat vorderingen ten gronde zouden moeten worden beoordeeld, veeleer dan op louter procedurele basis als verjaard te worden afgewezen. In dat verband past het overigens ook op Principe 4 van de *Washington Principles* te wijzen, dat eerder in het luik over het herkomstonderzoek onbesproken bleef, hoewel het er overduidelijk toch betrekking op heeft. Dat gebeurde bewust, omdat de bepaling tegelijk ook verband houdt met het luik van de geschillenbeslechting, aangezien de standaard van bewijsvoering erin wordt verduidelijkt of minstens genuanceerd. Zo wijst Principe 4 erop dat bij het bewijs of een cultuurgoed door de nazi’s werd geconfisqueerd en vervolgens niet werd teruggegeven, rekening moet worden gehouden met het feit dat hiaten en dubbelzinnigheden aangaande hun herkomst onvermijdelijk zullen zijn vanwege de lange tijd die sinds de nazitijd verstreek en de heftigheid waarmee de Holocaust zich voltrok.

64. ‘TO ACHIEVE A JUST AND FAIR SOLUTION’: DE VEREISTE VAN ALTERNATIEVE GESCHILLENPROCEDURES – Met betrekking tot de procedure om tot ‘rechtvaardige en eerlijke oplossingen’ te komen, reiken de Principles 10 en 11 die voorzien in de instelling van speciale procedures, enkele belangrijke handvaten aan. Zo moedigt Principe 11 de deelnemende landen aan ‘om nationale processen te ontwikkelen om deze principes te implementeren, in het bijzonder als ze betrekking hebben op alternatieve geschillenbeslechtingsmechanismen voor het oplossen van eigendomskwesties’. Principe 10 stelt de gedachte voorop dat de alternatieve mechanismes die de lidstaten aldus verondersteld worden te ontwikkelen om zich over de kwestie van de naziroofkunst te buigen een ‘*balanced membership*’ oftewel een *evenwichtige samenstelling* behoren te hebben. Wat daarmee precies wordt bedoeld, komt verderop nog aan bod, al mag het meteen al duidelijk zijn dat het niet de bedoeling is dat alleen personen rechtstreeks gelinkt aan de overheid en haar collectiebeherende instellingen in de commissiewerkzaamheden zouden participeren.

iii. Internationale verklaring.... maar geen bindend internationaal verdrag

65. GEEN DIRECTE WERKING IN DE INTERNE RECHTSORDE – De *Washington Principles* zijn een internationale verklaring waarin elf morele beginselen vervat liggen waarop vierenzeventig lidstaten hebben toegezegd hun intern beleid ten aanzien van de problematiek van de naziroofkunst te zullen aligneren. Belangrijk is echter dat ondanks deze toezeggingen en de grote verklaringen vanwege de nationale delegaties dat de kunsthandel en het museumbedrijf nooit meer hetzelfde zouden zijn, de *Washington Principles* nooit in de sfeer van vrijblijvendheid hebben weten te verlaten. De *Washington Principles* gelden immers slechts als *soft law*, daar ze geen directe werking genieten. Bijgevolg kunnen individuele burgers of Joodse organisaties, wanneer omzettingsswetgeving of -beleid in een lidstaat uitblijft, aan de loutere tekst van de *Washington Principles* geen enkel subjectief recht op restitutie of compensatie ontlelen.

66. VERVOLGVERKLARINGEN – De *Washington Principles* van 1998 zijn bij verschillende gelegenheden herbevestigd of zelfs verder uitgewerkt in latere verklaringen die aansluitend worden belicht. Daarbij is evenwel op te merken dat die opvolgverklaringen een wisselend aantal deelnemende landen kennen. Zo werd de meest recente verklaring van 5 maart 2024 over de ‘*Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art*’, momenteel slechts door 25 staten onderschreven. Wel belangrijk is dat België kennelijk wél elk van de vervolgverklaringen onderschreef en zo gedurende de voorbije vijftientig jaar op het internationale forum keer op keer zijn engagement voor de kwestie formeel bevestigde. Toch blijft ook hier gelden dat de teksten aangenomen op latere internationale vervolgconferenties, die België dus evenzeer onderschreef, ook stuk voor stuk slechts internationale verklaringen zijn en geenszins als op het internationale forum bindende verdragen kunnen worden opgevat.¹⁵³

67. OVERZICHT – We belichten achtereenvolgens de draagwijdte van de *Resolutie 1205* van de Raad van Europa van 5 november 1999¹⁵⁴, de *Vilnius Forum Declaration on Holocaust-Era Looted Cultural Assets* van 5 oktober 2000¹⁵⁵, de *Terezin Declaration* van 30 juni 2009.¹⁵⁶ Daarna staan we nog even stil bij een aantal meer recente *soft-law* instrumenten uit EU-hoek. Afsluiten doen we met een bespreking van de recente én opzienbarende ‘*Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art*’ van 5 maart 2024¹⁵⁷.

2. RESOLUTIE 1205 VAN DE RAAD VAN EUROPA

68. UNANIEME OPROEP TOT TERUGGAVE – Terwijl de Conferentie van Washington in 1998 op *ad hoc*-basis een groep samenbracht van vertegenwoordigers van landen en ngo's, bereikte het debat over de restitutie van naziroofkunst kort daarna ook de meer gevestigde internationale fora.¹⁵⁸ In

¹⁵³ Voor de volledige tekst van de *Terezin Declaration*, zie www.lootedartcommission.com/NPNMG484641.

¹⁵⁴ Voor de volledige tekst van Resolutie 1205 van de Raad van Europa, zie: <https://www.lootedartcommission.com/council-of-europe>.

¹⁵⁵ Voor de volledige tekst van de *Vilnius Forum Declaration on Holocaust-Era Looted Cultural Assets* van 2000, zie www.lootedartcommission.com/vilnius-forum.

¹⁵⁶ Voor de volledige tekst van de *Terezin Declaration*, zie www.lootedartcommission.com/NPNMG484641.

¹⁵⁷ Voor de volledige tekst van de *Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art*, zie <https://www.lootedartcommission.com/WJAJFL10202>.

¹⁵⁸ K. LUBINA, *Contested Cultural Property: The Return of Nazi Spoliated Art and Human Remains from Public Collections*, Maastricht, Universiteit Maastricht, 2009, 178. Volledigheidshalve merken we op dat het Europees Parlement al vóór de Conferentie van Washington van december 1998 resoluties had aangenomen waarin het probleem van de kunstroof tijdens de Holocaust werd erkend. Zo was er de Resolutie van 14 december 1995 over de teruggave van geplunderde eigendommen aan Joodse gemeenschappen (1996 *O.J.* (C 17) 141). De reikwijdte van de resolutie was echter niet beperkt tot culturele goederen en moet worden gezien tegen de achtergrond van de overgang van de landen van het voormalige Oostblok na de val van het communisme. De resolutie juichte de acties toe die verschillende Centraal- en Oost-Europese staten (die op dat moment nog niet waren toegetreden tot de EU) hadden ondernomen om geroofde goederen terug te geven aan Joodse gemeenschappen.

1999 boog de Raad van Europa, een van de oudste internationale organisaties, zich over het restitutievraagstuk van de geroofde cultuurgoederen. De belangstelling van de Raad van Europa voor deze kwestie was allerm minst verrassend en zeker niet nieuw, in het licht van de missie van deze internationale organisatie om het historisch bewustzijn op het Europese continent te bevorderen en de ontwikkeling van de culturele identiteit en diversiteit van Europa te stimuleren. Tegen die achtergrond had de Raad van Europa al maatregelen genomen om het herstel van de Joodse cultuur in Europa aan te moedigen, nog voor de restitutiekwestie aangaande door de nazi's geroofde cultuurgoederen oplaaide.¹⁵⁹ Op 5 november 1999 nam de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, die toen eenenveertig landen vertegenwoordigde, unaniem Resolutie 1205 aan.¹⁶⁰ De resolutie roept op tot de teruggave van geroofde Joodse cultuurgoederen in Europa, als voortzetting van de pogingen die werden ondernomen na het einde van de Tweede Wereldoorlog en de *Washington Conference* van elf maanden eerder.

69. ANDRERE DRAAGWIJDTE – De reikwijdte van de resolutie 1205 verschilde van die van de *Washington Principles*, omdat in de resolutie alle mogelijke oorzaken van verlies in aanmerking worden genomen, zoals gedwongen verkoop of onofficiële arisering, in plaats van de rechtstreekse confiscaties waarop de *Washington Principles* zich uitsluitend schenen te richten. Resolutie 1205 was echter tegelijk ook beperkter door haar focus op 'Joodse eigendommen'. Dit was niet verwonderlijk gezien de ambitie van de Raad van Europa om de Joodse cultuur in Europa te herstellen.¹⁶¹

70. NADRUk OP RESTITUTIE – In tegenstelling tot de *Washington Principles* met het daarin veeleer vaag geformuleerde streven naar rechtvaardige en eerlijke oplossingen ('*just and fair solutions*'), lag in de Resolutie 1205 de nadruk onverkort op daadwerkelijke restitutie, d.w.z. de fysieke teruggave van geroofde cultuurgoederen aan de oorspronkelijke eigenaars, hun erfgenamen of hun landen van herkomst. Wanneer restitutie niet meer mogelijk was, omdat de geroofde goederen vernietigd of verdwenen waren, oordeelde Resolutie 1205 een schadevergoeding aan marktwaarde op haar plaats.¹⁶²

71. SUGGESTIES VOOR PASSENDE IMPLEMENTATIE – De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa heeft echter niet de bevoegdheid/macht om ten aanzien van haar leden juridisch bindende maatregelen te nemen. Om de door haar in Resolutie 1205 gestelde doelstellingen te verwezenlijken, kon de Vergadering niet meer dan zich te richten tot de nationale parlementen van de lidstaten met het verzoek onmiddellijk na te denken over concrete manieren waarop zij de teruggave van geroofd Joods cultuurbezit in hun respectieve thuislanden zouden kunnen bevorderen.¹⁶³ Om wat dat betreft tot actie te inspireren, bevatte Resolutie 1205 een aantal suggesties ter behoeve van het noodzakelijke herkomstonderzoek, of zelfs aanbevolen wetswijzigingen met het oog op restituties, zoals de verlenging of opheffing van wettelijke verjaringstermijnen, de opheffing van beperkingen inzake vervreemding, de opheffing van

Voor een interessant overzicht van deze restitutie-initiatieven in Centraal- en Oost-Europa, zie S. A. DENBURG, "Reclaiming Their Past: A Survey of Jewish Efforts to Restitute European Property", 18 *B.C. Third World L.J.* 1998, (233) 235–259. Een tweede resolutie, over de teruggave van eigendommen aan slachtoffers van de Holocaust, werd aangenomen op 16 juli 1998 (Resolutie van 16 juli 1998 over de teruggave van eigendommen van slachtoffers van de Holocaust, 1998 *O.J.* (C 292) 112).

¹⁵⁹ B. DEMARSIN; "Let's not talk about Terezin: Restitution of Nazi era looted art and the tenuousness of public international law, 37 *Brooklyn Journal of International Law* 2011, (117) 140.

¹⁶⁰ Aanhef Resolutie 1205 van de Raad van Europa, zie: <https://www.lootedartcommission.com/council-of-europe>.

¹⁶¹ K. LUBINA, *Contested Cultural Property: The Return of Nazi Spoliated Art and Human Remains from Public Collections*, Maastricht, Universiteit Maastricht, 2009, 178-179; P. O'KEEFE, "The Draft Resolution on Looted Jewish Cultural Property Produced by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 4 *Art, Antiquity & Law* 1999, (313) 314.

¹⁶² B. DEMARSIN; "Let's not talk about Terezin: Restitution of Nazi era looted art and the tenuousness of public international law, 37 *Brooklyn Journal of International Law* 2011, (117) 141.

¹⁶³ Paragraaf 10 van Resolutie 1205, <https://www.lootedartcommission.com/council-of-europe>.

exportrestricties of zelfs de nietigverklaring van na de roof te goeder trouw verworven eigendomstitels.¹⁶⁴ Resolutie 1205 ging daarbij zelfs zo ver dat het duidelijk niet alleen cultuurgoederen in publieke collecties in het vizier nam, maar evenzeer restituties vanwege de kunsthandel en zelfs vanwege private verzamelaars leek te verwachten.¹⁶⁵ De resolutie riep de lidstaten tot slot ook op buitengerechtelijke procedures voor bemiddeling en alternatieve geschillenbeslechting in het leven te roepen.¹⁶⁶

72. EVALUATIE – De verregaande impact van de veranderingen die ze beoogde (namelijk wijzigingen van aloude principes van burgerlijk recht), zorgde ervoor dat de wellicht overambitieuze Resolutie 1205 nooit werd uitgevoerd. Het Comité van Ministers ging niet in op de suggesties van de Parlementaire Vergadering en de resolutie inspireerde de lidstaten niet tot belangrijke juridische hervormingen in het privaatrecht of het bestuursrecht.¹⁶⁷

3. VILNIUS FORUM DECLARATION ON HOLOCAUST-ERA LOOTED CULTURAL ASSETS

73. VILNIUS: HET VERHOOPTE VERVOLG – In haar afsluitende paragraaf riep Resolutie 1205 op om in aansluiting op de Washingtonconferentie van 1998 ook een Europese conferentie te organiseren aangaande de problematiek van de vermogensrechtelijke gevolgen van de Holocaust, met bijzondere aandacht voor de teruggave van cultuurgoederen en de juridische hervormingen die daarvoor nodig zouden zijn.¹⁶⁸ De regering van Litouwen bood aan als gastheer op te treden voor die vervolgconferentie over de uitvoering van de *Washington Principles* en Resolutie 1205.¹⁶⁹ Het *International Forum on Holocaust-Era Looted Cultural Assets* vond plaats in Vilnius, onder auspiciën van de Raad van Europa.¹⁷⁰

74. VILNIUS: HET ONVERHOOPTE (?) RESULTAAT – Hoewel de Holocaustconferentie in Vilnius blijk geven moest van de voortdurende inzet van de internationale gemeenschap om de aanslepende onrechtvaardigheden van de Holocaust recht te zetten¹⁷¹, moet ze zonder twijfel toch als een mislukking worden aangemerkt. De afsluitende *Vilnius Forum Declaration* slaagde er immers niet in de *Washington Principles* ook maar enigszins te verfijnen of uit te breiden.¹⁷² De verklaring was in niets juridisch bindend.¹⁷³ In het licht van de torenhoge ambities om juridische hervormingen te bereiken en zo de *Washington Principles* en de Resolutie 1205 in de nationale rechtsordes te implementeren, was dat ronduit ontgoochelend.¹⁷⁴ De slottekst ging niet verder dan de

¹⁶⁴ Voor een volledig overzicht, zie de paragrafen 11 tot 15 van Resolutie 1205, <https://www.lootedartcommission.com/council-of-europe>.

¹⁶⁵ Zie Paragraaf 18 van Resolutie 1205, <https://www.lootedartcommission.com/council-of-europe>.

¹⁶⁶ Paragraaf 16 van Resolutie 1205, <https://www.lootedartcommission.com/council-of-europe>.

¹⁶⁷ K. LUBINA, *Contested Cultural Property: The Return of Nazi Spoliated Art and Human Remains from Public Collections*, Maastricht, Universiteit Maastricht, 2009, 180.

¹⁶⁸ Paragraaf 19 van Resolutie 1205, <https://www.lootedartcommission.com/council-of-europe>.

¹⁶⁹ J. A. KREDER, "Reconciling Individual and Group Justice with the Need for Repose in Nazi- Looted Art Disputes: Creation of an International Tribunal", 73 *Brooklyn Law Review* 2007, (155) 172; D. RANGE, "Deaccessioning and Its Costs in the Holocaust Art Context: The United States and Great Britain", 39 *Texas International Law Journal* 2004, (655) 665.

¹⁷⁰ P. O'KEEFE, "Vilnius International Forum on Holocaust-Era Looted Cultural Assets, Vilnius, Lithuania (October 3-5)", 10 *International Journal for Cultural Property* 2001, (127) 127.

¹⁷¹ P. MCCARTER COLLINS, "Has 'the lost museum' been found? Declassification of government documents and report on Holocaust assets offer real opportunity to 'do justice' for Holocaust victims on the issue of Nazi-looted art", 54 *Maine Law Review* 2002, (115) 142-143.

¹⁷² P. O'KEEFE, "Vilnius International Forum on Holocaust-Era Looted Cultural Assets, Vilnius, Lithuania (October 3-5)", 10 *International Journal for Cultural Property* 2001, (127) 127-132; E.A. GRAEFE, "The Conflicting Obligations of Museums Possessing Nazi-Looted Art", 51 *Boston College Law Review* 2010, (473) 504.

¹⁷³ L. F. REDMAN, "A Wake-up Call for a Uniform Statute of Limitations in Art Restitution Cases", 15 *UCLA Entertainment Law Review* 2008, (203) 222; D. RANGE, "Deaccessioning and Its Costs in the Holocaust Art Context: The United States and Great Britain", 39 *Texas International Law Journal* 2004, (655) 669; B. E. POLLOCK, "Out of the Night and Fog: Permitting Litigation to Prompt an International Resolution to Nazi-Looted Art Claims", 43 *Houston Law Review* 2006, (193) 199.

¹⁷⁴ K. LUBINA, *Contested Cultural Property: The Return of Nazi Spoliated Art and Human Remains from Public Collections*, Maastricht, Universiteit Maastricht, 2009, 181.

deelnemende landen aan te moedigen ‘to take all reasonable measures to implement the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art as well as Resolution 1205 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe’¹⁷⁵ of nog: ‘The Vilnius Forum welcomes the progress being made by countries to take the measures necessary, within the context of their own laws, to assist in the identification and restitution of cultural assets looted during the Holocaust era and the resolution of outstanding issues.’¹⁷⁶ De *Vilnius Forum Declaration* was bovendien uitermate kort en haar toon terughoudend.¹⁷⁷

75. EVALUATIE – Al in een vroeg stadium van de conferentie werd duidelijk dat de meeste deelnemende landen aan het *Vilnius Forum* hun nationale rechtssysteem niet ingrijpend of zelfs geheel niet wilden wijzigen. Een vergelijking van de ontwerpaanbevelingen die voorafgaand aan de bijeenkomst werden opgesteld en de tekst van de *Vilnius Forum Declaration* die uiteindelijk werd aangenomen, geeft een duidelijke indicatie van wat de staten niet bereid waren te aanvaarden.¹⁷⁸ Zo verwierpen heel wat staten de suggestie in het ontwerp om een *Task Force on Holocaust-Era Looted Assets* op te richten, die zou toezien op de implementatie in heel Europa van de *Washington Principles*, van Resolutie 1205 van de Raad van Europa en van de Vilnius Aanbevelingen. Dat werd afgewezen als een te drastische stap.¹⁷⁹ In de *Vilnius Forum Declaration* geraakte dan ook nergens dergelijk toezichtmechanisme ingeschreven.¹⁸⁰ Men kwam niet verder dan het voorstel om periodieke internationale bijeenkomsten van deskundigen te organiseren om standpunten en ervaringen uit te wisselen over de uitvoering van de *Washington Principles* of latere teksten.¹⁸¹ Bovendien werd in de *Vilnius Forum Declaration*, in tegenstelling tot in de ontwerptekst, met geen woord gerept over de toekomstige ambitie een internationaal verdrag te sluiten over de juridische aspecten verbonden met de teruggave van cultuurgoederen.¹⁸² De bijeenkomst in Vilnius was dan ook niet meer dan de spreekwoordelijke ‘*tea and sympathy*’ voor de landen die sinds de Conferentie van Washington reële inspanningen hadden geleverd om de teruggave van geroofde cultuurgoederen aan de oorspronkelijke eigenaars of hun erfgenamen te bewerkstelligen. Van een ernstig initiatief om daadwerkelijk tot wijzigingen aan bestaande wettelijke regels te komen, kan wat het *Vilnius Forum* betreft bezwaarlijk gesproken worden, als ze al zelfs overwogen werden.¹⁸³

4. TEREZÍN DECLARATION

76. ACTIES VAN HET EUROPEES PARLEMENT – Hoewel het Europees Parlement eind jaren negentig al enkele resoluties had aangenomen met betrekking tot de teruggave van tijdens de Holocaust

¹⁷⁵ Paragraaf 5 *Vilnius Forum Declaration on Holocaust-Era Looted Cultural Assets* van 2000, zie www.lootedartcommission.com/vilnius-forum.

¹⁷⁶ P. O’KEEFE, “Vilnius International Forum on Holocaust-Era Looted Cultural Assets, Vilnius, Lithuania (October 3-5)”, 10 *International Journal for Cultural Property* 2001, (127) 130.

¹⁷⁷ B. DEMARSIN; “Let’s not talk about Terezín: Restitution of Nazi era looted art and the tenuousness of public international law”, 37 *Brooklyn Journal of International Law* 2011, (117) 143.

¹⁷⁸ P. O’KEEFE, “Vilnius International Forum on Holocaust-Era Looted Cultural Assets, Vilnius, Lithuania (October 3-5)”, 10 *International Journal for Cultural Property* 2001, (127) 130; K. LUBINA, *Contested Cultural Property: The Return of Nazi Spoliated Art and Human Remains from Public Collections*, Maastricht, Universiteit Maastricht, 2009, 181-182.

¹⁷⁹ P. O’KEEFE, “Vilnius International Forum on Holocaust-Era Looted Cultural Assets, Vilnius, Lithuania (October 3-5)”, 10 *International Journal for Cultural Property* 2001, (127) 130.

¹⁸⁰ B. DEMARSIN; “Let’s not talk about Terezín: Restitution of Nazi era looted art and the tenuousness of public international law”, 37 *Brooklyn Journal of International Law* 2011, (117) 143.

¹⁸¹ Paragraaf 5 *Vilnius Forum Declaration on Holocaust-Era Looted Cultural Assets* van 2000, zie www.lootedartcommission.com/vilnius-forum.

¹⁸² P. O’KEEFE, “Vilnius International Forum on Holocaust-Era Looted Cultural Assets, Vilnius, Lithuania (October 3-5)”, 10 *International Journal for Cultural Property* 2001, (127) 131-132.

¹⁸³ B. DEMARSIN; “Let’s not talk about Terezín: Restitution of Nazi era looted art and the tenuousness of public international law”, 37 *Brooklyn Journal of International Law* 2011, (117) 144.

geroofde goederen,¹⁸⁴ bleef het sinds de *Washington Principles* en de initiatieven vanuit de Raad van Europa stil tot de EU zich eind 2003 via een resolutie van het Europees Parlement opnieuw over het vraagstuk uitsprak. Daarin riep het Europees Parlement de Europese Commissie op om een studie uit te voeren naar de ontwikkeling van gemeenschappelijke beginselen inzake verjaring, de vaststelling van eigendom en mogelijke mechanismes voor geschillenbeslechting.¹⁸⁵ Bovendien werd de voorzitter van de Europese Unie verzocht om de kwestie toe te wijzen aan een werkgroep. Alle suggesties van het Europees Parlement werden echter genegeerd, aangezien er tot 2009 geen verdere actie werd ondernomen.¹⁸⁶

77. ONDER TSJECHISCH VOORZITTERSCHAP – Als onderdeel van het Tsjechische voorzitterschap van de EU, richtte het land op 26 juni 2009 in Praag een vierdaagse conferentie in over de aanslepende vermogensrechtelijke gevolgen van de Holocaust. Op 30 juni 2009 kwamen de vertegenwoordigers van zesenvestig staten op uitnodiging van de Tsjechische regering bijeen in Theresiënstadt of Terezín, waar zich tijdens WOII een van de belangrijkste concentratiekampen bevond. Op die symbolische plaats werd de formele slotverklaring, de *Terezín Declaration* aangenomen.¹⁸⁷

78. INHOUDELIJKE VERRUIMING – In tegenstelling tot de *Washington Principles* richtte de *Terezín Declaration* zich niet uitsluitend op nazioofoerkunst. In de tekst worden ook andere Holocaust-gerelateerde aspecten aangeraakt, zoals het welzijn van en bijstand aan *Holocaust-survivors* en andere slachtoffers van nazivervolging, kwesties betreffende (verloren) onroerend goederen, Joodse begraafplaatsen, archieven, onderwijs, onderzoek en sites voor herdenking van de Holocaust.

79. NORMATIEVE DRAAGWIJDTE OP SCHERP GESTELD – Voor de teruggave van door de nazi's geconfisqueerde cultuurgooederen, bracht de verklaring echter weinig nieuws.¹⁸⁸ Het document bevestigde weliswaar de steun van de ondertekenaars aan de *Washingtons Principles* en moedigde alle partijen aan om deze in de nationale rechtsorde te implementeren, doch bevorderde de restitutiezaak niet echt noemenswaardig.¹⁸⁹ Zo bevat de *Terezín Declaration* geen enkele bepaling die slachtoffers een daadwerkelijk recht geeft om hun gestolen bezittingen terug te eisen. Integendeel, als er enige twijfel had kunnen bestaan over de normatieve waarde van de *Terezín Declaration* en haar voorgangers, werd hun precieze draagwijdte nogmaals scherp gesteld. Wat betreft de teruggave van cultuurgooederen spreekt de *Terezín Declaration* immers uitdrukkelijk van 'vrijwillige verbintenissen' en 'morele beginselen'. In dat verband is het opmerkelijk dat de preambule van de *Terezín Declaration* zelfs expliciet het juridisch niet-

¹⁸⁴ Resolutie van 14 december 1995 over de teruggave van geplunderde eigendommen aan joodse gemeenschappen (1996 O.J. (C 17) 141); Resolutie van 16 juli 1998 over de teruggave van eigendommen van slachtoffers van de Holocaust, (1998 O.J. (C 292) 112).

¹⁸⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 17 december 2003 over een juridisch kader voor het vrije verkeer binnen de interne markt van goederen waarvan het eigenaarschap waarschijnlijk wordt aangevochten (2002/2114(INI)), *Pb.L.* 15 april 2004, afl. 91, 500.

¹⁸⁶ K. LUBINA, *Contested Cultural Property: The Return of Nazi Spoliated Art and Human Remains from Public Collections*, Maastricht, Universiteit Maastricht, 2009, 183-184.

¹⁸⁷ Voor de volledige tekst van de *Terezín Declaration*, zie www.lootedartcommission.com/NPNMG484641.

¹⁸⁸ B. DEMARSIN; "Let's not talk about Terezín: Restitution of Nazi era looted art and the tenuousness of public international law", 37 *Brooklyn Journal of International Law* 2011, (117) 145.

¹⁸⁹ M. G. CONWAY, "Dormant Foreign Affairs Preemption and Von Saher v. Norton Simon Museum: Complicating the "Just and Fair Solution" to Holocaust-Era Art Claims", 28 *Law & Ineq.* 2010, (373) 400-401.

bindende karakter van de verklaring en de daarin uitgedrukte morele verantwoordelijkheden vooropstelt.¹⁹⁰

5. MEER RECENTE INITIATIEVEN VANUIT EU-HOEK

80. SYRIË: HOE IN EU (EN DE WERELD) DE AANDACHT VERSCHOOF – Hoewel de Conferentie in Tsjechië met de *Terezín Declaration* een lange slottekst had opgeleverd die door zesenvestig landen werd onderschreven, leefde na afloop toch vooral het gevoel dat er sinds de aanname van de *Washington Principles* in 1998 op het internationaalrechtelijke niveau weinig vooruitgang was geboekt.¹⁹¹ Dat gevoel werd nog versterkt doordat het in de daaropvolgende jaren binnen de EU verder ook muisstil bleef over de problematiek van de tijdens de Holocaust geroofde cultuurgoederen en het bijhorende restitutievraagstuk. Een omvangrijke studie ten behoeve van het Europees Parlement naar het gebruik van alternatieve technieken voor de beslechting van geschillen inzake roofterkunst raketde de kwestie in 2016 weer kortstondig op. De nadruk lag echter niet langer alleen op Holocaust, maar belichtte net zozeer de erfgoedgevolgen van andere internationale conflicten, zoals de op dat moment woedende Syriëcrisis.¹⁹² Aansluitend daarbij nam het Europees Parlement op 17 januari 2019 een nieuwe parlementaire resolutie aan waarin het de Commissie verzocht om alternatieve geschillenbeslechting bij conflicten inzake cultuurgoederen verder te promoten. De resolutie getuigt evenwel van dezelfde verruimde scope als de voormelde studie, door zich niet alleen op tijdens WOII geroofde cultuurgoederen te richten.¹⁹³

81. OPVOLGCONFERENTIE: 70 YEARS AND COUNTING – Wel toegespitst op de problematiek van de naziroofterkunst was de Conferentie *70 years and counting: The final opportunity?* die op 12 september 2017 de vertegenwoordigers samenbracht van de EU-lidstaten die in opvolging van de *Washington Principles* een restitutiecommissie hadden ingericht. Ze gingen in Londen in dialoog met een aantal experts om samen een Europees actieplan op te stellen en eventueel het pad te effenen naar een restitutiecommissie op Europees niveau.¹⁹⁴ Een van de concrete resultaten van de Conferentie van 2017 was de oprichting van het *Network of European Restitution Committees on Nazi-Looted Art*, waarbinnen informatie en *knowhow* zouden worden uitgewisseld en gezamenlijke projecten konden worden opgestart. Zo verschenen tussen 2019 en september 2024 bijvoorbeeld een 18-tal nieuwsbrieven gewijd aan de werking van de restitutiecommissies uit de deelnemende landen (Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en

¹⁹⁰ Laatste inleidende overweging van de *Terezín Declaration*, zie www.lootedartcommission.com/NPNMG484641. Zie ook: “Recalling the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art as endorsed at the Washington Conference of 1998, which enumerated a set of voluntary commitments for governments that were based upon the moral principle that art and cultural property confiscated by the Nazis from Holocaust (Shoah) victims should be returned to them or their heirs, in a manner consistent with national laws and regulations as well as international obligations, in order to achieve just and fair solutions [...]”

¹⁹¹

¹⁹² DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, Cross-border restitution claims of art looted in armed conflicts and wars and alternatives to court litigation, mei 2016, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556947/IPOL_STU\(2016\)556947_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556947/IPOL_STU(2016)556947_EN.pdf), 77 p.

¹⁹³ Reso.Parl. nr. 2017/2023(INI), 17 januari 2019 over grensoverschrijdende vorderingen tot restitutie van in oorlogen en gewapende conflicten buitgemaakte kunstwerken en cultuurgoederen, https://www.europarl.europa.eu/docco/document/TA-8-2019-0037_NL.pdf.

¹⁹⁴ DEPARTMENT FOR DIGITAL, CULTURE, MEDIA AND SPORT, 70 years and counting: the final opportunity? Note of proceedings, 12 september 2017, <https://www.gov.uk/government/groups/spoliation-advisory-panel#spoliation-conference-2017---70-years-and-counting-the-final-opportunity--note-of-proceedings>. Zie daarover ook A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofterkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 36.

Nederland).¹⁹⁵ Bij gebrek aan een restitutiecommissie konden noch België, noch Vlaanderen deelnemen aan het voormelde initiatief.

82. OPVOLGCONFERENTIE: TEREZÍN II – Toen Tsjechië dertien jaar na de *Terezín Declaration* in 2022 opnieuw voorzitter was van de EU, organiseerde de het land een opvolgconferentie, andermaal in Praag en Terezín. Tijdens die bijeenkomst kwamen diverse Holocaust-gerelateerde problematieken aan bod, al leek het initiatief in de eerste plaats gericht op herinnering en de bevordering van Holocaust-educatie. In de slotverklaring van de tweede Terezín Conferentie drukte de internationale gemeenschap haar blijvend engagement uit tegenover de slachtoffers van de Holocaust en herbevestigden de deelnemende landen hun inzet voor de *Terezín Declaration* van 2009.¹⁹⁶

6. BEST PRACTICES FOR THE WASHINGTON CONFERENCE PRINCIPLES ON NAZI-CONFISCATED ART

83. WASHINGTON IS CALLING: VAN PRINCIPES NAAR GOEDE PRAKTIJKEN – Naar aanleiding van de 25^e verjaardag van de *Washington Conference Principles* blies de internationale gemeenschap in maart 2024 op Amerikaans verzoek opnieuw verzamelen in Washington voor het meest recente initiatief ter bevordering van de restitutie van tijdens de Holocaust geroofde cultuurgoederen. De bijeenkomst mondde uit in een document met *Best Practices* om de implementatie van de *Washington Principles* te versterken. De elf principes van 1998 werden als fundamentele en tijdloze basis voor de restitutie van cultuurgoederen aangemerkt, terwijl de *Best Practices* als hulp bij de praktische implementatie ervan werden gepresenteerd. Ook deze *Best Practices*, gebaseerd op 25 jaar ervaring met de toepassing van de *Washington Principles*, zijn juridisch niet bindend, wat overigens ook letterlijk in de tekst staat uitgedrukt. Net als de basistekst uit 1998 werden ook de *Best Practices* van 2024 opgesteld in het besef dat er verschillende rechtssystemen bestaan en dat staten hebben te handelen binnen de context van hun eigen wetten en steeds in overeenstemming daarmee.¹⁹⁷

84. INHOUDELIJKE ANALYSE – De *Best Practices* van 2024 zijn vooral interessant omdat erin een aantal begrippen of terminologische wendingen worden verduidelijkt die voor de toepassing van de *Washington Principles* cruciaal zijn. Gelet op hun belang voor de onderzoeksopdracht, staan we in wat volgt nader stil bij elk van deze terminologische verduidelijkingen.

- Waar in de *Washington Principles* de term ‘art’ of ‘kunst’ gebruikt wordt, verwijst dit volgens de *Best Practices* naar de cultuurgoederen van slachtoffers van de Holocaust (*Shoah*) en andere slachtoffers van de nazivervolging, in publieke of private handen, inclusief maar niet beperkt tot schilderijen en andere voorwerpen van beeldende of decoratieve kunst, boekrollen, synagogale en ceremoniële objecten, evenals bibliotheken, manuscripten, archieven, documenten en muziekinstrumenten die toebehoren aan individuen en aan Joodse en andere gemeenschappen, organisaties en instellingen (**Best Practice A**).
- De termen ‘Nazi-confiscated’ en ‘Nazi-looted’ moeten ruim worden opgevat en verwijzen naar wat werd geplunderd, geconfisqueerd, in beslag genomen of ontvreemd door de nazi's, de fascisten en hun collaborateurs. Dat kon op verschillende manieren, zoals door diefstal, dwang of confiscatie, maar is daar zeker niet toe beperkt, zodat het begrip zich ook uitstrekt

¹⁹⁵ Zie daarvoor <https://www.restitutiecommissie.nl/en/newsletter-network-european-committees>.

¹⁹⁶ Voor de volledige tekst van de slotverklaring, zie https://www.gov.il/BlobFolder/guide/rechush_europe/he/terezin_declaration_conference_2022.pdf.

¹⁹⁷ Zie tweede inleidende overweging *Best Practices for the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art*, <https://www.lootedartcommission.com/WJAJFL10202>.

tot wat werd achtergelaten of verkocht onder dwang tijdens het tijdperk van de Holocaust tussen 1933 en 1945 (**Best Practice B**).

- Aansluitend daarbij verduidelijken de *Best Practices* dat de verkoop van kunst- en cultuurgoederen door een vervolgd persoon tijdens de Holocaust tussen 1933-1945 als een onvrijwillige overdracht van eigendom kan worden beschouwd als daar rekening houdend met de specifieke historische en juridische context op basis van de omstandigheden van de verkoop aanwijzingen toe bestaan (**Best Practice C**).
- ‘*Just and fair solutions*’ betekent volgens de *Best Practices* in de eerste plaats rechtvaardige en eerlijke oplossingen voor de slachtoffers van de Holocaust (*Shoah*) en andere slachtoffers van nazivervolging en voor hun erfgenamen. De *Best Practices* voegen daaraan toe dat (zoals uiteengezet in de *Terezín Declaration*) restitutie van het cultuurgoed in kwestie in beginsel de primaire oplossing uitmaakt (**Best Practice D**).
- Teruggave dient te geschieden aan alle rechtmatige begunstigden en erfgenamen in overeenstemming met het gebruikelijke erfrecht van een land. Alle vooroorlogse eigenaars die geïdentificeerd zijn via herkomstonderzoek of hun erfgenamen moeten met het oog op de teruggave van het geroofde cultuurgoed proactief worden gezocht door de huidige bezitters (**Best Practice E**).
- Daarbij aansluitend stellen de *Best Practices* dat in geval van teruggave de huidige bezitters van geroofde cultuurgoederen geen terugbetaling van hun aankoopprijs mogen vragen van de vooroorlogse eigenaars of hun erfgenamen. Compensatie zou daarentegen langs fiscale weg moeten verlopen (**Best Practice F**).
- Verder stellen de *Best Practices* dat overheden verondersteld worden herkomstonderzoek en catalogiserings-, digitaliserings- en inventariseringsprojecten aan te moedigen, zowel wat betreft publieke als private archieven (en met inbegrip van archieven van kunsthandelaars). Publieke en private collecties moeten worden aangemoedigd om hun inventarissen te publiceren (**Best Practice G**).
- Ook wordt herhaald dat herkomstonderzoekers toegang moeten hebben tot alle relevante archieven en brondocumenten. Zowel het herkomstonderzoek dat wordt uitgevoerd door publieke als door private instanties moet openbaar worden gemaakt op het internet. Als ze daarover worden bevraagd, moeten de huidige bezitters alle documentatie met betrekking tot verwerving en herkomst bekendmaken aan de eisers. Herkomstonderzoek, in het bijzonder met betrekking tot potentiële claims, zou idealiter moeten worden uitgevoerd door een onafhankelijke onderzoeksinstituting om mogelijke belangenconflicten te vermijden. Een dergelijke onafhankelijke instelling zou toegang moeten krijgen tot alle relevante archieven, ongeacht of deze publiek of privaat zijn (**Best Practice H**).
- Volgens de *Best Practices* worden landen met de *Washington Principles* aangemoedigd om een onafhankelijk expertenorgaan in het leven te roepen, belast met de behandeling van restitutieclaims. Deze organen worden verondersteld evenwichtig, deskundig en representatief te zijn samengesteld. Het gebruik van alternatieve mechanismen voor wordt aangemoedigd om rechtszaken te vermijden (**Best Practice I**).
- De *Best Practices* bevelen ook aan dat de nationale restitutiescommissies, musea en overheidsdiensten hun missie/visie en procedureregels zouden publiceren, evenals hun beslissingen en aanbevelingen, zodat de procedure en de beslissingsgronden volledig transparant zijn voor eisers (**Best Practice J**).

- Om de teruggave mogelijk te maken van geroofde cultuurgoederen die zich in staatscollecties of zelfs in particuliere handen bevinden bevelen de *Best Practices* aan dat lidstaten bij de *Washington Principles* juridische belemmeringen die restitutie zouden verhinderen (zoals regels inzake onvervreemdbaarheid bevrijdende of verkrijgende verjaring, of uitvoerrestricties) zouden wegwerken (**Best Practice K**).
- Verder beveelt men ook aan dat landen en collectiebeherende instellingen uitgebreide informatie en statistieken zouden bijhouden en *online* zouden publiceren over het herkomstonderzoek dat wordt gevoerd en de resultaten daarvan. Ook informatie over de afgehandelde restitutieclaims zou met respect voor de privacy moeten worden gepubliceerd (**Best Practice L**).
- Ook zouden landen en instellingen een centraal contactpunt moeten instellen om informatie, advies en hulp te bieden bij vragen over geroofde cultuurgoederen, archieven en claims (**Best Practice M**).
- *Best Practice N* richt zich uitdrukkelijk op de geroofde cultuurgoederen waarvan de vooroorlogse eigenaars of hun erfgenamen niet kunnen worden geïdentificeerd. Er wordt in herinnering gebracht dat de *Washington Principles* ook daarvoor een rechtvaardige en eerlijke oplossing noodzakelijk achten, zonder dat er daarvoor evenwel een universeel model bestaat (**Best Practice N**).
- Opmerkelijk is tot slot ook de laatste aanbevolen praktijk cultuurgoederen waarvan is vastgesteld dat ze eigendom zijn geweest van Joodse gemeenschappen terug te geven aan een actuele Joodse instelling of belangenorganisatie, omdat de voorwerpen niet moeten worden gezien als verzamelobjecten, maar als deel van het collectieve geheugen van het Joodse volk. Nog niet teruggegeven documentair erfgoed, zoals manuscripten, archieven, boekrollen en boeken, moeten worden gedigitaliseerd en via het internet toegankelijk worden gemaakt (**Best Practice O**).

HOOFDSTUK 6. GRONDIGE ANALYSE VAN DE *SOFT LAW* INSTRUMENTEN EN HUN BETEKENIS VOOR HET VLAAMSE RESTITUTIEBELEID

1. *Washington Principles* als grondslag en maatstaf voor het te ontwikkelen Vlaamse Restitutiebeleid

85. WASHINGTON PRINCIPLES ALS GEDRAGEN OERTEKST – In het vorige hoofdstuk werden alle internationaal ontwikkelde *soft-law* instrumenten inzake naziroofkunst in kaart gebracht en op beknopte wijze gedeut. Op basis van die analyse kan men op inhoudelijke gronden stellen dat de enige tekst die internationaal werkelijk maatgevend lijkt voor de problematiek van de naziroofkunst de *Washington Principles* van 1998 zijn. Het zijn de verplichtingen die in dat instrument worden geformuleerd, die ook in alle latere teksten uitdrukking blijven krijgen, hoogstens voorzien van wat nadere uitwerking, maar zelfs meestal onveranderd. Wanneer die latere teksten bijkomende verplichtingen formuleren, valt op dat zij doorgaans niet op dezelfde manier worden herbevestigd in latere documenten. Zij lijken dan ook niet dezelfde gedragenheid te genieten als de elf fundamentele principes die in 1998 in Washington werden geformuleerd. Het zijn de morele verplichtingen van de *Washington Principles*, zoals ze verwoord werden met de toen gehanteerde sleutelbegrippen en typische zinswendingen, die in alle opvolgverklaringen terugkomen. Daarom richten wij ons hier in de eerste plaats op de begrippen en de wendingen die voor de *Washington Principles* maatgevend zijn. Het zijn immers die begrippen, die wendingen en de verplichtingen die ermee worden uitgedrukt die de gemene deler van alle *soft-law* instrumenten uitmaken.

86. WASHINGTON PRINCIPLES ALS MAATSTAF VOOR PROCEDURE EN INHOUD – In Eerder gaven wij aan dat de *Washington Principles* in essentie op twee grote actiepunten inzetten: 1) het voeren van en herkomstonderzoek (in al zijn facetten) 2) het schikken van tegenstrijdige eigendomsaanspraken. Wat dat laatste actiepunt betreft, zijn er in de *Washington Principles* ook effectief een aantal normatieve uitspraken terug te vinden. Sommige van die normatieve uitspraken betreffen het procedureverloop bij eigendomsgeschillen; andere dragen veeleer materiële voorschriften in zich. Het bereiken van rechtvaardige en eerlijke oplossingen (*‘achieve just and fair solutions’*) voor naziroofkunst is de kernverplichting waaraan de *Washington Principles* uitdrukking geven. Zij raakt zelfs tegelijk aan procedure én inhoud. In wat volgt gaan we nader in op de normatieve uitspraken die in de *Washington Principles* vervat zitten, en dit zowel wat betreft de procedure als de inhoud.

2. Analyse van de normatieve draagwijdte van de *Washington Principles*

1. ALGEMEEN

87. HET BELANG VAN KWALITEITSVOLLE PROCEDURES – Het feit dat procedures nodig zijn om tot rechtvaardige en eerlijke oplossingen te komen, kan in eerste instantie rechtstreeks worden afgeleid uit de *Washington Principles* zelf. De ondertekenende staten hebben zich via dat *soft-law* instrument er immers toe geëngageerd om dergelijke procedures in te voeren. Ook los van de erfgoedsector en de problematiek van de (nazi)roofkunst wordt trouwens algemeen erkend dat procesrecht nodig is als een reflexief recht (*i.e.* een ‘recht om recht te krijgen’) dat het materiële recht in de juiste richting stuurt, op weg naar een beslissing. Dit geldt ook voor de morele beoordelingsmaatstaven, die moeten leiden tot rechtvaardige en eerlijke oplossingen (*‘just and fair solutions’*), maar zelf natuurlijk ingebed zijn in een welbepaalde procedure die in een

rechtsstaat als België aan kwaliteitsvereisten moet voldoen.¹⁹⁸ Dat erkennen de *Washington Principles* overigens uitdrukkelijk door in hun preambule te stellen ‘dat de lidstaten verschillende rechtssystemen hebben en dat landen handelen binnen het kader van hun eigen wetten’.¹⁹⁹ Aansluitend staan we dan ook nader stil bij de *Washington Principles* en de vervolgvklaringen om deze te onderzoeken op hun normatieve uitspraken wat betreft het verloop van dergelijke eigendomsgechillen.

88. ANALYSE VAN (EN GEVOLGTREKKINGEN UIT) DE PREAMBULE – In de preambule wordt inderdaad vooropgesteld (en aldus uitdrukkelijk erkend) dat alle lidstaten een eigen en vooral ook onderling onderscheiden rechtssysteem hebben en dat zij bij de implementatie van de - niet-bindende - *Washington Principles* altijd ‘handelen binnen het kader van hun eigen wetten’.²⁰⁰ Wie daar even dieper over doordenkt, komt tot een aantal fundamentele procedurele inzichten. Immers, als de vooropstelling in de preambule wordt omgedraaid, wordt het normaal op eigendomsgechillen toepasselijke recht erkend als het uitgangspunt waarvan het nodig en wenselijk kan zijn om af te wijken, specifiek voor naziroofgechillen, om ook daar rechtvaardige en eerlijke oplossingen te vinden. Een dergelijke afwijking is echter alleen gerechtvaardigd op die gebieden waar het normaal toepasselijke recht zelf geen rechtvaardige en eerlijke oplossingen mogelijk maakt. Dit impliceert dan automatisch dat de normaal toepasselijke (procedurele) rechtsbeginselen ook op restitutieprocedures inzake naziroofkunst fundamenteel van toepassing zijn. Dat is een belangrijk inzicht. Omgekeerd zal elke afwijking van deze beginselen slechts te rechtvaardigen zijn als zij voortvloeit uit de *Washington Principles* en de vervolgvklaringen. Daarom past het de internationale *soft-law* instrumenten in detail te analyseren wat betreft hun uitspraken over de toepasselijke procedure bij eigendomsconflicten over geroofde cultuuroederen.²⁰¹

2. PROCEDURE-VEREISTEN VERVAT IN DE INTERNATIONALE SOFT-LAW INSTRUMENTEN

i. Procedure-vereisten op basis van de *Washington Principles*

89. INRICHTING VAN PROCEDURES: PRINCIPE 11 WASHINGTON PRINCIPLES – Voor wie de laatste bepaling leest is het onmiddellijk duidelijk dat de *Washington Principles* ervan uitgaan dat de lidstaten internrechtelijke procedures inrichten om uitvoering te geven aan de elf geformuleerde beginselen. Daarbij wordt kennelijk in het bijzonder aan mechanismen van alternatieve gechillenbeslechting gedacht (i.e. bemiddelings-, arbitrage- en verzoeningsprocedures) om op die manier de betwiste eigendomstoestand uit te klaren. Voor de behandeling van cultuuroederen wordt daaraan tegenwoordig algemeen de voorkeur gegeven.²⁰² De *Washington Principles* dragen in die zin een ‘anti-litigation’-boodschap uit. Uit Principe 11 kan dan ook worden afgeleid dat mechanismen gericht op *alternative dispute resolution* (ADR), zoals bemiddeling,

¹⁹⁸ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 20.

¹⁹⁹ Preambule bij de *Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art*, zie www.lootedartcommission.com/Washington-principles.

²⁰⁰ Id.

²⁰¹ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 21.

²⁰² M. WELLER, *Rethinking EU Cultural Property Law: Towards Private Enforcement*, Baden-Baden, Nomos, 2018, 113; M.-A. RENOLD en A. CHECHI, “Just and Fair Solutions: An Analysis of International Practice and Trends”, in E. CAMPFENS (ed.), *Fair and Just Solutions? Alternatives to litigation in Nazi-looted art disputes: status quo and new developments*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2015, (187) 194.

arbitrage, onderhandeling of verzoening de voorkeur verdienen boven traditionele procedures voor een overheidsrechter.²⁰³

90. SAMENSTELLING VAN HET ADR-ORGAAN: PRINCIPE 10 WASHINGTON PRINCIPLES – Principe 11 stelt louter dat er procedures moeten worden ingericht, doch bevat verder geen duidelijke vereisten waaraan deze procedures moeten voldoen. Het ‘hoe’ van de procedure blijft inderdaad volledig open. Toch vinden we in Principe 10 een aanknopingspunt wat betreft de samenstelling van het orgaan dat de procedure leidt. Dit moet ‘*balanced*’ of ‘evenwichtig’ zijn zonder dat deze term verder wordt gespecificeerd. EISENSTAT stelde het tijdens de Washington Conferentie als volgt: ‘*The tenth principle states that to ensure objectivity and to enhance public confidence in their work, national commissions in this field should have members from outside the government, such as art experts, historians and representatives of communities which were victims of the Holocaust and, where appropriate, distinguished persons from other countries*’.²⁰⁴ Een dergelijke ‘evenwichtige’ samenstelling wordt unaniem als bevorderlijk aangemerkt voor de maatschappelijke aanvaarding van de genomen beslissing.²⁰⁵

91. OOK KWALITEITSWAARBORGEN VOOR DE PROCEDURES: VEREISTEN VAN EERLIJK PROCES – Het centrale richtsnoer van de *Washington Principles* is de eis om een rechtvaardige en eerlijke oplossing (‘*just and fair solution*’) te vinden voor het eigendomsvraagstuk omtrent cultuurgoederen die slachtoffers in het kader van de nazivervolging kwijtspeelden. Het voorschrift van de ‘*just and fair solutions*’ betreft niet alleen de inhoudelijke draagwijdte van de uitspraak in de zaak, maar heeft net zozeer betrekking op de procedure als middel om een dergelijke oplossing te bereiken. Ook de procedure moet aan die standaard van *just and fair* beantwoorden. Aansluitend analyseren wij dit postulaat in diverse richtingen werkt.

92. AFWIJINGEN VAN HET GEMEENRECHT EN DE ONVERMIJDELIJKE SPANNING TUSSEN RECHTVAARDIGHEID EN RECHTSZEKERHEID – Voor een ‘rechtvaardige en eerlijke oplossing’ kan het vandaag nodig zijn om het normaal toepasselijke recht op een welbepaalde casus van door de nazi’s geroofd erfgoed niet toe te passen. Dit betekent echter niet dat met die beslissing meteen *alle* normaal geldende juridische regels overboord worden gegooid. Zo blijven er bijvoorbeeld een aantal algemeen geldende procedurele beginselen van kracht, omdat deze voortvloeien uit de rechtsstaat. Tegelijk mag het duidelijk zijn dat de *Washington Principles* steeds een spanning zullen oproepen tussen rechtvaardigheid (ten aanzien van holocaustslachtoffers) en de rechtszekerheid waarop alle burgers in een rechtsstaat aanspraak zouden moeten kunnen maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verjaringstermijnen in het goederenrecht die in heel veel jurisdicties bestaan, die in het algemeen geacht worden de rechtszekerheid te dienen en daarom in principe ook als ‘eerlijk en rechtvaardig’ worden aangemerkt. Vanuit het oogpunt van holocaustslachtoffers dreigen dezelfde verjaringstermijnen de teruggave van geroofde cultuurgoederen echter te verhinderen. Daarbij komt dat de consequente toepassing van deze rechtsfiguur de laakbare inactiviteit van heel wat landen (zo ook België) na de oorlog dreigt te belonen. Het is op dat soort situaties dat de

²⁰³ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 24.

²⁰⁴ S. EISENSTAT, “Explanation of the Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art”, in J.D. BINDENAGEL (ed.), *Washington Conference on Holocaust-era Assets*, November 30-December 3, 1998, Proceedings, Washington, U.S. Government Publishing Office, 1999, (415) 419.

²⁰⁵ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 24.

Washington Principles ingrijpen door juridische obstakels voor rechtvaardige en eerlijke oplossingen te overwinnen vanuit een punctueel-corrigerende rechtvaardigheidslogica.²⁰⁶

93. GEEN CONCESSIONS OP HET RECHT OP EERLIJK PROCES – Op andere gebieden is het dan weer niet gepast om met het oog op een ‘rechtvaardige en eerlijke’ oplossing in de zin van de *Washington Principles* af te wijken van het normaal geldende recht. We verwezen in dat verband reeds naar de procedurele beginselen die voortvloeien uit de rechtsstaat, in het bijzonder het recht op een eerlijk proces. Dat laatste is immers geheel congruent met de idee van de ‘rechtvaardige en eerlijke’ oplossingen die de *Washington Principles* voorstaat.²⁰⁷ Op wat het recht op eerlijk proces betreft behoren er binnen de alternatieve geschillenbeslechtsprocedures die conform de *Washington Principles* worden ingericht, dan ook geen toegevingen te worden gedaan. Het recht op een eerlijk proces is immers bedoeld om te beschermen tegen willekeur en biedt rechtszoekenden verschillende garanties. Zo hebben de betrokken partijen het recht om gehoord te worden en het recht op gelijke behandeling, ook in de zin van gelijkheid in hun procedurele mogelijkheden. Ook bij dergelijke alternatieve geschillenbeslechtsprocedures behoort de uitspraak te worden gemotiveerd en de eindbeslissing openbaar te worden gemaakt.²⁰⁸

94. OVER HET BELANG VAN ‘PROCEDURELE RECHTVAARDIGHEID’ – De ‘*just en fair solutions*’ die de *Washington Principles* verlangen, gaan ook uit van wat men in de literatuur ‘procedurele rechtvaardigheid’ noemt. Procedures hebben immers ook een intrinsieke waarde. Een procedure die als eerlijk wordt ervaren, zal gemakkelijker worden aanvaard op haar eigen merites, ongeacht de uitkomst van de procedure. Mede vanuit het perspectief van de rechtspsychologie verdient de ‘procedurele rechtvaardigheid’ zeker haar plaats als onafhankelijke waarde, naast de ‘rechtvaardigheid van het resultaat’.²⁰⁹ Dat werd overigens in het kader van eigendomsgeschillen over naziroofkunst ook al in de literatuur erkend. Procedurele rechtvaardigheid wordt verder ook geacht bij te dragen aan verzoening en laat dat nu juist een van de eigenlijke doelstellingen zijn van de *Washington Principles*.²¹⁰

95. BESTANDDELEN VAN DE ‘PROCEDURELE RECHTVAARDIGHEID’ – De procedurele rechtvaardigheid die ook de *Washington Principles* voorstaat, vereist volgens de literatuur ter zake dat procedures consistent (i.e. voor iedereen en zo stabiel mogelijk hetzelfde) zijn en worden behandeld door onbevooroordeelde en onpartijdige personen: *Justice must not only be done, but also be seen to be done*. Daarnaast moet alle informatie in de procedure zo volledig en nauwkeurig mogelijk worden verkregen, moeten deelnemers zich vertegenwoordigd voelen in de procedure en moet worden voldaan aan algemeen gedeelde morele en ethische minimumvereisten. Tot slot moeten de resultaten van de procedure verifieerbaar en corrigeerbaar zijn, zodat de procedure als eerlijk wordt ervaren.²¹¹ Anderen verlangen voor een eerlijke procedure ook dat ook het beoordelingskader vooraf gekend is en dat dit vervolgens consistent en regelmatig wordt

²⁰⁶ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 26.

²⁰⁷ N. PALMER, “The Best We Can Do?”, in E. CAMPFENS (ed.), *Fair and Just Solutions? Alternatives to litigation in Nazi-looted art disputes: status quo and new developments*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2015, (153) 167.

²⁰⁸ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 26.

²⁰⁹ J.W. THIBAUT & L. WALKER, *Procedural justice: a psychological analysis*, New York, Erlbaum, 1975, 3.

²¹⁰ D. DE GIROLAMO, “The Conflation of Morality and “the Fair and Just Solution” in the Determination of Restitution Claims Involving Nazi-Looted Art: An Unsatisfactory Premise in Need of Change”, 26 *International Journal of Cultural Property* 2019, 357-385.

²¹¹ Zie G.S. LEVENTHAL, “What Should Be Done with Equity Theory? New Approaches to the Study of Fairness in Social Relationships”, in K. GERGEN, M. GREENBERG, & R. WILLIS (eds.), *Social Exchange: Advances in Theory and Research*, New York, Plenum Press, 1980, 27-55.

toegepast op elke te beoordelen casus. Ook dit zal de acceptatie van de uitkomst aan het einde van de procedure bevorderen.²¹²

96. PROCEDURES EN HUN BELANG VOOR TRANSITIONAL JUSTICE – Tot slot kan men de rechtvaardigheidseis die op basis van de *Washington Principles* ook aan het procedureverloop wordt gesteld, ook vanuit het perspectief van de *transitional justice* benaderen. Onder deze notie vat men het hele spectrum van inspanningen die nodig zijn om in het reine te komen met grove mensenrechtenschendingen.²¹³ Volgens de literatuur veronderstelt men daarvoor doorgaans dat feiten worden geverifieerd, dat waarheid publiekelijk wordt onthuld, dat er plaats is voor verontschuldiging en dat verantwoordelijkheid wordt aanvaard. ‘*Just en fair solutions*’ volgens de *Washington Principles* veronderstellen met andere woorden dat teruggavebeslissingen ingebed zijn in procedure waar plaats is voor erkenning van onrecht en empathie.²¹⁴

ii. Bijkomende procedure-vereisten op basis van de overige soft-law instrumenten

97. VILNIUS & TEREZÍN – In de *Vilnius Forum Declaration* wordt in essentie alleen de ‘*just and fair solution*’-vereiste van de *Washington Principles* herhaald, zodat hier geen bijkomende procedurevereisten kunnen worden gevonden. Ook de *Terezín Declaration* voegt amper iets toe, tenzij het feit dat de uitspraak moet gebaseerd zijn op ‘alle relevante documenten’ van ‘alle partijen’, wat impliciet veronderstelt dat alle partijen ook verplicht zijn die documenten over te leggen.²¹⁵

98. BEST PRACTICES 2024 – Inhoudelijk zijn de *Washington Principles Best Practices* van 2024 vooral gericht op materiële elementen en aspecten van herkomstonderzoek. Slechts enkele *best practices* stellen specifieke procedurele vereisten. Zo worden landen volgens *Best Practice I* aangemoedigd om een onafhankelijk expertenorgaan in het leven te roepen, belast met de behandeling van restitutieclaims. Dit voegt echter weinig of niets toe aan de procedurevereisten die wij zopas uit de *Washington Principles* meenden te kunnen afleiden. Ook de kwaliteitsvereisten die *Best Practice I* aan deze organen stelt, zijn niet nieuw. *Best Practice L* beveelt aan de uitspraken van restitutiecommissies waarmee eigendomsclaims worden beslecht steeds publiek te maken, zij het met respect voor de privacy. Ook die publiciteit werd volgens onze eerdere analyse reeds als procedureel aspect onder de ‘*just and fair*’-vereiste van de *Washington Principles* verondersteld.²¹⁶

3. MATERIËLE-VEREISTEN VERVAT IN DE INTERNATIONALE SOFT-LAW INSTRUMENTEN

i. Materiële vereisten op basis van de Washington Principles en latere soft-law instrumenten

99. OVER DE INHOUD VAN ‘RECHTVAARDIG EN EERLIJK’ – Anders dan voor het procesrecht ligt er in de *Washington Principles* geen abstract referentiekader besloten op grond waarvan eigendomsgeschillen aangaande tijdens de Holocaust geroofde cultuurgooederen moeten worden beoordeeld. De enige inhoudelijk verplichting is dat rechtvaardige en eerlijke oplossingen (‘*just and fair solutions*’) moeten worden bereikt. Over wat in een concreet geval van naziroofkunst als

²¹² Zie N. LUHMANN, *Legitimation durch Verfahren*, Berlin, Luchterhand, 1969, 89 e.v.

²¹³ A. HASGALL, “Anerkennung von Unrecht in Transitional-Justice-Prozessen”, in A. MIHR, G. PICKEL & S. PICKEL (eds.) *Handbuch Transitional Justice*, Wiesbaden, Springer, 2018, 27 e.v.

²¹⁴ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 32-33.

²¹⁵ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 34.

²¹⁶ *Supra*, randnr. 91.

oplossing inhoudelijk rechtvaardig en eerlijk is, vinden we geen verdere aanknopingspunten terug in de *Washington Principles*.²¹⁷ Wat het geschikte kader is voor de materiële beoordeling zullen wij verderop dan ook trachten te ontwikkelen op basis van een rechtsvergelijkende analyse van de beleidskeuzes die een aantal welgekozen jurisdicties (Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland) maakten bij de invulling aan de ‘*just and fair solutions*’-vereiste van de *Washington Principles*.²¹⁸

100. GEEN ALGEMENE COMPENSATIEVRAAGSTUKKEN VOOR HOLOCAUSTVERLIEZEN – Toch kunnen we uit de tekst van de *Washington Principles* iets inhoudelijks afleiden over wanneer ‘rechtvaardige en eerlijke oplossingen’ geboden zijn. Immers, door in de bepalingen 10 en 11 van de *Washington Principles* lidstaten op te roepen om alternatieve mechanismen in te richten voor de beslechting van eigendomsgeschillen en door in deze context ‘vooroorlogse eigenaren’ in overeenstemming met bepaling 7 aan te moedigen om claims in te dienen (waarvoor conform de bepalingen 8 en 9 ‘snel rechtvaardige en eerlijke oplossingen’ moeten worden gevonden), zet het *soft law* instrument zijn typische inhoudelijke toepassingsgebied uiteen. Het instrument betreft immers geschillen tussen voormalige en huidige eigenaars waarbij het eigendomsrecht over het litigieuze cultuurgood aan één van de partijen kan worden toegewezen, om zo tot een rechtvaardige en eerlijke oplossing te komen in het licht van de Holocaust-context en de overige omstandigheden van de zaak. Op basis van de tekst van de *Washington Principles* zijn algemene compensatiekwesties voor (resterende) eigendomsverliezen dus duidelijk niet aan de orde.²¹⁹

101. GELIJKHEID EN EVENREDIGHEID ALS HOEKSTENEN VAN RECHTVAARDIGHEID – Hoe de lidstaten geacht worden tot een ‘rechtvaardige en eerlijke oplossing’ te komen en welke beoordelingscriteria daarbij van toepassing zijn, blijft vrijwel geheel open. Wel kan er indirect uit de slotwending van Principe 8 (‘*die [oplossing] kan variëren naar gelang de feiten en omstandigheden van het specifieke geval*’) worden afgeleid dat er enerzijds een gelijkheidsbeginsel moet gelden en anderzijds (daarmee verweven), een evenredigheidsbeginsel.²²⁰ Beide beginselen zijn sinds ARISTOTELES twee hoekstenen van elk erkend concept van rechtvaardigheid.²²¹ In wezen moeten gelijke situaties gelijk worden behandeld, ongelijke situaties ongelijk in verhouding tot de omvang van de ongelijkheid. Het zijn precies deze klassieke postulaten van de rechtvaardigheid die gediend zijn met een genuanceerd materieel beoordelingskader, uiteraard in relatie tot de specifieke historische context, en zonder het gevaar van verstening door standaardisering.²²²

102. BEPERKT TOEPASSINGSGEBIED: ‘GEROOFD OF GECONFISQUEERD CULTUURGOEDEREN’ – Het materiële toepassingsgebied van de *Washington Principles* moet worden beperkt tot ‘kunstwerken die door de nazi’s zijn geroofd of geconfisqueerd’. Er bestaat consensus over dat onder de term ‘confiscatie’ altijd ook verliezen door middel van ogenschijnlijk legale transacties

²¹⁷ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 165.

²¹⁸ *Infra*, randnr. 129-242.

²¹⁹ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 166.

²²⁰ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 167.

²²¹ ARISTOTELES, *Ethica Nicomachea*, Boek V, Kapittel 5.

²²² M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 167.

(vaak aangeduid als ‘gedwongen verkopen’) moeten worden begrepen.²²³ Dit werd met in de *Terezin Declaration* van 2009 uitdrukkelijk verduidelijkt²²⁴, en herbevestigd in de *Best Practices* van 2024.²²⁵ Wel geeft de term ‘confiscatie’ aan dat de focus uitsluitend ligt op soevereine inbeslagnames ‘door de nationaalsocialisten’. De *Washington Principles* zijn niet bedoeld van toepassing te zijn op verliezen tijdens de oorlog als gevolg van bijvoorbeeld opeising door de Belgische staat. In hoeverre verliezen door toedoen van het slachtoffer zelf daar ook onder vallen is op basis van de tekst veel minder duidelijk en zal moeten worden uitgeklaard aan de hand van een rechtsvergelijkende analyse van de invulling die in een aantal referentielanden daaraan wordt gegeven.

103. BEPERKT TOEPASSINGSGEBIED: ENKEL NAZIROVEN – De term ‘nationaalsocialisten’ wordt in de *Washington Principles* ook niet nader gedefinieerd.²²⁶ De *Terezin Declaration* maakt echter duidelijk dat niet alleen ‘nationaalsocialisten’, maar ook ‘fascisten’ en ‘collaborateurs’ hieronder vallen.²²⁷ Deze ruime invulling wordt herhaald in de *Best Practices* van 2024.²²⁸ Essentieel is dat het verlies ruimtelijk en temporeel kan worden toegerekend aan het nazibewind en zijn bondgenoten.²²⁹ In onze verdere analyse zal voor nagenoeg elk van de geanalyseerde jurisdicties blijken dat de voorwaarden voor deze toerekenbaarheid steeds de kern uitmaakt van elk beoordelingskader.²³⁰ In termen van tijd breidt de *Terezin Declaration* het toepassingsgebied als volgt uit: ‘*tijdens de Holocaust tussen 1933-45 en als een onmiddellijk gevolg*’.²³¹ Het attribueert ‘onmiddellijk’ is dus een toerekeningscriterium (‘onmiddellijkheid’). De invulling van wat ‘onmiddellijk’ is, wordt verder overgelaten aan de uitvoerende staten en komen we na de rechtsvergelijkende analyse op terug.²³² In het licht van het voormelde mag het dan ook duidelijk zijn dat wie in het kader van de Tweede Wereldoorlog cultuurgoederen verloor door toedoen van de geallieerden (incl. de Sovjetlegers) volgens de *Washington Principles* en de *Terezin Declaration*

²²³ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 167-168.

²²⁴ Zo stelt de *Terezin Declaration* betreft verloren cultuurgoederen: “Recognizing that art and cultural property of victims of the Holocaust (Shoah) and other victims of Nazi persecution was **confiscated, sequestered and spoliated**, by the Nazis, the Fascists and their collaborators **through various means including theft, coercion and confiscation, and on grounds of relinquishment as well as forced sales and sales under duress**, during the Holocaust era between 1933-45 and as an immediate consequence [...]” (zie <https://www.lootedartcommission.com/NPNMG484641>).

²²⁵ Zie punt B (zie <https://www.lootedartcommission.com/WJAJFL10202>).

²²⁶ Zie daarover D. MICHMAN, “Semantic clarification is also needed regarding the term “Nazi”, which appears in the *Washington Principles* document. One may ask: who are “the Nazis”? As has been shown by historians such as Götz Aly, Frank Bajohr, Christoph Kreutzmüller and others - beyond state and municipal authorities, there were many individuals, companies and organizations who were not “Nazi” (i.e. official members of the NSDAP), but who used the overall atmosphere of persecutions to benefit from it. Therefore, when reference is made to the *Washington Principles* in procedures, a broad interpretation of the term “Nazi” should be applied.” (opgenomen in <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 360).

²²⁷ Zo stelt de *Terezin Declaration* betreft verloren cultuurgoederen: “Recognizing that art and cultural property of victims of the Holocaust (Shoah) and other victims of Nazi persecution was **confiscated, sequestered and spoliated**, **by the Nazis, the Fascists and their collaborators** through various means including theft, coercion and confiscation, and on grounds of relinquishment as well as forced sales and sales under duress, during the Holocaust era between 1933-45 and as an immediate consequence [...]” (zie <https://www.lootedartcommission.com/NPNMG484641>).

²²⁸ Daar leest men onder punt B: “Nazi-confiscated” and “Nazi-looted” refer to what was looted, confiscated, sequestered, and spoliated, by the Nazis, the Fascists and their collaborators [...]”. (zie <https://www.lootedartcommission.com/WJAJFL10202>).

²²⁹ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 168.

²³⁰ *Infra*, randnr. 302 e.v.

²³¹ Zo stelt de *Terezin Declaration* wat betreft verloren cultuurgoederen: “Recognizing that art and cultural property of victims of the Holocaust (Shoah) and other victims of Nazi persecution was **confiscated, sequestered and spoliated**, by the Nazis, the Fascists and their collaborators through various means including theft, coercion and confiscation, and on grounds of relinquishment as well as forced sales and sales under duress, **during the Holocaust era between 1933-45 and as an immediate consequence** [...]” (zie <https://www.lootedartcommission.com/NPNMG484641>).

²³² *Infra*, randnr. 306 e.v.

geen aanspraak kan maken op het bijzonder rechtsherstel dat deze *soft-law* instrumenten beogen.

104. BEWIJSKWESTIES – Ten slotte vereist Principe 4 van de *Washington Principles* dat de bewijsvereisten niet te zwaar worden opgerekt.²³³ Er moet rekening mee worden gehouden dat ‘*als gevolg van de tijd die is verstreken en de bijzondere omstandigheden van de Holocaust, lacunes en dubbelzinnigheden in de kwestie van de oorsprong onvermijdelijk zijn*’. Dit vereiste ligt op het raakvlak tussen het materiële toetsingskader (vermoedens; verdeling van de bewijslast) en de procedurele regels (bewijs; bewijsstandaard, d.w.z. de vereisten voor zekerheid aan de kant van de beslissende autoriteit dat een feit al dan niet aanwezig is volgens het beschikbare bewijs). De afhandeling van de bewijsvereisten staat centraal in de billijkheid van de uitkomst van de procedure en heeft tegelijkertijd betrekking op specifieke materiële beoordelingspunten, zoals de eigendomspositie van de benadeelde partij of de schadegebeurtenis.²³⁴ Het is daarom raadzaam om bewijsvragen mee te nemen bij de opstelling van het kader dat geschikt is voor de materiële beoordeling.²³⁵ We gaan er in Luik 2 dan ook uitvoeriger op in.²³⁶

105. EEN BLIK VOORUIT – Gelet op de voorgaande analyse mag het dus duidelijk zijn dat de *Washington Principles* zeker essentiële materiële waarderingsaspecten bevatten. Wel kwamen we tot de conclusie dat het gros van die materiële waarderingsaspecten door de respectieve staten en hun praktijk moeten worden geïnterpreteerd om echt bruikbaar te worden. Alleen al daarom zal een rechtsvergelijkende analyse van een aantal referentiejurisdicties en de praktijk van de aldaar functionerende restitutiecommissie noodzakelijk zijn. Eerst maken we evenwel de balans op van wat er qua implementatie van de *soft-law* instrumenten binnen de Belgische rechtsorde is gebeurd. Daaraan is hoofdstuk 7 gewijd.

²³³ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 169.

²³⁴ Zie daarover D. MICHMAN, “[W]here despite the growing availability of archival sources certain facts remain unascertainable, those presumptions which must be drawn must recognize that the lacunae are often largely the result of the process of extermination and this fact must be taken into account when determining questions of responsibility.” (opgenomen in <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 361.

²³⁵ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 169.

²³⁶ *Infra*, randnr. 281-327.

Hoofdstuk 7. Analyse van de Belgische beleidskeuzes bij de implementatie van de *Washington Principles on Nazi-Confiscated Art*

1. Algemeen

106. 1997-2008: RUIM TIEN JAAR INZET ÉN RESULTATEN – Vanaf de tweede helft van de jaren 1990 werden er ook binnen België een aantal initiatieven genomen die waren bedoeld om tegemoet te komen aan de (nazaten van) slachtoffers van de Holocaust. Onder meer de *Nationale Commissie van de Joodse Gemeenschap van België voor de Restitutie (NCJGBR)* had de Belgisch overheid daarom uitdrukkelijk verzocht.²³⁷ Wie daar vandaag op terugkijkt, stelt vast dat tussen 1997 en 2008 duidelijk een aantal belangrijke resultaten werden geboekt.²³⁸

2. Studiecommissie Joodse Goederen

107. OPRICHTING EN MISSIE – Met de oprichting bij de Kancelarij van de Eerste Minister van de *Studiecommissie aangaande het lot van de door de leden van de Joodse gemeenschap in België achtergelaten bezittingen bij hun deportatie tijdens de oorlog 1940-1945*²³⁹, beter bekend als de *Studiecommissie Joodse Goederen*, oftewel de *Commissie Lucien Buysse*, neemt België een veelbelovende start en wist ons land meteen aan te knopen bij vergelijkbare initiatieven in onze buurlanden.²⁴⁰ Met het KB van 28 oktober 1997 werd de onderzoeksmissie van de studiecommissie enkele maanden later bovendien nog verruimd.²⁴¹ Zo bleef haar opdracht immers niet langer beperkt tot de goederen die tijdens WOII door gedeporteerde Joden waren achtergelaten, maar zou voortaan ook het lot van de goederen van Joden die niet werden gedeporteerd mee kunnen worden onderzocht.²⁴² Met de wet van 15 januari 1999 werd de *Studiecommissie Joodse Goederen* bij formele wet heringericht om zo tegemoet te komen aan een aantal gerezen bezwaren inzake gegevensbescherming en -verwerking.²⁴³

108. EINDVERSLAG EN JCA-B-DATABANK – Uiteindelijk publiceerde de Studiecommissie op 12 juli 2001 een kwaliteitsvol eindverslag waarin voor ons land onder meer de roofpolitiek van de nazi's en de naoorlogse herstelinitiatieven duidelijk in kaart werden gebracht.²⁴⁴ Specifiek gericht op kunst en cultuuroederen stelde de Studiecommissie een databank op, de *Jewish Cultural*

²³⁷ Zie daarover FEDERALE OVERHEIDSDIENST KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER, *Na de Holocaust Recente Belgische initiatieven Onderwijs Herinnering Onderzoek Morele en materiële schadeloosstelling*, Brussel, 2012 https://www.belgium.be/sites/default/files/downloads/Nadeholocaust_NL_.pdf, 30.

²³⁸ Voor een bevattelijk overzicht, zie A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 47-53.

²³⁹ KB 6 juli 1997 tot oprichting van een Studiecommissie aangaande het lot van de door de leden van de Joodse gemeenschap in België achtergelaten bezittingen bij hun deportatie tijdens de oorlog 1940-1945, *BS* 12 juli 1997, 18539.

²⁴⁰ R. VAN DOORSLAER, “De spoliatie en restitutie van de joodse bezittingen in België en het onderzoek van de studiecommissie”, *Bijdragen tot de Eigentijdse Geschiedenis* 2002, (81) 81.

²⁴¹ Art. 1 KB 28 oktober 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 juli 1997 tot oprichting van een Studiecommissie aangaande het lot van de door de leden van de Joodse gemeenschap in België achtergelaten bezittingen bij hun deportatie tijdens de oorlog 1940-1945, *BS* 25 november 1997, 31163.

²⁴² STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 17.

²⁴³ Wet 15 januari 1999 betreffende de Studiecommissie betreffende het lot van de bezittingen van de leden van de Joodse gemeenschap van België, geplunderd of achtergelaten tijdens de oorlog 1940-1945, *BS* 12 maart 1999, 8054. Zie daarover ook A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 48.

²⁴⁴ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://www.combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>.

Assets-Belgium (JCA-B)-databank, met daarin de gegevens van gezochte cultuurgoederen, alsook de gegevens van de gerecupereerde bezittingen.²⁴⁵ Op het moment van de publicatie van het eindverslag, waren 4.169 cultuurgoederen met beschrijving opgenomen in de database.²⁴⁶ Het palet was zeer divers, vermits naast kunstvoorwerpen ook archieven, bibliotheken en andere *collectibles* (e.g. wandtapijten, postzegels,...) in de databank waren opgenomen.²⁴⁷ De *JCA-B*-databank was evenwel alleen voor de leden van de Studiecommissie toegankelijk, omdat de wet op de bescherming van de persoonsgegevens volgens de Commissie aan een ruimere openbaarmaking in de weg stond.²⁴⁸

3. Cel voor de recuperatie van gespolieerde goederen

109. ONDERZOEK OP HET TERREIN MET BEVREEMDENDE RESULTATEN – In 1998 werd middels het KB van 14 oktober 1998 binnen het Ministerie van Economische Zaken de *Cel voor recuperatie van gespolieerde goederen* opgericht.²⁴⁹ Haar missie bestond erin de recuperatieoperatie van goederen die in de loop van WOII uit België werden geroofd op het terrein te trekken en aan te sturen.²⁵⁰ Daarnaast werd zij ook geacht via deskundigen en documentatie steun te verlenen aan de werking van de Studiecommissie.²⁵¹ Zo zette ze samen met de Studiecommissie een grootschalig herkomstonderzoek bij Belgische cultuurstellingen op het getouw. De responsgraad lag evenwel onbegrijpelijk laag. Slechts 148 van de 415 uitgestuurde vragenlijsten werden *überhaupt* beantwoord.²⁵² Van de instellingen die zich coöperatief opstelden, bleek geen enkele de collectie al aan een echt herkomstonderzoek te hebben onderworpen. Uiteindelijk meenden slechts een viertal erfgoedinstellingen te kunnen of moeten signaleren dat er zich in hun collectie (wellicht) werken bevonden die tijdens WOII waren geroofd. Er werd besloten het tweede luik van het onderzoek meer toe te spitsen op vierentwintig grote erfgoedinstellingen, die werden benaderd voor een meer diepgaande bevraging en een onderzoek ter plaatse. De reactie bleef andermaal beperkt met slechts vijftien beantwoorde vragenlijsten. Na aanvullende plaatsbezoeken concludeerden de initiatiefnemers uiteindelijk dat er zich in de onderzochte instellingen in totaal zesentwintig cultuurgoederen bevonden met onbekende herkomst, zeven waarvan de Joodse herkomst geheel bekend was en 298 cultuurgoederen die hadden toebehoord aan niet-nader geïdentificeerde Joodse families.²⁵³ In vergelijking met het buitenland waren dit

²⁴⁵ J.H. VALGAEREN, “Geroofde kunstvoorwerpen tijdens WO II. Een juridisch en historisch overzicht”, *Jura Falc.* 2005-2006, (599) 606; A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 49.

²⁴⁶ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://www.combuyse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 437.

²⁴⁷ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://www.combuyse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 437.

²⁴⁸ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://www.combuyse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 435-437; A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 50.

²⁴⁹ KB 14 oktober 1998 houdende de oprichting bij het Ministerie van Economische Zaken van een cel ter recuperatie van goederen die in de loop van de Tweede Wereldoorlog in België werden geroofd, *BS* 9 april 1999, 11560.

²⁵⁰ Art. 1 KB 14 oktober 1998.

²⁵¹ Art. 2 KB 14 oktober 1998.

²⁵² STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuyse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 438; A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 50.

²⁵³ *Id.*, 50; STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuyse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 437-445.

uiterst beperkte cijfers, wat de Studiecommissie er dan ook toe bracht volgende afsluitende conclusie te formuleren:

‘Deze veelbetekenende cijfers vertegenwoordigen waarschijnlijk maar het topje van de ijsberg rekening houdend met de omvang van de door de Duitse diensten gepleegde spoliaties en het falende naoorlogse restitutiebeleid. Vergeten we niet dat het onderzoek, vijftig jaar na de feiten, alleen betrekking had op de museale verzamelingen in België en niet op de kunstmarkt, de privé- en buitenlandse verzamelingen.’²⁵⁴

Aldus wees de Studiecommissie reeds in haar eindverslag van 2001 op de nood aan verder onderzoek. Immers, heel wat publieke collecties waren niet onderzocht en sowieso bleven heel wat vragen over de concrete herkomst onbeantwoord. Hoewel de *Washington Principles* (die België in december 1998 had onderschreven) landen aanspoorden om hierop in te zetten, bleven systematische overheidsinitiatieven voor nader herkomstonderzoek op de publieke collecties na 2001 uit, en dit niet alleen wat betreft de federale collecties, maar ook op het niveau van de Gemeenschappen en de lokale besturen.²⁵⁵ In het licht van wat de *Washington Principles* voorhouden, en vergeleken met de inspanningen geleverd in heel wat van onze buurlanden, schoot ons land hier zonder enige twijfel tekort.

4. Commissie voor de schadeloosstelling

110. SCHADELOOSSTELLING VOOR GEPLUNDERDE OF ACHTERGELATEN GOEDEREN – Toch vormde het eindverslag van de Studiecommissie een uiterst betekenisvolle stap in het door België ontwikkelde beleid, omdat het toeliet ten behoeve van de gekende slachtoffers van de Holocaust initiatieven tot schadeloosstelling op te zetten.²⁵⁶ Eind 2001 werd daartoe de nodige wetgeving in het Belgische Parlement gestemd.²⁵⁷ Aldus werd de *Commissie voor de schadeloosstelling van de leden van de Joodse Gemeenschap van België* in het leven geroepen. Deze was principieel op schadeloosstelling gericht door de waarde van achtergelaten of geplunderde goederen, vermenigvuldigd met een bepaalde coëfficiënt, uit te betalen.²⁵⁸ Tegelijk werd daarbij een instelling van openbaar nut opgericht ten voordele van de Joodse Gemeenschap in België, waaraan het saldo van de compensatiegelden dat na afloop van de werkzaamheden van de Commissie nog beschikbaar bleef, zou worden overgemaakt.²⁵⁹

111. RECHTHEBBENDEN, PROCEDURE EN TERMIJNEN – Al wie op enig moment in de periode tussen 10 mei 1940 en 8 mei 1945 een verblijfplaats had in België en daar, ingevolge antisemitistische maatregelen vanwege de bezettende overheid, was beroofd of goederen had achtergelaten, werd principieel als rechthebbend beschouwd,²⁶⁰ voor zover hun verloren goederen niet eerder waren

²⁵⁴ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag*, 12 juli 2001, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 446.

²⁵⁵ B. DEMARSIN, “Tijd voor openheid”, *De Standaard* 27 januari 2014, 38-39.

²⁵⁶ A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 51.

²⁵⁷ Wet 20 december 2001 betreffende de schadeloosstelling van de leden van de Joodse Gemeenschap van België voor hun goederen die werden geplunderd of achtergelaten tijdens de oorlog 1940-1945, *BS* 24 januari 2002, 2402.

²⁵⁸ Over de commissie, zie A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 51-52.

²⁵⁹ Art. 14 Wet 20 december 2001 betreffende de schadeloosstelling van de leden van de Joodse Gemeenschap van België voor hun goederen die werden geplunderd of achtergelaten tijdens de oorlog 1940-1945, *BS* 24 januari 2002, 2402.

²⁶⁰ Art. 6, § 1 Wet 20 december 2001 betreffende de schadeloosstelling van de leden van de Joodse Gemeenschap van België voor hun goederen die werden geplunderd of achtergelaten tijdens de oorlog 1940-1945, *BS* 24 januari 2002, 2402.

teruggegeven of het verlies ervan niet op een andere manier was gecompenseerd.²⁶¹ Wel moest het in beginsel gaan om goederen die de eerdere Studiecommissie Joodse Goederen in haar verslag als verloren had aangemerkt. Andere goederen moesten eerst door de Schadeloosstellingscommissie als verloren worden geïdentificeerd, om alsnog te kunnen worden meegenomen.²⁶² Als de directe schadelijder overleden was, voorzag de wet van 20 december 2001 dat zijn rechthebbenden tot de derde graad de aanvraag konden indienen.²⁶³ Dat diende te gebeuren via het bijzondere aanvraagformulier dat de regering daarvoor ontwikkelde, in uitvoering van artikel 7 van de wet van 20 december 2001.²⁶⁴ Aanvankelijk was een aanvraagtermijn tot eind 2002 voorzien. Die werd evenwel tot 9 september 2003 verlengd, opdat zoveel mogelijk mensen uit binnen- en buitenland de kans zouden krijgen om zich op de wet te beroepen.²⁶⁵ Daartoe werd een bijzondere informatiecampagne opgezet. Niettemin wees het eindverslag uit dat ook na 9 september 2003 nog aanvragen werden ingediend. Deze werden evenwel rigoureus als niet-ontvankelijk afgewezen, waardoor minstens een aantal slachtoffers in de kou bleven staan en het zonder schadeherstel moesten stellen.²⁶⁶

112. EINDRAPPORT SCHADELOOSSTELLINGSCOMMISSIE – Uiteindelijk bleef de Schadeloosstellingscommissie tot 2008 actief om alle ingediende aanvragen te onderzoeken en te behandelen. Op 4 februari 2008 publiceerde ze haar eindrapport waarin de Commissie de door haar genomen beslissingen toelichtte en per categorie aanvragen een aantal conclusies formuleerde.²⁶⁷ Opvallend was hoe de Schadeloosstellingscommissie wat betreft cultuurgooederen in amper zevenenvijftig gevallen een positieve beslissing nam.²⁶⁸ In haar eigen eindrapport toonde de commissie zich dan ook kritisch ten aanzien van wat was bereikt op het vlak van geroofde cultuurgooederen door aan te geven dat onderzoek en verdere stappen geboden bleven zeker in het licht van de restitutiecommissies die in onze buurlanden inmiddels waren opgericht.

‘Gezien de activiteiten van nationale commissies in Europa en Noord-Amerika en de internationale ontwikkeling in de schoot van de UNESCO, waarbij internationale richtlijnen tot restitutie tussen Staten m.b.t. cultuurgooederen verdwenen tijdens de Tweede Wereldoorlog in onderhandeling zijn, wordt een onderzoek naar de uit België verdwenen cultuurgooederen verdergezet door de POD Federaal Wetenschapsbeleid (http://www.belspo.be/belspo/home/port_nl.stm). Eveneens zal een adequate afhandeling worden onderzocht waarbij alle betrokken instanties worden geraadpleegd. Dit geldt op de eerste plaats voor het gedeelte van cultuurgooederen die na de oorlog onder

²⁶¹ Art. 6, § 2, 1° Wet 20 december 2001 betreffende de schadeloosstelling van de leden van de Joodse Gemeenschap van België voor hun goederen die werden geplunderd of achtergelaten tijdens de oorlog 1940-1945, *BS* 24 januari 2002, 2402.

²⁶² Art. 6, § 2, 2° Wet 20 december 2001 betreffende de schadeloosstelling van de leden van de Joodse Gemeenschap van België voor hun goederen die werden geplunderd of achtergelaten tijdens de oorlog 1940-1945, *BS* 24 januari 2002, 2402.

²⁶³ Art. 6, § 2, 2°, laatste lid Wet 20 december 2001 betreffende de schadeloosstelling van de leden van de Joodse Gemeenschap van België voor hun goederen die werden geplunderd of achtergelaten tijdens de oorlog 1940-1945, *BS* 24 januari 2002, 2402.

²⁶⁴ Art. 2 KB van 13 maart 2002 tot bepaling van de nadere regels voor de indiening van aanvragen tot schadeloosstelling in uitvoering van artikel 7, § 2 van de wet van 20 december 2001 betreffende de schadeloosstelling van de leden van de Joodse Gemeenschap van België voor hun goederen die werden geplunderd of achtergelaten tijdens de oorlog 1940-1945, *BS* 19 maart 2002, 11576.

²⁶⁵ Art. 132 Programmawet van 8 april 2003, *BS* 17 april 2003, 19576.

²⁶⁶ COMMISSIE VOOR DE SCHADELOOSSTELLING VAN DE LEDEN VAN DE JOODSE GEMEENSCHAP VAN BELGIË VOOR HUN GOEDEREN DIE WERDEN GEPLUNDERD OF ACHTERGELATEN TIJDENS DE OORLOG 1940-1945, *Eindrapport*, 4 februari 2008, 77.

²⁶⁷ Meer daarover A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 52-53.

²⁶⁸ *Id.*, 53-54; COMMISSIE VOOR DE SCHADELOOSSTELLING VAN DE LEDEN VAN DE JOODSE GEMEENSCHAP VAN BELGIË VOOR HUN GOEDEREN DIE WERDEN GEPLUNDERD OF ACHTERGELATEN TIJDENS DE OORLOG 1940-1945, *Eindrapport*, 4 februari 2008, 77.

*het beheer van de Belgische culturele instellingen werden geplaatst en die deel uitmaken van de federale wetenschappelijke instellingen.*²⁶⁹

5. Ontwikkelingen sinds 2009

113. NA 2009 NOG AMPER VOORTGANG – Met het beëindigen van de werkzaamheden van de Schadeloosstellingscommissie lijkt het vraagstuk van de in WOII geroofde cultuurgoederen vanaf 2009 in het overheidsbeleid wat op het achterplan te geraken, de voormelde aankondiging over vervolgonderzoek ten spijt.

114. VERKLARING: DALING IN DE PIKORDE – De verklaring daarvoor ligt in belangrijke mate in het feit dat met de start van de Syrische Burgeroorlog in 2011, op mondiaal niveau de politieke aandacht wat betreft cultuurgoederen verschoof naar de strijd tegen de illegale circulatie van antiquiteiten afkomstig uit het conflictgebied.²⁷⁰ Gelet op de conflictcontext bestonden er immers ernstige vermoedens dat vele van de in de handel aangeboden culturele objecten van Syrische origine het oorlogsgebied hadden verlaten zonder toestemming van hun rechtmatige eigenaar of in strijd met nationale of internationale wetgeving. Die bijzondere omstandigheden konden volgens de beleidsmakers een breed importverbod dan ook perfect rechtvaardigen. Op zich waren de circulatiebeperkingen die als reactie op de Syrië-crisis op het niveau van de Europese Unie werden uitgerold zeker geen primeur. Ten tijde van de *War on Terror* tegen Irak had de EU met Verordening (EG) nr. 1210/2003 de Europese markt immers al eerder met invoerrestricties afgeschermd.²⁷¹ Zo verbood artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1210/2003 zonder meer om Iraakse cultuurgoederen en andere voorwerpen van archeologisch, historisch, cultureel, wetenschappelijk of religieus belang binnen te brengen op het EU-grondgebied. Hetzelfde artikel voorzag evenzeer enkele situaties waarin het voormelde verbod niet van toepassing was, doch het was steeds aan de invoerder om het vermoeden van illegaliteit te weerleggen.²⁷² Sinds haar herziening in 2013 beperkte Verordening (EU) nr. 36/2012 op vergelijkbare manier de handel in cultuurgoederen uit Syrië.²⁷³

115. NA 2014 BEHEERSEN DE STRIJD TEGEN HET TERRORISME EN DE ILLEGALE ANTIQUITEITENHANDEL DE POLITIEKE AGENDA – Vanaf 2014 werd het stilaan duidelijk hoe de oorlog in Syrië in wezen was veranderd door zich te manifesteren als een onderdeel van het streven van de militanten van Islamitische Staat (IS) naar een eigen kalifaat. Met jaren van opeenvolgende jihadistische aanslagen verplaatste de strijd zich ook naar het Westen. Dat werd voor ons land pijnlijk duidelijk toen op 24 mei 2014 meerdere slachtoffers vielen bij een wrede aanslag op het Joods Museum in Brussel. Qua dodentol moest met de bomaanslagen van 22 maart 2016 voor België de zwaarste klap nog komen. Stilaan groeide het bewustzijn onder Europese beleidsverantwoordelijken, zowel op het niveau van de EU, als binnen de lidstaten, hoezeer illegale antiquiteitenhandel een financieringsbron voor terrorisme vormt en dus de veiligheid van Europese burgers sterk

²⁶⁹ COMMISSIE VOOR DE SCHADELOOSSTELLING VAN DE LEDEN VAN DE JOODSE GEMEENSCHAP VAN BELGIË VOOR HUN GOEDEREN DIE WERDEN GEPLUNDERD OF ACHTERGELATEN TIJDENS DE OORLOG 1940-1945, *Eindrapport*, 4 februari 2008, 59-60.

²⁷⁰ Resolutie 2199 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (12 februari 2015), *UN Doc. S/RES/2199* (2015).

²⁷¹ 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.* 8 juli 2003, afl. 169, 6. De Europese acties werden in de tijd voorafgegaan door een resolutie van de VN-Veiligheidsraad (zie Resolutie 1483 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (22 mei 2003), *UN Doc. S/RES/1483* (2003)).

²⁷² 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.* 8 juli 2003, afl. 169, 6.

²⁷³ Verordening (EU) nr. 36/2012 van de Raad van 18 januari 2012 betreffende beperkende maatregelen in verband met de situatie in Syrië, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1332/2013, *Pb.L.* 19 januari 2012, afl. 16, 1.

ondermijnt. Tegen deze achtergrond ging de EU overstag door met Verordening (EU) 2019/880 een algemeen systeem van invoercontrole uit te rollen dat zich niet langer beperkt tot antiquiteiten uit Syrië of Irak. Aldus luidde Verordening (EU) 2019/880 wat betreft de handel in kunst en cultuurogoederen een nieuw tijdperk in.²⁷⁴ Om dezelfde reden had de EU een jaar eerder al besloten zijn antiwitwasregelgeving naar de kunsthandel uit te breiden.²⁷⁵ Tot slot kan ook de aanname binnen de Raad van Europa van de Conventie van Nicosia op 3 mei 2017 illustreren hoezeer inzake cultuurogoederen de strijd tegen de illegale handel na de aanslagen in Parijs, Brussel en Nice de politieke agenda beheerste. Deze laatste erfgoedconventie bouwt voort op het *UNESCO-Verdrag van 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurogoederen* en de *UNIDROIT-Conventie van 1995 inzake gestolen of illegaal uitgevoerde cultuurogoederen*, door er een strafrechtelijke component aan toe te voegen. Zo verbinden de lidstaten zich er onder meer toe de illegale uitgraving, het vervoer, de verkoop en de aankoop van gestolen antiquiteiten als misdrijf aan te merken en in adequate sancties te voorzien. De Conventie van Nicosia verplaatst bovendien de bewijslast naar de koper die moet aantonen dat zijn aankoop niet illegaal is verworven. Hoewel ons land de Conventie van Nicosia tot dusver niet ratificeerde, tonen diverse parlementaire vragen hoe volksvertegenwoordigers in ons land na 2011 (en zeker na de aanslagen van 2014 en 2016) bovenal begaan waren met de illegale kunst- en antiquiteitenhandel.²⁷⁶

116. INFORMATIEVERSLAG INZAKE DE BESTRIJDING VAN KUNSTROOF –De Belgische Senaat publiceerde op 15 juni 2018 zelfs een informatieverlag betreffende de optimalisering van de samenwerking tussen de federale overheid en de deelstaten inzake de bestrijding van kunstroof, waarvoor andermaal de gebeurtenissen in het Midden-Oosten en de jihadistische terrorismedreiging de primaire aanleiding vormden. In het Informatieverlag werd het restitutievraagstuk verbonden met de cultuurogoederen geroofd tijdens WOII weliswaar aangeraakt, doch eerder in de achtergrond behandeld en belicht.²⁷⁷ Niettemin formuleerde de Senaat wat betreft de restitutie van naziroofkunst in 2018 volgende uitdrukkelijke aanbevelingen:

‘De Senaat beveelt de bevoegde autoriteiten aan om :

[...]

58. een gezamenlijke aanpak uit te werken voor de restitutie van roofkunst, in het bijzonder roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog;

59. werk te maken van een correcte opvolging en naleving van de «Washington Principles» inzake kunst in beslag genomen door de Nazi’s;

60. de bestaande inspanningen betreffende roofkunst van de Joodse Gemeenschap in België verder te zetten en dit op basis van de wet van 20 december 2001 betreffende de schadeloosstelling van de leden van de Joodse Gemeenschap van België voor hun goederen die werden geplunderd of achtergelaten tijdens de oorlog 1940-1945;

²⁷⁴ Verordening (EU) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuurogoederen, *Pb.L.* 7 juni 2019, afl. 151, 1.

²⁷⁵ 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, *Pb.L.* 26 juni 2018, 156/43

²⁷⁶ Zie *Vr. en Antw.* Vl. Parl., Vr. nr. 2337, 29 juni 2017, (S. DE BETHUNE, antw. S. GATZ); *Vr. en Antw.* Senaat 2016-17, Vr. nr. 6-1478, 12 juni 2017, (S. DE BETHUNE, antw. D. REYNDEERS); *Vr. en Antw.* Senaat 2021-2022, Vr. nr. 7-1667, 2 juni 2022, (S. D’HOSE, antw. A. DE CROO).

²⁷⁷ Informatieverlag betreffende de optimalisering van de samenwerking tussen de federale overheid en de deelstaten inzake de bestrijding van kunstroof, *Parl. St.* 2017-18, nr. 6-357 (beschikbaar op https://www.senate.be/informatieverslagen/6-357/Senaat_verslag_kunstroof-2018.pdf).

61. de bestaande gegevensbank overeenkomstig artikel 9, § 2, van diezelfde wet, open te stellen voor het publiek en de archieven toe te vertrouwen aan het Algemeen Rijksarchief. In deze databank wordt alle zogenaamde weeskunst opgenomen, namelijk werken waarvan de herkomst onduidelijk of twijfelachtig is en dit naar het voorbeeld van de bestaande Nederlandse gegevensbank «Herkomst Gezocht»;²⁷⁸

117. SELS HOUDT NAZIROOFKUNST OP DE RADAR – Hoewel het informatieverlag van de Senaat overduidelijk ingegeven was door de precare situatie in het Midden-Oosten (Syrië, Irak,...) en de strijd tegen IS, werden toch een handvol aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog. Hierbij past het de naam van Standaard-journalist Geert SELS te vermelden, aangezien die zich vanaf eind 2013 over de kwestie van de naziroofkunst begon te buigen. Naar aanleiding van het uitbreken van de befaamde Gurlitt-zaak in Duitsland in november 2013, ontdekte SELS al snel dat wat cultuurgooederen betreft, de gevolgen van de Holocaust (ondanks de betekenisvolle stappen die tussen 1997 en 2009 waren gezet) ook voor ons land allerm minst omvattend en bevredigend waren *gesettled*. Bijgevolg startte hij in 2014 een diepgaand archiefonderzoek waarover hij in de daaropvolgende jaren regelmatig bericht.²⁷⁹ Met zijn kritische onthullingen wist SELS de kwestie ook politiek enigszins op de radar te houden, omdat ze meermaals de aanleiding vormden voor parlementaire vragen binnen de Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media van het Vlaamse Parlement²⁸⁰, of in de Senaat.²⁸¹ Uiteindelijk zou het onderzoek van Geert SELS resulteren in de publicatie van diens spraakmakende boek *Kunst voor das Reich* in november 2022.²⁸² Daarin beschrijft hij hoe anders dan andere landen, België opvallend passief is gebleven inzake de restitutie van naziroofkunst. Wie de balans opmaakt stelt inderdaad vast dat in ons land geen systematische doorlichting van de overheidscollecties is gebeurd om deze te screenen op werken met een Holocaust-verleden. Nochtans had ons land zich daartoe reeds in december 1998 internationaal geëngageerd. Het in de *Washington Principles* beloofde streven naar *just and fair solutions* valt voor ons land bijzonder mager uit, aangezien (alle goede voornemen ten spijt) in de voorbije 25 jaar uiteindelijk slechts één dossier van tijdens WOII verloren cultuurgooederen aan een commissie gericht op alternatieve geschillenbeslechting werd voorgelegd.

118. DE GENTSE KOKOSCHKA-ZAAK – In 2008 ontvangt het MSK namelijk een restitutieverzoek betreffende het werk ‘*portret van Ludwig Adler*’ van Kokoschka. De nabestaanden van de oorspronkelijke eigenaars voerden aan dat het schilderij in de late jaren 1930 onder dwang verkocht werd.²⁸³ Bij gebrek aan een op Vlaams of nationaal niveau ingerichte permanente

²⁷⁸ Informatieverlag betreffende de optimalisering van de samenwerking tussen de federale overheid en de deelstaten inzake de bestrijding van kunstroof, *Parl. St.* 2017-18, nr. 6-357, p. 45 (beschikbaar op https://www.senate.be/informatieverlagen/6-357/Senaat_verslag_kunstroof-2018.pdf).

²⁷⁹ G. SELS, “Nazi-roofkunst in onze musea”, *De Standaard* 25 januari 2014, 4-5; G. SELS, “Musea moeten herkomst kunst onderzoeken”, *De Standaard* 21 februari 2017, https://www.standaard.be/cnt/dmf20170220_02742125; G. SELS, “Kunst voor das Reich: het wedervaren van kunst in onze musea”, *Openbaar kunstbezit in Vlaanderen* 2017, 1-40; G. SELS, “Minder Belgische roofkunst in Frankrijk dan gedacht”, *De Standaard* 1 juni 2018, www.standaard.be/cnt/dmf20180531_03540050; G. SELS, “Jambon zet nazi-roofkunst op agenda”, *De Standaard* 21 februari 2020, https://www.standaard.be/cnt/dmf20200220_04858079.

²⁸⁰ *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 1283, 20 februari 2020, (K. SEGHERS, antw. J. JAMBON); *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 1315, 20 februari 2020, (S. D’HOSE, antw. J. JAMBON); *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 1363, 20 februari 2020, (G. PELCKMANS, antw. J. JAMBON); *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 661, 22 december 2022, (S. D’HOSE, antw. J. JAMBON); *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 719, 22 december 2022, (O. VAN DE WAUWER, antw. J. JAMBON); *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 733, 22 december 2022, (K. SEGHERS, antw. J. JAMBON); *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 865, 22 december 2022, (M. ALMACI, antw. J. JAMBON); *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 3217, 6 juli 2023, (M. ALMACI, antw. J. JAMBON).

²⁸¹ *Vr. en Antw.* Senaat 2015-16, Vr. nr. 6-890, 22 maart 2016 (J. DE GUCHT, antw. E. SLEURS); *Vr. en Antw.* Senaat 2015-16, Vr. nr. 6-891, 22 maart 2016 (J. DE GUCHT, antw. E. SLEURS); *Vr. en Antw.* Senaat 2015-16, Vr. nr. 6-949, 28 april 2016, (J. DE GUCHT); *Vr. en Antw.* Senaat 2018-19, Vr. nr. 6-2268, 25 maart 2019, (L. BAJART, antw. D. CLARINVAL).

²⁸² G. SELS, *Kunst voor das Reich. Op zoek naar Naziroofkunst uit België*, Tielt, Lannoo, 2022, 447 p.

²⁸³ B. DEMARSIN, “MSK Gent kijkt aan tegen eerste Belgische nazi-roofkunstrechtszaak”, *De juristenkrant* 2009, afl. 185, 2.

restitutiecommissie besloot de stad Gent om een *ad hoc* commissie op te richten die het verzoek tot teruggave zou onderzoeken en daarover uitspraak zou doen. Tot op heden is de Gentse Kokoshka-zaak het enige echte voorbeeld van een Belgische restitutiezaak aangaande een kunstwerk uit een publieke verzameling die een behandeling volgens de *Washington Principles* kreeg. Wat de concrete case betreft, leidde zij overigens niet tot restitutie van het schilderij, omdat de *ad hoc* commissie op basis van haar onderzoek van de feiten meende te kunnen besluiten dat het niet om een gedwongen verkoop ging. De *Kokoschka*-commissie was van oordeel dat de verkoop veeleer door private motieven was ingegeven. Zo stond het de commissie voor dat de echtgenote van de eigenaar het schilderij nooit echt had weten smaken, wat kon verklaren waarom het gezin besloot om het werk te verkopen. In de ogen van de *Kokoschka*-commissie was er dus geen sprake van een dwangverkoop, waardoor op het Gentse museum geen plicht tot teruggave rustte.²⁸⁴ Tot op vandaag maakt het portret van Ludwig Adler dan ook deel uit van de collectie van het Gentse Museum voor Schone Kunsten.

119. RESTITUTIE VANUIT DE KBR: DE ZAAK NEYTS – Geruime tijd stond de Gentse Kokoshka te boek als het enige werk waarvan de restitutie werd verzocht om redenen die verband hielden met de nazivervolging. In 2015 kwam daar verandering in toen de Koninklijke Bibliotheek van België (KBR) een tekening van de hand van Gillis Neyts (ca. 1618-1687) teruggaf aan de nabestaanden van Arthur Feldman, een Joodse kunstverzamelaar uit het Tsjechische Brno. De KBR had de tekening op 6 november 1978 aankocht via het Amsterdamse filiaal van veilinghuis Sotheby's. Toen liet niets vermoeden dat de tekenging een problematische voorgeschiedenis had, aangezien ze na de oorlog meermaals door het veilinghuis werd verhandeld. Nochtans was ze op 15 maart 1939 door de *Sicherheitspolizei-Sicherheitsdienst* ontvreemd. Elke SLEURS, de toenmalige Staatssecretaris bevoegd voor de collecties van de federale wetenschappelijke instellingen, ging na advies van de KBR (en dus niet van een daartoe ingestelde commissie) over tot teruggave.²⁸⁵

120. RESTITUTIE VANUIT DE KBR: DE ZAAK ROPS – Enige jaren later herhaalde de geschiedenis zich toen ook *La buveuse d'absinthe*, een aquarel van Félicien Rops uit 1876, aan de nazaten van de oorspronkelijke eigenaar werd gerestitueerd. De aquarel was afkomstig uit de kunstcollectie van de Joodse familie Dorville die ingevolge nazivervolging gedwongen werd verkocht. Het werk bevond zich in de collectie van het Koninklijke Bibliotheek, die het in 1968 had aangekocht. De zaak kwam aan het licht als gevolg van een publicatie in Frankrijk en door de werkzaamheden van de Gurlitt-commissie in Duitsland.²⁸⁶ Deze brachten de dingen ook in België in beweging en uiteindelijk kon de aquarel worden gerestitueerd. In beide KBR-gelinkte zaken sprong in het oog hoe ons land veeleer achter de feiten aanliep, door het vraagstuk van de naziroofkunst in tegenstelling tot heel wat van onze buurlanden niet *proactief*, maar louter *reactief* aan te pakken.

121. RESTITUTIE VANUIT HET KMSKB: DE ZAAK CORINTH – Het gebrek aan een omvattende, proactieve benadering mocht andermaal blijken in het dossier van de teruggave van het werk 'Bloemen' van de Duitse kunstenaar Lovis Corinth. Dat schilderij werd in België door de *Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* geroofd van het Joodse echtpaar Gustav & Emma Mayer. Het kunstwerk werd na de bevrijding door Leo Van Puyvelde gerecupereerd en overgedragen aan de Dienst Economische Recuperatie, die het in 1951 toevertrouwde aan de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten (KMSKB) om er de nodige ruchtbaarheid aan te geven, zodat de familie van wie het tijdens de Tweede Wereldoorlog was ontnomen, zich zou melden. Jarenlang bleef het stil en kon de

²⁸⁴ Ad Hoc Adviescommissie Gent 8 juni 2011, Rapport restitutievraag portret van L. Adler van O. Kokoschka.

²⁸⁵ J. SPYNS, "Belgische Staat doet afstand van nazi-roofkunst uit collectie van de Koninklijke Bibliotheek", <https://kbr.prezly.com/belgische-staat-doet-afstand-van-nazi-roofkunst-uit-collectie-van-de-koninklijke-bibliotheek>.

²⁸⁶ G. SELS, "Koninklijke Bibliotheek bezit nazi-roofkunst", *De Standaard* 4 februari 2020, 1 en D2-D3.

herkomst van het schilderij niet worden achterhaald tot het KMSKB eind 2016 een brief ontving van een Duitse advocaat die handelde in opdracht van de nazaten van Gustav en Emma Mayer. De brief bevatte bijlagen aan de hand waarvan het schilderij kon worden geïdentificeerd en de herkomst kon worden uitgeklaard. Verder onderzoek naar de *provenance* van het werk wees uit dat de Duitse familie Mayer via België naar Engeland vluchtte. De kist met onder meer het schilderij van Lovis Corinth werd door de bezetter evenwel uit een Brussels pakhuis gestolen. Ruim zeventig jaar later werden de Bloemen van Corinth op donderdag 10 februari 2022 door de KMSKB aan de nazaten van het echtpaar Mayer teruggegeven, in aanwezigheid van Thomas Dermine, Staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid.²⁸⁷ Het schilderij vond zijn weg terug naar de familie van wie het tijdens de Holocaust was geroofd, maar niet als gevolg van een doortastend overheidsbeleid. Andermaal was duidelijk hoe de restitutievraag voortspoot uit onderzoeksinspanningen die in de eerste plaats in het buitenland werden geleverd.

122. RESTITUTIE VANUIT HET MSK: DE ZAAK VAN DEN BERGHE – De teruggave op 27 september 2017 van twee schilderijen van Frits Van den Berghe aan de erfgenamen van Emile Henri David geldt wellicht als de enige echte uitzondering in dat verband.²⁸⁸ In het Museum voor Schone Kunsten te Gent bevonden zich tot die datum twee schilderijen (*Naakt met sleep* en *Zittende naakten*) die daar in 1940 waren terechtgekomen. Hun eigenaar, de heer Emile Henri David, had ze uitgeleend voor een retrospectieve gewijd aan het oeuvre van Frits Van den Berghe, die in 1940 in Antwerpen werd georganiseerd. Na afloop van de tentoonstelling werden de werken echter per vergissing naar het Gentse Museum voor Schone Kunsten overgebracht toen ze niet opgehaald werden door de eigenaar. In 1946-1947 probeerden de toenmalige museumdirecteurs en de voorzitter van de museumcommissie om de heer David te contacteren, maar zonder succes. In 2014 startte de *Cel recuperatie geroofde goederen tijdens de Tweede Wereldoorlog in België* van de FOD Economie daarom, in nauwe samenwerking met het MSK, een onderzoek naar de identificatie van de rechthebbende(n). Dhr. David bleek overleden, maar dankzij nauwgezet onderzoek werden zijn kinderen teruggevonden en konden de werken met zevenenzeventig jaar vertraging worden teruggegeven.²⁸⁹

123. REACTIEVE BENADERING, ONDANKS BIJSTANDSFUNCTIE – Bovenal blijft de vaststelling dat ons land en onze collectiebeherende cultuurinstellingen het vraagstuk van de naziroofkunst sinds 2009 (i.e. na de jaren van actie met de Studiecommissie Joodse Goederen en de Schadeloosstellingscommissie) in essentie reactief benaderen. De in 1998 opgerichte *Cel voor recuperatie van gespolieerde goederen* zag haar naam veranderen in de *Cel recuperatie geroofde goederen tijdens de Tweede Wereldoorlog*. Haar missie werd daarbij enigszins bijgestuurd, zodat zij zich niet langer alleen hoefde in te zetten voor de recuperatie van vermiste cultuurgooederen, maar zich evenzeer kon toeleggen op adviesverlening aan instellingen en private personen. Slechts zelden kon de Cel haar bijstandsfunctie in restitutiezaken echt waarmaken.²⁹⁰ De succesvolle recuperatie uit de Verenigde Staten en de bijhorende teruggave van het ‘Portret van

²⁸⁷ Voor meer details over deze restitutiezaak, zie <https://lootedart.belgium.be/nl/news/teruggave-schilderij-bloemen-van-lovis-corinth>.

²⁸⁸ Meer over deze zaak, zie B. DEMARSIN, “Legal Issues Affecting Loans of Works of Art in Belgium”, *Art Antiquity and Law* 2021, afl. 2, (115) 116.

²⁸⁹ Zie daarover <https://lootedart.belgium.be/nl/news/teruggave-aan-de-eigenaar-van-twee-schilderijen-van-frits-van-den-berghe-die-sinds-1940>.

²⁹⁰ Ruim daarover A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 56.

een jong meisje in blauwe jurk' van de hand van Anto Carte aan de rechtmatige eigenares vormt wat dat betreft een eerder zeldzame uitzondering.²⁹¹

124. KOEPELWEBSITE 'WWW.LOOTEDART.BELGIUM.BE' – Dat hoeft op zich niet te verbazen, gelet op het feit dat de voormelde Cel in de praktijk slechts uit een enkele persoon, bestond, met name kunsthistoricus Bart EEMAN.²⁹² Toch slaagde de Cel erin, zij het pas in 2021 en dus met heel wat vertraging ten opzichte van onze buurlanden, een federale koepelwebsite (www.lootedart.belgium.be) te realiseren. Op die website kan thans de databank doorzocht worden die de niet-teruggevonden kunstwerken geroofd tijdens WOII in België samenbrengt. De databank werd gerealiseerd op basis van de D.E.R.-aangifteformulieren die na de opheffing van de dienst verder bewaard werden bij de FOD Economie, om in 2011 officieel te worden overgedragen aan het Algemeen Rijksarchief van België. De toenmalige aangifteformulieren van de niet-teruggevonden kunstvoorwerpen vormen een uitermate waardevolle bron voor verder historisch en kunsthistorisch onderzoek. Zij bevatten gegevens over meer dan 2.800 objecten, zoals schilderijen, tekeningen, beeldhouwwerken, meubelen, textielkunst en in mindere mate wetenschappelijke instrumenten en archiefdocumenten. De aangifteformulieren en het bestaande beeldmateriaal werden door de FOD Economie gescand en een groot deel van de vermelde gegevens werd ontsloten in een database. Op de koepelwebsite kunnen de gegevens uit de database in gedigitaliseerde vorm worden geraadpleegd. Het 'B.A.-nummer' dat voorkomt op talrijke fiches van de geroofde kunstvoorwerpen, is het nummer dat door de voormalige Duitse naoorlogse administratie (het *Bundesamt*) werd toegekend.²⁹³

125. RECENT MEER OPENHEID BINNEN COLLECTIEBEHERENDE INSTELLINGEN – Langs de kant van de musea die in de vroege naoorlogse jaren in hun collectie één of meerdere van de achtenzeventig cultuurobjecten opnamen die korte tijd daarvoor vanuit Duitsland naar België waren teruggebracht, wordt er vandaag ook met meer openheid over die bijzondere geschiedenis gecommuniceerd. Voor Vlaanderen gaat het om het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten in Antwerpen, het Rubenshuis in Antwerpen, het Museum M in Leuven, het Stedelijk Museum Wuyts-Van Campen in Lier, het Groeningemuseum in Brugge, het Museum voor Schone Kunsten in Gent en het Hof van Busleyden in Mechelen. Zes van de zeven musea uit Vlaanderen die van de D.E.R. gerecupereerde schilderijen ontvingen, hosten sinds enige tijd een aparte webpagina waarop de bijzondere herkomst van die stukken wordt geduid.²⁹⁴ Ook voor de Musea voor Schone Kunsten van België, gelegen in Brussel, bestaat een dergelijke webpagina.²⁹⁵

126. RECENT MEER AANDACHT VANUIT DE BELEIDSMAKERS – Terwijl het merendeel van de cultuurobjecten met een D.E.R.-achtergrond inmiddels de nodige duiding kreeg, blijft in ons land, voor heel wat stukken binnen de publiek collecties de oorlogsgeschiedenis een grote onbekende. Dat is in het bijzonder zo voor werken die na de oorlogsjaren via schenking door particulieren of via de kunsthandel in onze overheidscollecties terecht kwamen. Minister-President JAMBON gaf in 2020 in een reactie op een parlementaire vraag daaromtrent overigens aan dat daarop nooit echt

²⁹¹ Zie <https://lootedart.belgium.be/nl/news/67-jaar-na-naziroof-belgisch-schilderij-terecht>.

²⁹² A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 56.

²⁹³ Zie daarvoor <https://lootedart.belgium.be/nl/de-database-over-niet-teruggevonden-kunstwerken-geroofd-tijdens-de-tweede-wereldoorlog-belgie>.

²⁹⁴ Zie bijvoorbeeld <https://kmska.be/nl/herkomstonderzoek-kunstwerken-tweede-wereldoorlog>;

<https://www.museabrugge.be/collecties/onderzoeksprojecten/memling-met-oorlogsverleden>;

<https://www.mleuven.be/herkomst-en-roofkunst>;

<https://www.hofvanbusleyden.be/herkomst-van-dit-collectiestuk-gezocht>;

<https://www.mskgent.be/collectie/over-de-collectie/herkomstonderzoek>.

²⁹⁵ <https://cultural-goods-wwii.fine-arts-museum.be/nl/home>.

met bijzondere aandacht was toegekeken en dat dergelijk verregaand herkomstonderzoek alvast binnen de Vlaamse museale instellingen nooit tot op stukniveau is gevoerd.²⁹⁶ Die conclusie was overigens perfect in lijn met wat de *Studiecommissie Joodse Goederen* bij het afsluiten van haar onderzoek had benadrukt door te stellen dat haar ontdekkingen waarschijnlijk ‘slechts het puntje van de ijsberg’ waren.²⁹⁷ Bijgevolg onderschreef Minister-president JAMBON het belang van herkomstonderzoek en gaf hij aan dit in zijn *Visienota Erfgoed* te willen opnemen. Toen op 31 maart 2021 de Strategische Visienota Cultureel Erfgoed verscheen, bleek de minister woord te hebben gehouden door daarin alvast volgende passage op te nemen:

*‘Bij collectievorming moet nadrukkelijk aandacht besteed worden aan het zorgvuldig verwerven van erfgoed. Het voeren van een voorafgaand grondig herkomstonderzoek en het naleven van de deontologische codes op dat vlak zijn daarbij essentieel. Bijzondere waakzaamheid is vereist voor roofkunst, illegale handel en vervalsingen.’*²⁹⁸

In hetzelfde document onderschreef minister JAMBON dat voor de problematiek van de Joodse roofkunst overleg met andere bevoegde overheden nodig en wenselijk blijft.

*‘Inzake de problematiek van de Joodse roofkunst wil ik blijven overleggen met de andere bevoegde overheden en met hen nagaan in welk mate er verdere initiatieven wenselijk zijn op dit vlak.’*²⁹⁹

Na het verschijnen van de voormelde Visienota (en de publicatie van het boek van Geert SELS) werd voor de behandeling van restitutievragen via diverse parlementaire vragen binnen de Vlaamse Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media geijverd voor de inrichting van een permanente restitutiecommissie.³⁰⁰ Het voorstel tot oprichting van een permanente commissie die adviseert over verzoeken om teruggave van tijdens WOII geroofde cultuurgoederen ligt zodoende geheel in het verlengde van wat door Vlaamse volksvertegenwoordigers van diverse partijen werd bepleit en wat minister-president JAMBON op 6 juli 2023 toezegde met zijn administratie te zullen onderzoeken. Ook in de Senaat werden in een recent verleden nog parlementaire vragen gesteld over het beleid inzake roofkunst en werd geijverd voor meer herkomstonderzoek en de inrichting van een permanente restitutiecommissie.³⁰¹

127. REGEERAKKOORD 2024-2029 – De tekst van het Vlaamse Regeerakkoord 2024-2029 lijkt wat dat betreft alvast niet met de intenties van de vorige bestuursploeg te breken. Zo kondigt de kersvers gevormde regering DIEPENDAELE in het hoofdstuk van het regeerakkoord gewijd aan *Cultuur en erfgoed* uitdrukkelijk aan het restitutiebeleid, voor geroofde kunstwerken in zowel

²⁹⁶ *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 1283, 20 februari 2020, (K. SEGHERS, antw. J. JAMBON); *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 1315, 20 februari 2020, (S. D’HOSE, antw. J. JAMBON); *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 1363, 20 februari 2020, (G. PELCKMANS, antw. J. JAMBON).

²⁹⁷ STUDIECOMMISSIE JOODSE GOEDEREN, *Eindverslag, 12 juli 2001*, <https://combuysse.fgov.be/nl/studiecommissie-joodse-goederen>, 446.

²⁹⁸ Strategische Visienota Cultureel Erfgoed van Minister-President Jambon 31 maart 2021, 24, beschikbaar op https://www.vlaanderen.be/cjm/sites/default/files/2021-04/strategische_visienota_cultureel_erfgoed.pdf.

²⁹⁹ *Id.*, 46.

³⁰⁰ *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 661, 22 december 2022, (S. D’HOSE, antw. J. JAMBON); *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 719, 22 december 2022, (O. VAN DE WAUWER, antw. J. JAMBON); *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 733, 22 december 2022, (K. SEGHERS, antw. J. JAMBON); *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 865, 22 december 2022, (M. ALMACI, antw. J. JAMBON).

³⁰¹ *Vr. en Antw.* VI. Parl., Vr. nr. 3217, 6 juli 2023, (M. ALMACI, antw. J. JAMBON); *Vr. en Antw.* Senaat 2016-2017, Vr. nr. 6-1314, 1 maart 2017, (J. DE GUCHT, antw. Z. DEMIR); *Vr. en Antw.* Senaat 2018-2019, Vr. nr. 6-2113, 11 januari 2019, (L. BAJART, antw. D. CLARINVAL); *Vr. en Antw.* Senaat 2018-2019, Vr. nr. 6-2267, 25 maart 2019, (L. BAJART, antw. C. MICHEL); *Vr. en Antw.* Senaat 2020-2021, Vr. nr. 7-909, 7 december 2020, (S. D’HOSE, antw. A. DE CROO); *Vr. en Antw.* Senaat 2020-2021, Vr. nr. 7-910, 7 december 2020, (S. D’HOSE, antw. T. DERMINE); *Vr. en Antw.* Kamer 2021-2022, Vr. nr. 55-0069, 23 juni 2021, (K. RAVYTS, antw. T. DERMINE); *Vr. en Antw.* Senaat 2021-2022, Vr. nr. 7-1449, 29 december 2021, (S. D’HOSE, antw. T. DERMINE); *Vr. en Antw.* Senaat 2021-2022, Vr. nr. 7-1667, 2 juni 2022, (S. D’HOSE, antw. A. DE CROO).

binnen- als buitenland, op punt te zullen zetten. Voor de problematiek van de door de nazi's geroofde cultuurgoederen kan dat niets anders betekenen dan dat Vlaanderen ten volle de *Washington Principles* zou implementeren.³⁰²

128. NAAR EEN PERMANENTE VLAAMSE RESTITUTIECOMMISSIE (ZGN 'VASTE COMMISSIE VOOR NAZIROOFKUNST') – Met de oprichting van een permanente restitutiecommissie zou Vlaanderen wat dat betreft alvast een erg betekenisvolle stap zetten en aansluiting vinden bij wat in tal van buurlanden al decennialang de gangbare praktijk is. Of door de nieuwe regering op het vlak van het herkomstonderzoek ook initiatieven zullen worden genomen, is minder duidelijk. Nochtans kan niet genoeg benadrukt worden dat het opzetten van een permanente restitutiecommissie maar zinvol is als door de collectiebeherende instellingen ook daadwerkelijk naar roofkunst wordt gezocht. Daarbij moet men beseffen dat het voeren van herkomstonderzoek een gespecialiseerde en tijdrovende bezigheid is. Zonder specifiek toegewezen mensen en middelen zullen door de Vlaamse musea op dit vlak binnen de reguliere werking slechts weinig resultaten worden geboekt.

³⁰² VLAAMSE REGERING, *Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen. Vlaams Regeerakkoord 2024-2029*, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/69476>.

Hoofdstuk 8. Analyse en vergelijking van de beleidskeuzes in geselecteerde referentielanden

1. Nederland

129. NAOORLOGS HERSTELBELEID: RAAD VOOR HET RECHTSHERSTEL – Na de bevrijding rolde de overheid in Nederland, net als in België, een beleid uit dat erop was gericht de door de nazi's georganiseerde roof van cultuurobjecten vanuit Nederland ongedaan te maken.³⁰³ Zo werd middels het *Besluit herstel rechtsverkeer*³⁰⁴ de Raad voor het rechtsherstel opgericht die als missie had het rechtsverkeer in Nederland terug naar de vooroorlogse standaard te brengen en daarbij zoveel als mogelijk de daden van de bezetter ongedaan te maken.³⁰⁵ Als zodanig had de Raad de bevoegdheid om naar redelijkheid en billijkheid beslissingen in eigendomsverhoudingen te nemen door bijvoorbeeld transacties nietig te verklaren op grond van de bijzondere omstandigheden of de teruggave van geroofde of onder dwang verkochte goederen te bevelen.³⁰⁶ De uiterste termijn voor een aanvraag tot rechtsherstel lag evenwel op 1 juli 1951.³⁰⁷

130. NAOORLOGS HERSTELBELEID: STICHTING NATIONAAL KUNSTBEZIT – In 1945 kreeg de voormelde Raad voor het Rechtsherstel een tweede beleidsorgaan naast zich, namelijk de *Stichting Nationaal Kunstbezit* (SNK). De taak van dat beleidsorgaan bestond erin de eerste plaats in ervoor te zorgen dat de culturele verliezen die Nederland tijdens de oorlog had geleden, zo veel als mogelijk ongedaan zouden worden gemaakt door geroofde cultuurobjecten vanuit het buitenland voor Nederland te recupereren. Eens terug in Nederland moesten de gerecupereerde cultuurobjecten die niet aan de Nederlandse staat toebehoorden, hun weg naar de oorspronkelijke eigenaars of hun nabestaanden terugvinden. Ook die taak was aan de *Stichting Nationaal Kunstbezit* toevertrouwd.³⁰⁸ Ook wat betreft Nederland wees onderzoek uit dat in de eerste jaren na de bevrijding de werking van dit op recuperatie gericht overheidsorgaan veeleer chaotisch was. Enige willekeur in de behandeling van de dossiers was vaak niet veraf.³⁰⁹ Na 1948 werd de SNK-collectie een drietal keer tentoongesteld, opdat oorspronkelijke eigenaars hun verloren goederen zouden herkennen en desgevallend een teruggaveverzoek zouden kunnen indienen.³¹⁰ Ook in Nederland bleken de (bewijs)voorwaarden die aan restitutie gekoppeld werden

³⁰³ Voor een prima overzicht over de situatie in Nederland, zie A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofofstal uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 60-81.

³⁰⁴ Besluit herstel rechtsverkeer van 17 september 1944, *Staatsblad* 1944, E 100.

³⁰⁵ Restitutiecommissie, *Het opsporen van geroofde kunstwerken*, https://www.restitutiecommissie.nl/het_opsporen_van_geroofde_kunstwerken.html.

³⁰⁶ G. AALDERS, *Beroofd. De beroofde joden en het Nederlandse restitutiebeleid sinds 1945*, Amsterdam, Boom Uitgevers, 2001, 46; W. VERAART, *Ontrechting en rechtsherstel in Nederland en Frankrijk in de jaren van bezetting en wederopbouw*, Deventer, Kluwer, 2005, 64.

³⁰⁷ E. MULLER en H. SCHRETEL, *Betwist bezit. De Stichting Nederlands Kunstbezit en de teruggave van roofofstal na 1945*, Zwolle, Waanders Uitgevers, 2002, 87.

³⁰⁸ A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofofstal uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 62; E. MULLER en H. SCHRETEL, *Betwist bezit. De Stichting Nederlands Kunstbezit en de teruggave van roofofstal na 1945*, Zwolle, Waanders Uitgevers, 2002, 33-34.

³⁰⁹ Zie uitvoerig G. AALDERS, *Beroofd. De beroofde joden en het Nederlandse restitutiebeleid sinds 1945*, Amsterdam, Boom Uitgevers, 2001, 464 p.; E. MULLER en H. SCHRETEL, *Betwist bezit. De Stichting Nederlands Kunstbezit en de teruggave van roofofstal na 1945*, Zwolle, Waanders Uitgevers, 2002, 320 p.; W. VERAART, *Ontrechting en rechtsherstel in Nederland en Frankrijk in de jaren van bezetting en wederopbouw*, Deventer, Kluwer, 2005, 630 p.

³¹⁰ E. MULLER en H. SCHRETEL, *Betwist bezit. De Stichting Nederlands Kunstbezit en de teruggave van roofofstal na 1945*, Zwolle, Waanders Uitgevers, 2002, 118; A. MARCK en E. MULLER, "National panels advising on Nazi-looted art in Austria, France, the United Kingdom, the Netherlands and Germany-a brief overview", in E. CAMPFENS (ed.), *Fair and Just Solutions? Alternatives to litigation in Nazi-looted art disputes: status quo and new developments*, Den Haag, Eleven Publishing, 2015, (41) 73.

voor velen te hoog gegrepen.³¹¹ Daardoor werden heel wat SNK-goederen uiteindelijk niet gerestitueerd. Wat weinig museale waarde had werd net als in België geveild; wat wel voldoende waardevol was, kwam terecht in de zogenaamde collectie Nederlands Kunstbezit (NK-collectie), beheerd door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.³¹² Zo kwamen heel wat geroofde cultuurgoederen terecht in depots van de Nederlandse overheid of werden ze in bruikleen gegeven aan musea of andere overheidsinstellingen.³¹³

131. ANNO 1995-1996: HERNIEUWDE AANDACHT IN NEDERLAND VOOR NAZIROVEN – In 1995 ontstond er internationaal veel ophef over een schandaal in de Zwitserse bankwereld dat betrekking had op de financiële tegoeden die daar door Joden reeds tijdens de nazitijd waren geparkeerd maar sindsdien vooral een slapend bestaan hadden geleden. Wereldwijd leidde dat schandaal tot hernieuwd onderzoek naar geroofde Joodse vermogensbestanddelen en naziroofkunst, ook in Nederland, waar de problematiek van het rechtsherstel voor tijdens WOII geleden verliezen anno 1995-1996 terug op het voorplan trad. Het restitutiebeleid van de vroege naoorlogse jaren werd in het licht van de hernieuwde aandacht en de gewijzigde maatschappelijke opvattingen als kil, hardvochtig en ontoereikend aangemerkt.³¹⁴ Dat resulteerde in een aantal nieuwe beleidsinitiatieven die vanaf 1997 werden uitgerold.

132. ‘HERKOMST GEZOCHT’ – Specifiek wat betreft cultuurgoederen werd de Commissie Ekkart, onder leiding van prof. dr. Rudi Ekkart, directeur van het Rijksbureau voor Kunsthistorische Documentatie (RKD), belast met de begeleiding van een proefonderzoek naar de herkomst van de NK-collectie. De commissie had tot doel vast te stellen voor welke voorwerpen het toenmalige registratiesysteem geen informatie verschaftte over de voormalige eigenaren. Tegelijk werd bekeken of de ontbrekende informatie kon worden aangevuld met gegevens uit onder andere het RKD en/of het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD).³¹⁵ Op basis van resultaten van het proefonderzoek werd in 1998 besloten om de NK-collectie verder door te lichten. Om dat grootse herkomstonderzoek uit te voeren werd het projectbureau *Herkomst Gezocht* (BHG) in het leven geroepen. De onderzoeksresultaten werden ontsloten via de databank *Herkomst Gezocht* die in 2001 werd gelanceerd. Deze webpagina bracht alle werken van de NK-collectie samen, alsook de resultaten van het door het Bureau gevoerde onderzoek. Daarnaast kon men op de webpagina ook een lijst aantreffen met werken die de *Stichting Nederlands Kunstbezit* nooit had weten terug te vinden.³¹⁶ Tot op vandaag maakt de databank *Herkomst Gezocht* een centraal element uit binnen het restitutiebeleid van Nederland (<https://www.herkomstgezocht.nl>).

133. EERSTE HERZIENING RESTITUTIEBELEID VOOR WERKEN UIT DE NK-COLLECTIE – Tegelijkertijd werd er in 1997 ook nagedacht over de noodzaak en de inhoud van een nieuw restitutiebeleid met betrekking tot de NK-collectie. Die denkoefening vertaalde zich nog in datzelfde jaar in een gewijzigde overheidsaanpak. Voortaan zou de Nederlandse Staat zich niet meer op de verjaring

³¹¹ E. MULLER en H. SCHRETLEN, *Betwist bezit. De Stichting Nederlands Kunstbezit en de teruggave van roofkunst na 1945*, Zwolle, Waanders Uitgevers, 2002, 119 e.v.

³¹² A. MARCK en E. MULLER, “National panels advising on Nazi-looted art in Austria, France, the United Kingdom, the Netherlands and Germany-a brief overview”, in E. CAMPFENS (ed.), *Fair and Just Solutions? Alternatives to litigation in Nazi-looted art disputes: status quo and new developments*, Den Haag, Eleven Publishing, 2015, (41) 73.

³¹³ G. AALDERS, *Beroofd. De beroofde joden en het Nederlandse restitutiebeleid sinds 1945*, Amsterdam, Boom Uitgevers, 2001, 221.

³¹⁴ C. RUPPERT, *Eindelijk restitutie: De totstandkoming van Nederlandse akkoorden over Joodse oorlogstegoeden (1997-2000)*, Amsterdam, VU University Press, 2017, 21-22.

³¹⁵ Voor meer info, zie [https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgoederen_WOII_\(1933-1945\)_-geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid](https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgoederen_WOII_(1933-1945)_-geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid); COMMISSIE EKKART, *Herkomst gezocht. Origins unknown*, Zwolle, Waanders Uitgeverij, 2006, 19.

³¹⁶ Voor meer info, zie <https://www.herkomstgezocht.nl>.

van een ingediend restitutieverzoek beroepen, maar wel kijken of de zaak na de oorlog al voor rechtsherstel in aanmerking was gekomen. Indien dat het geval was, werd het verzoek direct afgewezen, tenzij er sprake was van nieuwe feiten, zogenaamde *nova*. Nieuwe herstelverzoeken, daarentegen, werden wél onverkort in behandeling genomen en beoordeeld volgens de regels van het herstelrecht zoals dat bestond vlak na de oorlog.³¹⁷

134. VERDERE BIJSTURING VAN HET RESTITUTIEBELEID NA *WASHINGTON PRINCIPLES* – Enkele maanden later ondertekende Nederland echter de *Washington Principles*, waardoor de overheid bij onze noorderburen van oordeel was dat een verdere bijsturing van het restitutiebeleid zich opdroeg. Andermaal bleek een sleutelrol weggelegd voor de Commissie-Ekkart, die naast het voeren het herkomstonderzoek, ook tot taak kreeg de overheid te adviseren bij het uitwerken van een nieuw, passend (restitutie)beleid, in lijn met de engagementen die het land enkele maanden eerder op het internationaal vlak was aangegaan.³¹⁸ Dit resulteerde in de daaropvolgende jaren in drie adviezen.³¹⁹

135. COMMISSIE EKKART: EERSTE ADVIES – Een eerste set van aanbevelingen die betrekking had op de teruggave van particulier bezit verscheen in april 2001. In het document adviseerde de Commissie Ekkart vooreerst het begrip ‘*afgehandelde zaken*’ te beperken tot die zaken waarin door de *Raad voor het Rechtsherstel* of een andere bevoegde rechter een vonnis was gewezen of waarin een formele schikking met de rechthebbenden was getroffen. Daarnaast moest volgens de commissie het begrip ‘*nova*’ een verruimde interpretatie krijgen, door voortaan daaronder ook afwijkingen te rekenen ten opzichte van de vonnissen die waren uitgesproken door de *Raad voor het Rechtsherstel*, alsmede de resultaten van veranderd (historisch) inzicht ten aanzien van de rechtvaardigheid en consequentie van het toen gevoerde beleid. Verder adviseerde de Commissie Ekkart om elke verkoop van kunstwerken door Joodse particulieren in Nederland vanaf 10 mei 1940 te beschouwen als een gedwongen verkoop, tenzij nadrukkelijk anders zou blijken. Hetzelfde uitgangspunt moest volgens de Commissie trouwens gelden bij verkopen vanaf 1933 respectievelijk 1938 door Joodse particulieren in Duitsland en Oostenrijk. Op het vlak van verkoopopbrengsten adviseerde de Commissie Ekkart om deze alleen in rekening te brengen, indien (en voor zover) de toenmalige verkopers (of hun erven) ze daadwerkelijk en aantoonbaar vrij hadden kunnen genieten. Wanneer geoordeeld zou worden dat de restitutie van een cultuuro goed diende gepaard te gaan met een gehele of gedeeltelijke teruggave van toenmalige verkoopopbrengsten, dan oordeelde de Commissie Ekkart het aangewezen dat dit bedrag zou worden geïndexeerd volgens het algemene prijsindexcijfer. Anderzijds adviseerde de commissie om bij teruggaven af te zien van een doorrekening aan de verzoekers van de beheerskosten die de SNK zou hebben gedragen. Wat het eigendomsrecht betreft raadde de Commissie Ekkart aan tot teruggave over te gaan zodra de verzoeker zijn eigendomsrecht in hoge mate aannemelijk kon maken en er geen aanwijzingen voorlagen die dat tegenspraken.

136. START VAN DE ‘RESTITUTIECOMMISSIE’ EN HET VERRUIMDE RESTITUTIEBELEID – Alle voormelde aanbevelingen werden door de Nederlandse regering overgenomen. Alzo stapte de Nederlandse regering in 2001 af van een juridische benadering van verzoeken tot restitutie en koos ze voor een meer moreel-beleidsmatige benadering, ingegeven door de tekorten van het naoorlogse

³¹⁷ Meer daarover, zie [https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurogoederen_WOII_\(1933-1945\)_-_geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid](https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurogoederen_WOII_(1933-1945)_-_geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid).

³¹⁸ Art. 1 Besluit 20 september 1999 tot instelling van een tijdelijk adviescollege herkomst kunstvoorwerpen WO-II, *Staatscourant* 21 oktober 1999, afl. 203, 11.

³¹⁹ Onderstaande paragrafen bieden een beknopte samenvatting van de adviezen. Ze zijn in hun volledigheid raadpleegbaar op [https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurogoederen_WOII_\(1933-1945\)_-_geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid](https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurogoederen_WOII_(1933-1945)_-_geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid).

restitutiebeleid, dat bureaucratisch en harteloze werd genoemd. Het verruimde restitutiebeleid was een feit.³²⁰ In dit kader paste ook de oprichting van een adviescommissie ter beoordeling van restitutieverzoeken, zoals aanbevolen door de *Washington Principles*. Deze kwam er evenzeer in 2001, toen bij besluit de *Adviescommissie restitutieverzoeken cultuurgooederen en Tweede Wereldoorlog* in het leven werd geroepen. Deze is tot op vandaag in Nederland actief en staat beter bekend als de '*Restitutiecommissie*'.³²¹ Ze is samengesteld uit juristen en (kunst)historici en beantwoordt zo aan het '*balanced membership*' dat Principe 10 van de *Washington Principles* voor ogen heeft.

137. COMMISSIE EKKART: TWEDE ADVIES – In februari 2003 presenteerde de Commissie Ekkart een tweede set aanbevelingen.³²² Deze had betrekking op het bezit van kunsthandelaren tijdens de Tweede Wereldoorlog. Meer concreet adviseerde de Commissie om bij het teruggavebeleid ten aanzien van de toenmalige professionele kunsthandel ook de uitgangspunten te hanteren die ze eerder in april 2001 ten aanzien van het particuliere kunstbezit had geformuleerd.³²³ Dat betekende onder meer dat de Commissie Ekkart ook voor deze gevallen dezelfde verruimde invulling van het begrip '*nova*' bepleitte. Wat betreft restitutieverzoeken aangaande privécollecties van kunsthandelaars oordeelde de Commissie Ekkart het aangewezen dat deze conform de normen voor particulier kunstbezit zouden worden behandeld, indien er tenminste voldoende aanwijzingen waren dat een kunstwerk niet behoorde tot een handelsvoorraad. Verder adviseerde de Commissie Ekkart om elke overgang van cultuurgooederen uit het bezit van een kunsthandelaar behoudens tegenindicaties meteen ook als diefstal of confiscatie aan te merken, als dit na de oorlog ook zo in een officiële aangifte stond gerapporteerd. Bij gebrek aan een officiële aangifte (of wanneer uitsluitend een interne aangifte voorlag), adviseerde de Commissie Ekkart om aanwijzingen, die het in hoge mate waarschijnlijk maken dat er sprake was van diefstal of confiscatie, ook als voldoende grond voor teruggave te beschouwen. Daarbij oordeelde de Commissie het passend ten aanzien van Joodse handelaren de bedreigende algemene omstandigheden in rekening te brengen. Voor alle gevallen waarin bij een naoorlogse aangifte 'vrijwillige verkoop' stond vermeld, oordeelde de Commissie Ekkart het passend deze kwalificatie ook als bindend te beschouwen, tenzij er zeer duidelijke indicaties van dwang zouden bestaan. Omgekeerd raadde de Commissie aan, voor alle gevallen waarin na de oorlog op een aangifteformulier door de rechthebbende de kwalificatie 'onvrijwillige verkoop' was ingevuld, ook deze kwalificatie voor waar te houden, tenzij er weer van ernstige tegenindicaties sprake zou zijn. Belangrijk was ook de slotaanbeveling dat kunsthandelaren uit andere vervolgde bevolkingsgroepen stevast aan Joodse handelaren behoorden te worden gelijkgesteld. In december 2003 nam de Nederlandse regering al deze aanbevelingen over en verwerkte zij hen in het beoordelingskader van de Restitutiecommissie.³²⁴

³²⁰ Voor meer daarover, zie [https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgooederen_WOII_\(1933-1945\)_-_geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid](https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgooederen_WOII_(1933-1945)_-_geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid).

³²¹ Besluit 16 november 2001 houdende instelling van een commissie die adviseert over verzoeken om teruggave van cultuurgooederen waarover de oorspronkelijke eigenaar door omstandigheden die direct verband hielden met het nazi-regime onvrijwillig het bezit heeft verloren en die zich thans in bezit van de Staat der Nederlanden bevinden, *Staatscourant* 21 december 2001.

³²² Het volledige document is raadpleegbaar op [https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgooederen_WOII_\(1933-1945\)_-_geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid](https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgooederen_WOII_(1933-1945)_-_geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid).

³²³ [https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgooederen_WOII_\(1933-1945\)_-_overzicht_aanbevelingen_restitutiebeleid](https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgooederen_WOII_(1933-1945)_-_overzicht_aanbevelingen_restitutiebeleid).

³²⁴ [https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgooederen_WOII_\(1933-1945\)_-_geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid](https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgooederen_WOII_(1933-1945)_-_geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid).

138. COMMISSIE EKKART: DERDE ADVIES – In december 2003 verscheen de derde en laatste set aanbevelingen van de Commissie Ekkart.³²⁵ Deze betroffen in de eerste plaats de eindtermijn van het restitutiebeleid; Zo formuleerde de Commissie Ekkart de aanbeveling dat de mogelijkheid om kunstwerken uit de NK-collectie te claimen door de Nederlandse regering zou worden opengelaten tot twee jaar na de publicatie van het uiteindelijke regeringsbeleid in de Staatscourant. Deze aanbeveling werd initieel overgenomen, doch uiteindelijk zou de Nederlandse regering besluiten de voorgestelde termijn geheel los te laten, zodat momenteel geen eindtermijn meer geldt. Wat betreft de claims van buitenlandse particulieren op eventueel ten onrechte door Nederland gerecupereerde kunstwerken adviseerde de Commissie Ekkart deze op dezelfde wijze te behandelen als de claims van (erfgenamen van) eigenaars die in Nederland kunstwerken waren kwijtgeraakt. Daarentegen, claims van andere staten op werken uit de NK-collectie, die wellicht ten onrechte naar Nederland zouden zijn gerecupereerd, moesten volgens de Commissie dan weer niet voorgelegd worden aan de Restitutiecommissie, maar in bilateraal overleg met de regering van het desbetreffende land worden afgehandeld. De Nederlandse regering nam beide aanbevelingen over. Verder adviseerde de Commissie Ekkart om de verweerde kunstwerken uit de NK-collectie (*i.e.* de kunstwerken waarvan geen rechthebbenden kunnen worden aangewezen), die met zekerheid (of grote waarschijnlijkheid) als geroofd, geconfisqueerd of gedwongen verkocht kunnen worden aangemerkt, bij expositie steeds te voorzien van een bijschrift waarin de bijzondere herkomstgeschiedenis wordt geduid. Tevens raadde de Commissie Ekkart aan deze voorwerpen te laten taxeren en de zo vastgestelde tegenwaarde beschikbaar te stellen voor een Joods cultureel doel. Ook leek het de commissie aangewezen om daaraan toe te voegen een geïndexeerd percentage van de opbrengsten van de tot en met 1952 verkochte gerecupereerde kunstwerken. Tot slot adviseerde de Commissie Ekkart om het zo bijeengebrachte bedrag voor de ene helft te bestemmen voor de *Stichting Cultureel Erfgoed Portugees-Israëlitische Gemeente* en voor de andere helft uit te keren aan het *Joods Historisch Museum*, dat het daarmee te vormen fonds zou dienen aan te wenden voor de stimulering van een breed scala van hedendaagse Joodse cultuuruitingen. Deze aanbevelingen werden door de Nederlandse regering overgenomen, doch wat betreft de vermelding van de herkomstgeschiedenis verruimd toegepast. Zo werd beslist dat alle NK-stukken die de Nederlandse musea in bruikleen hebben, een bordje met daarop hun bijzondere herkomstgeschiedenis zouden moeten krijgen.³²⁶

139. VERFIJNING VAN DE BEOORDELING TEN AANZIEN VAN RIJKSCOLLECTIES – Medio 2012 vond na advisering door de Raad van Cultuur³²⁷ een volgende beleidswijziging plaats. Onder de oude situatie werden alle verzoeken voor rijkscollectiezaken (inclusief werken uit de NK-collectie) beoordeeld conform het rijksbeleid. In de rijkscollectie bevinden zich echter ook heel wat werken die vele jaren na WOII, op reguliere wijze zijn verworven. Het verschil in herkomst van de NK-collectie enerzijds en de reguliere rijkscollectie anderzijds rechtvaardigde volgens de Raad van Cultuur een meer gedifferentieerde behandeling van de verzoeken. Het uniforme beleid met betrekking tot de collecties die de rijksoverheid aanhield, zoals dat tot dan toe bestond, liet aan de Restitutiecommissie immers geen ruimte om de wijze waarop een kunstwerk was verworven, of mogelijke andere betrokken belangen, in rekening te brengen. Daarom werd in 2012 bepleit de behandeling van restitutieverzoeken met betrekking tot werken uit de rijkscollectie die geen

³²⁵ Het volledige document is raadpleegbaar op [https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgoederen_WOII_\(1933-1945\)_-geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid](https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgoederen_WOII_(1933-1945)_-geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid).

³²⁶ Zie [https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgoederen_WOII_\(1933-1945\)_-overzicht_aanbevelingen_restitutiebeleid](https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgoederen_WOII_(1933-1945)_-overzicht_aanbevelingen_restitutiebeleid).

³²⁷ Het volledige document is raadpleegbaar op [https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgoederen_WOII_\(1933-1945\)_-geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid](https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgoederen_WOII_(1933-1945)_-geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid).

onderdeel zijn van de NK-collectie, gelijk te trekken met de behandeling van restitutieverzoeken aangaande cultuurgoederen van anderen dan de rijksoverheid. De Nederlandse regering nam deze aanbeveling over en verruimde aldus het toepassingsgebied van de beoordeling naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid. Zo kwam er in de werking van de Restitutiecommissie meer ruimte voor de weging van feiten, omstandigheden en de diverse betrokken belangen.³²⁸

140. VERDERE EVOLUTIE: ‘BUREAU BERENSCHOT’ EN ‘COMMISSIE KOHNSTAMM’ – In 2015 verscheen het zogenaamde *Rapport Bureau Berenschot: ‘Een toekomstgericht restitutiebeleid’*³²⁹, wat resulteerde in een aantal institutionele en organisatorische aanpassingen van de Restitutiecommissie.³³⁰ In 2020 volgde een grootschalige evaluatie van het restitutiebeleid cultuurgoederen Tweede Wereldoorlog onder leiding van mr. J. Kohnstamm (de zogenaamde Commissie Kohnstamm). De bevindingen werden gepubliceerd in het rapport *‘Streven naar rechtvaardigheid’*³³¹ op grond waarvan de minister besloot het restitutiebeleid andermaal te herzien.

141. RESTITUTIECOMMISSIE: SITUATIE ANNO 2024 – Overeenkomstig artikel 2 van het herziene Instellingsbesluit³³² heeft de Restitutiecommissie thans tot taak de minister op diens vraag te adviseren over de te nemen beslissingen bij verzoeken tot restitutie van cultuurgoederen die in het bezit zijn van de Nederlandse Staat. Daarnaast brengt de Restitutiecommissie op vraag van de minister ook bindend advies uit over verzoeken tot restitutie, aangaande cultuurgoederen die in het bezit zijn van een ander dan de Nederlandse Staat, voor zover die door de verzoeker en de huidige bezitter in onderlinge overeenstemming aanhangig worden gemaakt. Artikel 4 specificeert de werking van de Restitutiecommissie wanneer zij restitutieverzoeken behandelt. In 2024 bestaat de Restitutiecommissie 22 jaar. In die tijd behandelde ze ruim 200 restitutiezaken en bepaalde ze zo mee de toekomst van meer dan 1600 geclaimde cultuurgoederen.³³³

142. EXPERTISECENTRUM TWEEDE WERELDOORLOG EN RESTITUTIEVERZOEKEN – Voor de werking van de Nederlandse Restitutiecommissie kan het in 2018 opgerichte *Expertisecentrum Tweede Wereldoorlog en Restitutieverzoeken* (ECR) niet onvermeld blijven.³³⁴ Expertisecentrum verricht onafhankelijk en onpartijdig onderzoek naar de historische feiten in individuele restitutiezaken. Dergelijk onderzoek voert het ECR uit op verzoek van de Restitutiecommissie, ten behoeve van de beoordeling van individuele restitutieverzoeken die ter advies aan de commissie zijn voorgelegd. De rapporten waarin het ECR de resultaten van dat onderzoek optekent, zijn vertrouwelijk. De adviezen van de Restitutiecommissie worden wel gepubliceerd op haar website. Daarin vindt men doorgaans een samenvatting van de relevante feiten. Het ECR kan dergelijk onderzoek ook uitvoeren als de huidige bezitter van een cultuurgoed en degene die restitutie tracht te bekomen daar gezamenlijk om verzoeken. In dit geval vindt het onderzoek plaats op vraag van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Naast voormeld restitutieonderzoek verrichten de medewerkers van het ECR wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de geschiedenis en actualiteit van kunstroof en restitutie, in het bijzonder met betrekking tot de Tweede Wereldoorlog. Zij doen dit in

³²⁸ [https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgoederen_WOII_\(1933-1945\)_-geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid#derde-advies](https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgoederen_WOII_(1933-1945)_-geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid#derde-advies).

³²⁹ Het volledige document is raadpleegbaar op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-784613>.

³³⁰ [https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgoederen_WOII_\(1933-1945\)_-geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid#derde-advies](https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurgoederen_WOII_(1933-1945)_-geschiedenis_Nederlands_restitutiebeleid#derde-advies).

³³¹ Het volledige rapport is raadpleegbaar op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-961130>.

³³² Besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 15 april 2021, nr. WJZ/27740278, houdende instelling van de Adviescommissie restitutieverzoeken cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog en de vaststelling van het door deze commissie te hanteren beoordelingskader (Instellingsbesluit Restitutiecommissie), *Staatscourant* 21 april 2021, nr. 20304.

³³³ <https://www.restitutiecommissie.nl/wp-content/uploads/2022/08/Verslag-2021.pdf>.

³³⁴ <https://www.niod.nl/onderzoek/expertisecentrum-restitutie>.

samenwerking met andere onderzoekers en programma's, die net als het ECR zijn ondergebracht in het *NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies*.³³⁵

143. MASSAAL HERKOMSTONDERZOEK BINNEN NEDERLANDSE MUSEA – Tot slot valt het op hoe de Nederlandse beleidsverantwoordelijken reeds meer dan 25 jaar geleden begrepen dat museumcollecties breder moeten worden gescreend. Neemt men het probleem van de naziroofkunst echt ernstig, dan moet ook herkomstonderzoek worden gevoerd aangaande collectiestukken die niet behoren tot de NK-collectie en dus op het eerste gezicht niets met de Tweede Wereldoorlog te maken hebben. Zo werden alle Nederlandse musea in 2009 door de *Museumvereniging* gevraagd de herkomstgeschiedenis van alle collecties te onderzoeken, om zo te komen tot een inventarisatie van cultuurogoederen, waarvan de *provenance* verwijst naar roof, confiscatie, gedwongen verkoop of naar andere verdachte omstandigheden die hebben plaatsgevonden vanaf 1933 tot en met het einde van de Tweede Wereldoorlog.³³⁶ Eigenlijk was het voormelde initiatief uit 2009 niets anders dan een vervolg op het eerdere onderzoek *Museale Verwervingen 1940-1948*, dat de Nederlandse Museumvereniging in 1998-1999 reeds onder haar leden liet uitvoeren. Gedurende de tweede fase toonden maar liefst 163 musea zich bereid om hun collecties door te lichten en gedegen herkomstonderzoek te voeren.³³⁷ De resultaten zijn online beschikbaar.³³⁸ Hiermee staat de situatie in Nederland werkelijk in schril contrast met wat in de Vlaamse museale sector geldt.

144. BEOORDELINGSKADER NEDERLANDSE RESTITUTIECOMMISSIE – Aangezien dit onderzoeksrapport erop gericht is een aanzet tot een toetsingskader voor de behandeling van restitutieclaims aangaande naziroofkunst te formuleren, staan wij als sluitstuk van het Nederlandse hoofdstuk nog stil bij het gedetailleerde beoordelingskader dat in uitvoering van artikel 4 aangaande de behandeling van restitutieverzoeken als bijlage bij het *Instellingsbesluit Restitutiecommissie* van 2021 werd gevoegd. Als resultaat van twintig jaar weloverwogen en meermaals bijgestuurde restitutiepraktijk zal het Nederlandse beoordelingskader een belangrijke comparatieve bouwsteen vormen voor het te ontwikkelen toetsingskader van de in Vlaanderen op te richten 'Vaste Commissie voor Naziroofkunst'. Om die reden leek het ons raadzaam de bijlage in onze studie integraal op te nemen.

BEOORDELINGSKADER RESTITUTIECOMMISSIE

Deze bijlage behoort bij artikel 4, eerste lid, van het Instellingsbesluit Restitutiecommissie.

Het advies of het bindend advies van de Restitutiecommissie is gericht op het bereiken van een rechtvaardige en eerlijke oplossing als bedoeld in principe 8 van de Washington Principles on Nazi-Confiscated Art (hierna: Washington Principles). Daarbij past zij de volgende beoordelingscriteria toe.

§ 1. Vereisten voor het inhoudelijk in behandeling nemen van een verzoek om restitutie

Beoordelingscriteria

³³⁵ <https://www.niod.nl/nl>.

³³⁶ A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 74.

³³⁷ Voor meer informatie, zie [https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurogoederen_WOII_\(1933-1945\)_-rapport_en_richtlijn_Museale_Verwervingen_1940-1948](https://kennis.cultureelerfgoed.nl/index.php/Cultuurogoederen_WOII_(1933-1945)_-rapport_en_richtlijn_Museale_Verwervingen_1940-1948).

³³⁸ <https://www.cultureelerfgoed.nl/publicaties/publicaties/2014/01/01/rapport-museale-verwervingen-vanaf-1933>.

De Restitutiecommissie beoordeelt eerst of het restitutieverzoek:

- a. een zaak betreft waarover de Raad voor het Rechtsherstel of een andere rechter reeds een inhoudelijke uitspraak heeft gedaan;
- b. een zaak betreft waarover bij een rechter een procedure aanhangig is;
- c. betrekking heeft op een cultuurobject waarvan de verzoeker of zijn rechtsvoorgangers uitdrukkelijk afstand hebben gedaan of ten aanzien waarvan de verzoeker of zijn rechtsvoorgangers reeds een schikking hebben getroffen; of
- d. een zaak betreft waarover de Restitutiecommissie al een advies of bindend advies heeft uitgebracht; of
- e. niet namens alle gerechtigden tot het vermogen van de oorspronkelijke eigenaar is ingediend, indien het een cultuurobject betreft dat niet in het bezit is van de Staat.

Beslissing

Indien zich een of meer van de onder a tot en met e bedoelde gevallen voordoen, neemt de Restitutiecommissie het verzoek niet inhoudelijk in behandeling, tenzij er feiten of omstandigheden zijn die dat niettemin rechtvaardigen.

Indien het verzoek een zaak betreft waarover de Restitutiecommissie voor de inwerkingtreding van het Instellingsbesluit Restitutiecommissie advies of een bindend advies heeft gegeven, beoordeelt zij of herbeoordeling mogelijk is. Herbeoordeling is mogelijk indien het advies of bindend advies:

- a. berustte of mede berustte op artikel 3, aanhef en onderdelen c, e, f, of g, van het reglement van de Restitutiecommissie zoals dat luidde vóór de inwerkingtreding van het Instellingsbesluit Restitutiecommissie; en
- b. niet concludeerde dat restitutie of enige andere vorm van rechtsherstel diende plaats te vinden.

§ 2. Eigendomsvereiste

Beoordelingscriterium

Indien de Restitutiecommissie het verzoek inhoudelijk in behandeling neemt, beoordeelt zij vervolgens of in hoge mate aannemelijk is dat de verzoeker de oorspronkelijke eigenaar of diens rechtsopvolger krachtens erfrecht is.

Advies of bindend advies

Als dit niet in hoge mate aannemelijk is, adviseert de Restitutiecommissie tot afwijzing van het restitutieverzoek.

§ 3. Vereiste van onvrijwillig bezitsverlies

Beoordelingscriteria

Als de Restitutiecommissie heeft vastgesteld dat in hoge mate aannemelijk is dat de verzoeker de oorspronkelijke eigenaar of diens rechtsopvolger krachtens erfrecht is, beoordeelt zij of ook in voldoende mate aannemelijk is dat de oorspronkelijke eigenaar het bezit van het cultuurobject door onvrijwillig bezitsverlies heeft verloren.

De Restitutiecommissie beoordeelt dit aan de hand van de criteria 3.1, 3.2 en 3.3.

Criterium 3.1 Particulier die tot vervolgte bevolkingsgroep behoorde

Als de oorspronkelijke eigenaar een particulier is die tot een vervolgte bevolkingsgroep behoorde, wordt onvrijwillig bezitsverlies aangenomen indien het bezitsverlies in Nederland na 10 mei 1940, in Duitsland na 30 januari 1933 of in Oostenrijk na 13 maart 1938 heeft plaatsgevonden, tenzij nadrukkelijk anders blijkt.

Criterium 3.2 Kunsthandelaar die tot vervolgte bevolkingsgroep behoorde

1. Als de oorspronkelijke eigenaar een kunsthandelaar is die tot een vervolgte bevolkingsgroep behoorde, wordt onvrijwillig bezitsverlies aangenomen indien er aanwijzingen zijn die onvrijwillig bezitsverlies voldoende aannemelijk maken.
2. Zulke aanwijzingen zijn in ieder geval:
 - a. aangifte na de oorlog van diefstal, confiscatie of onvrijwillige verkoop;
 - b. rechtstreekse verkoop, onder dreiging van represailles, aan een vertegenwoordiger van de nazi's of aan een persoon die als collaborateur is veroordeeld;
 - c. verkoop waarbij een toezegging tot levering van een paspoort of vrijgeleide onderdeel van de transactie uitmaakte;
 - d. verkoop tegen een prijs die aanzienlijk lager was dan de toenmalige marktwaarde; of
 - e. verkoop door een *Verwalter*, tenzij kan worden aangetoond dat de oorspronkelijke eigenaar het volledige profijt van de verkoop heeft genoten of na de oorlog uitdrukkelijk van zijn rechten afstand heeft gedaan.
3. Bij het ontbreken van een aangifte als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, of in gevallen waarin alleen door de Stichting Nederlands Kunstbezit aangifte is gedaan, wordt onvrijwillig bezitsverlies aangenomen als er aanwijzingen zijn die diefstal of confiscatie voldoende aannemelijk maken. Daarbij worden ook de bedreigende algemene omstandigheden in aanmerking genomen.
4. Als er voldoende aanwijzingen zijn dat het cultuurogoed niet tot de handelsvoorraad van de kunsthandelaar behoorde, maar tot zijn privécollectie, wordt de aanwezigheid van onvrijwillig bezitsverlies beoordeeld aan de hand van criterium 3.1.

Criterium 3.3. Overige gevallen van onvrijwillig bezitsverlies

Ongeacht de hoedanigheid van de oorspronkelijke eigenaar en ongeacht in welk land en op welk tijdstip – mits na 30 januari 1933 – het bezitsverlies heeft plaatsgevonden, wordt onvrijwillig bezitsverlies eveneens aangenomen als de onvrijwilligheid voldoende aannemelijk is, bijvoorbeeld omdat de oorspronkelijke eigenaar de opbrengst nodig had voor de financiering om het naziregime te ontvluchten.

Advies of bindend advies

1. Als onvrijwillig bezitsverlies na toepassing van de criteria 3.1 tot en met 3.3 niet voldoende aannemelijk is, adviseert de Restitutiecommissie tot afwijzing van het restitutieverzoek.
2. Als onvrijwillig bezitsverlies na toepassing van de criteria 3.1 tot en met 3.3 voldoende aannemelijk is en het cultuurogoed in het bezit is van de Staat, adviseert de Restitutiecommissie tot restitutie.

3. Als na toepassing van de criteria 3.1 tot en met 3.3 onvrijwilligheid van het bezitsverlies voldoende aannemelijk is en het cultuurgoed niet in het bezit is van de Staat, beoordeelt de Restitutiecommissie of de bezitter bij de verwerving van het cultuurgoed te goeder trouw was ten aanzien van de herkomst van het cultuurgoed. Als de bezitter echter afziet van een beroep op goede trouw, adviseert de Restitutiecommissie zonder onderzoek van de goede trouw tot restitutie.

§ 4. Aanwezigheid van goede trouw³³⁹

Beoordelingscriterium

Goede trouw wordt aangenomen als:

- a. het door de bezitter vóór de verwerving verrichte onderzoek voldoet aan de maatstaven ten tijde van verwerving; en
- b. de bezitter bij de verwerving gelet op dit onderzoek en de verdere omstandigheden niet wist en ook niet behoorde te weten dat het bezit van het cultuurgoed indertijd onvrijwillig is verloren.

Bindend advies

1. Als de bezitter bij de verwerving van het cultuurgoed niet te goeder trouw was ten aanzien van de herkomst, adviseert de Restitutiecommissie tot restitutie.
2. Als de bezitter bij de verwerving van het cultuurgoed te goeder trouw was ten aanzien van de herkomst, adviseert de Restitutiecommissie in welke mate niettemin aan het restitutieverzoek wordt tegemoetgekomen, door middel van:
 - a. restitutie zonder voorwaarden, of
 - b. een bemiddelende oplossing mits deze rechtvaardig en eerlijk is als bedoeld in principe 8 van de Washington Principles.
3. Een bemiddelende oplossing kan bijvoorbeeld inhouden:
 - a. restitutie onder passende voorwaarden, daaronder mede begrepen financiële voorwaarden;
 - b. restitutie onder de voorwaarde dat het cultuurgoed gedurende een of meer periodes voor het publiek zichtbaar blijft;
 - c. geen restitutie, maar wel een verplichting voor de bezitter om de restitutieverzoeker een passende financiële vergoeding aan te bieden;
 - d. geen restitutie, maar wel een verplichting voor de bezitter om het cultuurgoed tentoon te stellen met vermelding van de herkomst en de naam van de oorspronkelijke eigenaar.

§ 5. Afwijking bij zwaarwegende aanleiding

Als de bijzonderheden van een zaak daartoe een zwaarwegende aanleiding geven, kan de Restitutiecommissie bij wijze van uitzondering van een of meer onderdelen van dit

³³⁹ Voor een uitvoerige analyse van de draagwijdte van de vereiste van goede trouw naar Nederlands recht, zie L. VAN VLIET, "Niederlande", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (248) 267-273.

beoordelingskader afwijken om een rechtvaardige en eerlijke oplossing als bedoeld in principe 8 van de *Washington Principles* te bereiken.

2. Frankrijk

145. HERSTELRECHT MET BELANGRIJKE TIJDSBEPERKINGEN – Doorheen de oorlogsjaren kregen Frankrijk en haar bevolking op grote schaal af te kregen met een door de nazi's georganiseerde cultuurgoederenroof waarbij een ogenschijnlijk eindeloze stroom van kunstwerken richting Duitsland vloeide. Om die reden riep de verzetsregering van het *Comité français de libération nationale* op 12 november 1943 de nietigheid uit van alle daden van plundering die door of namens de bezetter in Frankrijk werden gepleegd.³⁴⁰ Het latere *Gouvernement provisoire de la République française* bouwde daar bij Ordonnantie van 21 april 1945 op verder door een aantal belangrijke maatregelen met het oog op rechtsherstel uit te vaardigen.³⁴¹ Zo stelde de *Ordonnance* wat betreft geroofde goederen dat oorspronkelijke eigenaars van elke gedwongen transactie de nietigheid zouden kunnen vorderen en op die manier de bezittingen die hen afhandig werden gemaakt, zouden kunnen recupereren. Bovendien hanteerde de regelgeving van 21 april 1945 een aantal wettelijke vermoedens waarop de slachtoffers bij het terugvorderen van hun oorlogsverliezen konden terugvallen. Via de wet van 19 juni 1947 werd het systeem aanzienlijk uitgebreid, zodat het vermoeden van dwang ook voor cultuurgoederen kon ingeroepen worden.³⁴² De geldingskracht van het bijzondere regime was echter in de tijd beperkt, zodat het na 31 december 1951 niet langer mogelijk was herstellvorderingen in te dienen.³⁴³ Voor de minder waardevolle goederen die tijdens de bezetting door de *Dienststelle Westen* waren geroofd in het kader van de *Möbelaktion* werd er op 11 april 1945 in een bijzonder restitutiebeleid voorzien, vooral gericht op meubelen en alledaagse gebruiksvoorwerpen, en met (ook in de tijd) uiterst beperkte mogelijkheden tot recuperatie.³⁴⁴

146. RECUPERATIE EN RESTITUTIE VAN CULTURGOEDEREN: SAMENWERKING TUSSEN CRA EN OBIP – Voor de fysieke recuperatie van geroofde cultuurgoederen uit Duitsland werd op 24 november 1944 de *Commission de la récupération artistique (CRA)* opgericht.³⁴⁵ Voor de restitutie van de gerecupereerde cultuurgoederen werkte de CRA samen met het *Office des biens et intérêts privés (OBIP)*. Deze dienst bestond al van na WOI, maar kreeg op 13 december 1944 als het ware een

³⁴⁰ Ordonnance du 12 novembre 1943 sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi ou sous son contrôle, *Journal officiel de la République française* 18 november 1943, 277. Voor een helder overzicht over de situatie in Frankrijk, zie A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 81-103.

³⁴¹ *Id.*, 81-82; Ordonnance n° 45-770 du 21 avril 1945 portant deuxième application de l'ordonnance du 12 novembre 1943 sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi ou sous son contrôle et édictant la restitution aux victimes de ces actes de ceux de leurs biens qui ont fait l'objet d'actes de disposition, *Journal officiel de la République française* 22 april 1945, 2283.

³⁴² Loi n°47-1090 de 19 juin 1947 modifiant et complétant l'article 11 de l'ordonnance n°45-770 du 21 avril 1945 portant deuxième application de l'ordonnance du 12 novembre 1943 sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi ou sous son contrôle et édictant la restitution aux victimes de ces actes de ceux de leurs biens qui ont fait l'objet d'actes de disposition, *Journal officiel de la République française* 20 juni 1947, 5710.

³⁴³ W. VERAART, *Ontrechting en rechtsherstel in Nederland en Frankrijk in de jaren van bezetting en wederopbouw*, Deventer, Kluwer, 2005, 495.

³⁴⁴ Ordonnance n°45-624 du 11 avril 1945 relative à la dévolution de certains biens meubles récupérés par l'Etat à la suite d'actes de pillage commis par l'occupant, *Journal officiel de la République française* 12 april 1945, 2010. Inzichtelijk daarover, zie A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 83-84.

³⁴⁵ Arrêté du 24 novembre 1944 Commission de la récupération artistique, *Journal officiel de la République française* 23 januari 1945, 315.

tweede leven toen hij ermee belast werd te waken over het Franse restitutiebeleid.³⁴⁶ Doorheen de jaren slaagde de *Commission de la récupération artistique* erin om 61.233 cultuurgooederen te recupereren. Daarvan konden 45.441 objecten worden gerestitueerd.³⁴⁷

147. MUSÉES NATIONAUX RÉCUPÉRATION, MAAR DE OORLOGSHERINNERING VERVAAGT – Initieel was voorzien dat de resterende cultuurgooederen openbaar zouden worden verkocht, net zoals alle andere goederen (e.g. uit de *Möbelaktion*) die niet konden worden gerestitueerd. Ingevolge bezwaren geuit vanuit de Franse museumsector loopt het uiteindelijk anders, aangezien het decreet dat de CRA opheft, tegelijk een nieuwe commissie in het leven roept, belast met het maken van een museumwaardige selectie die aan de *Direction des musées de France* zou worden toegewezen, om vervolgens te worden verdeeld over de nationale musea.³⁴⁸ Daar zouden ze dan in een afzonderlijk register als onderdeel van de *Musées Nationaux Récupération* (MNR) worden geïnventariseerd en als dusdanig worden tentoongesteld, opdat het voor oorspronkelijke eigenaars mogelijk zou blijven ze terug te vorderen.³⁴⁹ Uiteindelijk belandden op deze manier 2.143 cultuurgooederen als MNR-werken in de Franse musea, waar de herinnering aan hun oorlogsverleden al snel vervaagt, net zoals dat gebeurt voor de resterende 12.000 cultuurgooederen die tussen circa 1950 en 1953 door de Franse Staat (*Administration des Domaines*) werden verkocht.³⁵⁰

148. MNR-WERKEN IN DE KIJKER GEPLAATST – De publicatie in 1995 van *The rape of Europa* (L. NICHOLAS) en *Le musée disparu* (H. FELICIANO) slaan in Frankrijk in als een bom. De Franse overheid beseft al snel dat actie nodig is en dat regelingen die meer dan veertig jaar geleden werden getroffen opnieuw moeten worden bekeken. De *direction des musées de France* (DMF), die intussen belast is met het beheer van de MNR-werken, neemt diverse initiatieven (colloquia, tentoonstellingen in meer dan 120 Franse musea, publicatie van de MNR-database ‘*Site Rose Valland*’³⁵¹) om de (herkomst van de) MNR-werken bij het grote publiek onder de aandacht te brengen.

149. MISSION MATTÉOLI – Deze acties van de DMF brachten de Franse politiek ertoe in te zetten op nieuw grondig onderzoek. Op 25 maart 1997 werd de *Mission d'étude sur la spoliation durant l'Occupation des biens appartenant aux juifs résidant en France* (zgn. *Mission Mattéoli*) in het leven geroepen. Inhoudelijk was de taakstelling van deze studiegroep helemaal niet beperkt tot cultuurgooederen, maar kwamen ook andere heikele topics aan bod, zoals geblokkeerde bankrekeningen en verzekeringsgelden, dwangarbeid of industriële verliezen. Op 17 november 1998 (dus nog vóór de aanname van de *Washington Principles* later dat jaar) formuleerde de *Mission Mattéoli* een aantal tussentijdse aanbevelingen. De belangrijkste was ongetwijfeld de oproep om een organisatie op poten te zetten met als taak de behandeling van individuele

³⁴⁶ Décret du 13 décembre 1944 relatif à l'office des biens et intérêts privés, *Journal officiel de la République française* 15 décembre 1944, 1898.

³⁴⁷ LA MISSION D'ÉTUDE SUR LA SPOLIATION DES JUIFS DE FRANCE, *Le pillage de l'art en France pendant l'occupation et la situation des 2 000 œuvres confiées aux musées nationaux*, 2000, 37, beschikbaar op <https://www.vie-publique.fr/rapport/24365-le-pillage-de-l-art-en-france-pendant-l-occupation-et-la-situation-des-2>.

³⁴⁸ Art. 5, eerste lid Décret n°49-1344 du 30 septembre 1949 relatif à la fin des opérations de la commission de récupération artistique, *Journal officiel de la République française* 2 oktober 1949, 9815.

³⁴⁹ Art. 5, laatste lid Décret n°49-1344 du 30 septembre 1949 relatif à la fin des opérations de la commission de récupération artistique, *Journal officiel de la République française* 2 oktober 1949, 9815.

³⁵⁰ Zie daarover <https://www.culture.gouv.fr/nous-connaître/organisation-du-ministère/Le-secretariat-general/mission-de-recherche-et-de-restitution-des-biens-culturels-spolies-entre-1933-et-1945/biens-musees-nationaux-recuperation-mnr>; alsook https://www.civs.gouv.fr/biens-culturels-mobiliers?language_content_entity=fr.

³⁵¹ Zie <https://www.culture.gouv.fr/nous-connaître/organisation-du-ministère/Le-secretariat-general/mission-de-recherche-et-de-restitution-des-biens-culturels-spolies-entre-1933-et-1945/biens-musees-nationaux-recuperation-mnr#baseRV>.

verzoeken van slachtoffers van antisemitische vervolging (of hun rechthebbenden).³⁵² De Franse regering besloot hieraan gevolg te geven en richtte de *Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS)* op,³⁵³ die tot op vandaag bestaat.

150. DE CIVS ALS ADR-MECHANISME – De CIVS is een permanente commissie die tot op vandaag buiten het gerechtelijk systeem opereert en gericht is op de alternatieve beslechting van allerhande claims inzake financiële of materiële plundering, met inbegrip van kunst- en verzamelvoorwerpen. Zo kan de CIVS restitutie- en compensatieverzoeken ontvangen voor werken die uit Frankrijk zijn geroofd en voor de roofkunst die in Frankrijk is terechtgekomen. Ook aanvragen aangaande gedwongen verkopen worden in aanmerking genomen.³⁵⁴ Indien ze een aanvraagdossier positief beoordeelt, adviseert de CIVS waar mogelijk restitutie. Kan dat niet, omdat de voorwerpen zich in een privéverzameling of een buitenlands museum bevinden, of wanneer de werken nog steeds vermist zijn, dan valt de CIVS terug op schadeloosstelling.³⁵⁵ De CIVS neemt daarbij ook mee of het verlies van het cultuurofgoed reeds ten dele door andere instanties werd vergoed in binnen- of buitenland. Voor het reeds gecompenseerde deel kan geen vergoeding geëist worden. Een aanvullende schadevergoeding behoort wel tot de opties.³⁵⁶ Er is zelfs een intern beroepsmechanisme voorzien binnen de CIVS. De aanvrager die niet akkoord gaat met het geformuleerde voorstel, omdat zij/hij nieuwe informatie heeft ontdekt of omdat er een materiële vergissing in het voorstel zou zijn geslopen, kan een heroverweging vragen.³⁵⁷ Daarnaast is het evenwel belangrijk in te zien dat de aanbevelingen van de CIVS in essentie eenzijdige administratieve handelingen zijn die in de logica van het Franse bestuursrecht voor de administratieve rechter kunnen worden getoetst. Uit de jurisprudentie blijkt dat tot nu toe alleen negatieve of gedeeltelijk negatieve besluiten zijn aangevochten en dat dergelijke procedures uitsluitend voor de administratieve rechtbanken in Parijs werden gevoerd. Inhoudelijk betroffen die procedures bij de administratieve rechtbanken tot op heden uitsluitend de interpretatie van het decreet n° 99-778 van 10 september 1999 waarmee de CIVS werd ingericht, terwijl de kwalificatie van de feiten of de eigenlijke aanbevelingen nooit ter discussie stonden.³⁵⁸

151. DE CIVS ALS ABSOLUTE SLEUTELSPELER IN FRANKRIJK – Sinds haar oprichting in 1999 werd de CIVS de onmiskenbare spil van het Franse restitutiebeleid. Die sleutelpositie werd herbevestigd in 2018 toen de CIVS op basis van de bevindingen/aanbevelingen van eerst de *Groupe de travail*

³⁵² A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 90.

³⁵³ Décret n°99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, *Journal officiel de la République française* 11 septembre 1999, 13633.

³⁵⁴ <https://www.civs.gouv.fr/fr/missions>.

³⁵⁵ Art. 1-1 Décret n°99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, *Journal officiel de la République française* 11 septembre 1999, 13633.

³⁵⁶ Art. 5 Décret n°99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, *Journal officiel de la République française* 11 septembre 1999, 13633.

³⁵⁷ Art. 8-1-1 Décret n°99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, *Journal officiel de la République française* 11 septembre 1999, 13633.

³⁵⁸ A. MAGET DOMINICÉ, "Frankreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (212) 220.

sur les MNR³⁵⁹ en later het *Rapport Zivie*³⁶⁰ haar bevoegdheden nog zag toenemen.³⁶¹ Vanaf 1 oktober 2018 is de Franse premier de enige bevoegde instantie voor het nemen van restitutie- en schadeloosstellingsbeslissingen, en dit steeds na advies van de CIVS.³⁶² Een aanvraag bij de CIVS is kosteloos, doch de adviezen van de commissie zijn (in tegenstelling tot die van de Nederlandse Restitutiecommissie³⁶³) niet beschikbaar voor het publiek. In april 2019 kreeg de CIVS voor de behandeling van dossiers gerelateerd aan cultuurogoederen verdere inhoudelijke versterking met de oprichting van de *Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945*. Deze gespecialiseerde dienst legt zich toe op het voeren van het herkomstonderzoek dat voor de beoordeling van dossiers inzake cultuurogoederen nodig is.³⁶⁴ Op basis van de laatst beschikbare cijfers (november 2024) blijkt dat de CIVS sinds haar oprichting in 1999 om en bij de 4.500 dossiers behandelde die betrekking hadden op cultuurogoederen.³⁶⁵

152. DE VERNIEUWDE CIVS SINDS DE KADERWET VAN 22 JULI 2023 – Met de kaderwet van 22 juli 2023 werd de taakstelling en bevoegdheid van de CIVS recent nogmaals aanzienlijk bijgestuurd.³⁶⁶ Zo maakte het de Franse regering mogelijk om, na advies van de CIVS (die verantwoordelijk is voor het vaststellen van de feiten, het beoordelen van het bestaan en de omstandigheden van de plundering en het aanbevelen van teruggave), af te wijken van het voor Frankrijk zo typische wettelijke principe van onvervreemdbaarheid. Voortaan kan de Franse regering na advies van de CIVS dus doelgericht onvreemde cultuurogoederen aan het openbaar domein onttrekken met het oog op de teruggave ervan aan de rechtmatige eigenaars. Tot voor deze wetwijziging botsten alle teruggavemaatregelen die de CIVS aan de Franse premier zou aanbevelen, wanneer ze geen betrekking hebben op MNR-werken, maar op eigen collectie, onvermijdelijk op het Franse erfgoedrecht, dat omwille van het onvervreembare karakter van de openbare collecties niet toelaat om ze te verwijderen, zelfs niet wanneer kunstroof was bewezen. Aan dat probleem werd met de wet van 22 juli 2023 dus verholpen.³⁶⁷ De nadere uitwerking volgde bij decreet op 5 januari 2024. Hierin werden de bevoegdheden, de samenstelling, de organisatie en de werking van de vernieuwde CIVS vastgelegd. Het trad op 1 februari 2024 in werking en gaf de CIVS haar enigszins bijgestuurde naam *Commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites*³⁶⁸, die beter de verruimde scope van de CIVS moet reflecteren.

153. CIVS: HUIDIGE TAAKSTELLING – Voortaan heeft de CIVS drie verschillende opdrachten: 1) aanbevelingen doen voor herstelmaatregelen voor antisemitische plunderingen van eigendommen en banktegoeden die zich tussen 1940 en 1944 in Frankrijk hebben voorgedaan; 2) aanbevelingen doen voor herstelmaatregelen voor antisemitische plunderingen van

³⁵⁹ Zie <https://www.culture.gouv.fr/nous-connaître/organisation-du-ministère/Le-secretariat-général/mission-de-recherche-et-de-restitution-des-biens-culturels-spoliés-entre-1933-et-1945/biens-musees-nationaux-recuperation-mnr>.

³⁶⁰ Zie <https://www.culture.gouv.fr/espace-documentation/rapports/Rapport-de-David-Zivie-Des-traces-subsistent-dans-des-registres-Biens-culturels-spoliés-pendant-la-Seconde-Guerre-mondiale-une-ambition-pour>.

³⁶¹ Décret n° 2018-829 du 1er octobre 2018 modifiant le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, *Journal officiel de la République française* n°0227 du 2 octobre 2018.

³⁶² <https://www.civs.gouv.fr/fr/missions>.

³⁶³ *Supra*, randnr. 141.

³⁶⁴ Arrêté du 16 avril 2019 portant création de la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945, *Journal officiel de la République française* 17 avril 2019.

³⁶⁵ Voor heel veel cijfermateriaal over het functioneren van de CIVS, zie <https://www.civs.gouv.fr/fr/chiffres-cles>.

³⁶⁶ Loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945, *Journal officiel de la République française* 23 juli 2023.

³⁶⁷ Art. 1 en 2 Loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945, *Journal officiel de la République française* 23 juli 2023.

³⁶⁸ Art. 1 Décret n° 2024-11 du 5 janvier 2024 instituant une commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites et pris en application des articles L. 115-3, L. 115-4 et L. 451-10-1 du code du patrimoine, *Journal officiel de la République française* 6 januari 2024.

cultuurgoederen die zich tussen 1940 en 1944 in Frankrijk hebben voorgedaan; 3) aanbevelingen doen voor de teruggave van cultuurgoederen die tussen 1933 en 1945 in het kader van de antisemitische vervolging door de nazi's zijn geplunderd, ook buiten Frankrijk, wanneer deze eigendommen zich in een openbare of vergelijkbare collectie bevinden.³⁶⁹ Dat laatste komt neer op een duidelijke temporele en geografische uitbreiding, want tot daarvoor beperkte de CIVS zich tot gevallen van plundering die tussen 1940 en 1944 in Frankrijk waren gepleegd. Voortaan moet de CIVS zich dus ook uitspreken over plunderingen van cultuurgoederen die tussen 1933 en 1945 zijn gepleegd en wel op elk grondgebied dat onder de invloed stond van nazi-Duitsland.³⁷⁰

154. KWALIFICATIE ALS CULTUURGOED – De voorgaande paragraaf maakte duidelijk dat de CIVS zich in belangrijke mate (maar niet exclusief) richt op geplunderde cultuurgoederen. In het belang van de families van de slachtoffers zal de CIVS in geval van twijfel over de kwalificatie van een voorwerp als cultuurgoed het geval van plundering voorleggen aan de *Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945*. Uiteindelijk ligt het eindoordeel over de classificatie als cultuurgoed wel geheel bij de CIVS. Volgende objecten kan de CIVS aldus erkennen als cultuurgoederen: affiches, aquarellen, archeologie, archieven (niet-fotografisch), wapens, auto's, gedrukte kaarten, handgeschreven kaarten, ansichtkaarten, verzamelingen, correspondentie, tekeningen, delen van gebouwen en monumenten, prenten, films, gouaches, gravures, klokken, incunabelen, optische instrumenten, cinematografische instrumenten, muziekinstrumenten (op voorwaarde dat ze van bijzonder artistiek, esthetisch, historisch of technisch belang zijn, bijvoorbeeld omwille van de maker of één van de eigenaars), fotografische instrumenten, spellen en speelgoed, brieven, lithografieën, boeken, manuscripten, meubelen, motorfietsen, mozaïeken, negatieven, goud- en zilversmeedwerk, hout, behangpapier, partituren, pastels, foto's, munten en archeologische artefacten, aardewerk, beeldhouwwerken, zeefdrukken, schilderijen, vloer- en wandtapijten, verzamelde postzegels, glaswerk.³⁷¹

155. WEINIG INZICHTELIJK BEOORDELINGSKADER – Voor het overgrote deel van haar bestaan gaf de Franse CIVS geen inkijk in de beweegredenen op grond waarvan haar uitspraken waren ingegeven. Behoudens kennisgeving aan de betrokkenen bleven haar beslissingen immers ongepubliceerd.³⁷² Over de werking van de CIVS werd jaarlijks alleen in algemene termen gerapporteerd.³⁷³ Sinds haar doorstart met het decreet van 2024 kwam daar evenwel verandering in.³⁷⁴ Vóór die datum is men bijgevolg aangewezen op de algemene informatie die de CIVS op haar officiële website zelf over haar beslissingsproces of toetsingskader meegeeft. Belangrijk is in de eerste plaats dat de CIVS uitdrukkelijk aangeeft te beslissen naar billijkheid. Bij gebrek aan

³⁶⁹ Zie art. 1 en 17 Décret n° 2024-11 du 5 janvier 2024 instituant une commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites et pris en application des articles L. 115-3, L. 115-4 et L. 451-10-1 du code du patrimoine, *Journal officiel de la République française* 6 januari 2024. Voor inhoudelijke duiding, zie CIVS, *Rappeler Restituer Indemniser* – Dossier de présentation 2024, raadpleegbaar op [file:///C:/Users/u0043969/Downloads/2024_07_presentation_de_la_civs%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/u0043969/Downloads/2024_07_presentation_de_la_civs%20(1).pdf), 3-4.

³⁷⁰ Art. 17 Décret n° 2024-11 du 5 janvier 2024 instituant une commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites et pris en application des articles L. 115-3, L. 115-4 et L. 451-10-1 du code du patrimoine, *Journal officiel de la République française* 6 januari 2024.

³⁷¹ Zie https://www.civs.gouv.fr/biens-culturels-mobiliers?language_content_entity=fr; A. MAGET DOMINICÉ, "Frankreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (212) 218.

³⁷² Art. 8-1-2 Décret n°99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, *Journal officiel de la République française* 11 septembre 1999, 13633.

³⁷³ Zie <https://www.civs.gouv.fr/fr/guides-rapports>.

³⁷⁴ Zie art. 22 en 23 Décret n° 2024-11 du 5 janvier 2024 instituant une commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites et pris en application des articles L. 115-3, L. 115-4 et L. 451-10-1 du code du patrimoine, *Journal officiel de la République française* 6 januari 2024.

tastbare bewijzen die voortvloeien uit het eigen onderzoek zal de CIVS zich baseren op documenten (e.g. inventarissen, tentoonstellings- of oeuvrecatalogi,...) en getuigenissen aangebracht door de eisers. Tevens kan de CIVS vermoedens hanteren over de aanwezigheid van de betrokken goederen in de vermogens van de slachtoffers. Bijvoorbeeld hun levensstijl of inbedding in bepaalde intellectuele en artistieke kringen kunnen wat dat betreft betekenisvol zijn.³⁷⁵

156. SOORTEN ADVIEZEN – De CIVS kan verschillende soorten adviezen formuleren:³⁷⁶

1. TERUGGAVE - Wanneer cultuurgooederen die het voorwerp waren van antisemitisch plunderen zich in een Franse openbare collectie bevinden, beveelt de CIVS de teruggave ervan aan.
2. SCHADEVERGOEDING - Wanneer de geroofde cultuurgooederen niet gelokaliseerd kunnen worden, beveelt de CIVS aan om ze te vergoeden op basis van hun geschatte waarde op het moment van de roof. Hierbij baseert men zich op documenten en getuigenissen van de eisers, informatie uit archiefcollecties en allerhande studies die een overzicht geven van de verkopen en veilingprijzen van werken van kunstenaars in de periode 1935-1955.
3. AANVULLENDE COMPENSATIE NA EERDERE BRÜG-COMPENSATIE - De geclaimde werken kunnen het onderwerp zijn geweest van compensatie betaald onder de Duitse federale BRÜG-wet³⁷⁷. Het bijzondere van de compensatiemaatregelen die destijds bij kunstwerken werden genomen, was dat het toegekende compensatiebedrag over het algemeen overeenkwam met 50% van het geschatte verlies. De praktijk van de CIVS bestaat erin om in dergelijke gevallen de gereduceerde schadevergoeding van destijds aan te vullen en dus alsnog te compenseren.
4. AFWIJZING – De CIVS wijst het verzoek af in geval van een totaal gebrek aan ernstig bewijs dat het verlies door de slachtoffers van de teruggevorderde goederen aannemelijk maakt.³⁷⁸

157. SLOTBEMERKING: CIVS ALS BEMIDDELENDE INSTANTIE – In essentie geniet de CIVS een erg verregaande flexibiliteit waardoor ze ook een bemiddelende rol te spelen. Deze kan ze zelfs opnemen ten aanzien van collectiebeherende instellingen die strikt genomen niet onder de Franse overheid ressorteren, denk maar aan buitenlandse musea of private verzamelaars.³⁷⁹

3. Duitsland

158. EXTERNE RESTITUTIE VANUIT DE *COLLECTION POINTS* – Tussen 1933 en 1945 wisselden ontelbare cultuurgooederen als resultaat van het nazivervolgingsbeleid (zowel binnen als buiten Duitsland) van eigenaar. Heel wat van die cultuurgooederen lagen aan het einde van de oorlog opgeslagen in allerhande overheidsdepots in Duitsland of bevonden zich in handen van nazikopstukken,

³⁷⁵ Zie https://www.civs.gouv.fr/biens-culturels-mobiliers?language_content_entity=fr; A. MAGET DOMINICÉ, "Frankreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (212) 219-220.

³⁷⁶ Zie https://www.civs.gouv.fr/biens-culturels-mobiliers?language_content_entity=fr.

³⁷⁷ *Infra*, randnr. 161.

³⁷⁸ Zie https://www.civs.gouv.fr/biens-culturels-mobiliers?language_content_entity=fr; A. MAGET DOMINICÉ, "Frankreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (212) 219-220.

³⁷⁹ Zie https://www.civs.gouv.fr/biens-culturels-mobiliers?language_content_entity=fr; A. MAGET DOMINICÉ, "Frankreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (212) 219.

openbare instellingen of zelfs Duitse burgers. Het is genoegzaam bekend hoe de geallieerden na de bevrijding van Duitsland zich hebben ingespannen om via het tijdens de Potsdam Conferentie van juli 1945 overeengekomen beleid van ‘externe restitutie’ geroofde cultuurgoederen terug te sturen naar landen waar zij aan hun rechtmatige eigenaars waren ontnomen. Daartoe werden verspreid over Duitsland een aantal zogenaamde *collecting points* opgericht waar de aangetroffen cultuurgoederen werden samengebracht. Eens terug in hun land van herkomst was het de verantwoordelijkheid van de nationale overheid de gerecupereerde goederen intern te restitueren.³⁸⁰

159. RESTBESTAND CENTRAL COLLECTION POINT (RESTBESTAND CCP) – In de Duitse *collecting points* bleef echter ook een restbestand van niet-restitueerbare werken achter, omdat ze niet meteen met een bepaald land in verband konden worden gebracht. Op 1 december 1948 droeg de Amerikaanse militaire regering al die cultuurgoederen, het zogenaamde *Restbestand Central Collection Point* (Restbestand-CCP)³⁸¹ over aan het beheer van de Beierse minister-president.³⁸² Op 22 februari 1952 werd binnen het ministerie van Buitenlandse zaken de *Treuhandverwaltung von Kulturgut* (TVK) opgericht: een speciale afdeling belast met verder onderzoek en restitutie. Dankzij de inspanningen van de TVK konden heel wat cultuurgoederen alsnog worden gerestitueerd in samenwerking met het op 5 juni 1955 opgerichte *Bundesamt für die äußere Restitutionen*.³⁸³ Op 31 december 1962 werd de TVK evenwel opgeheven en droeg ze wat inmiddels overbleef van het *Restbestand-CCP* over aan de federale schatkist. Op dat moment ging het nog om ongeveer 20.000 cultuurgoederen.³⁸⁴ Doorheen de jaren zouden heel wat onder hen aan de Duitse musea worden uitgeleend. De werken die niet museumwaardig waren kwamen doorgaans terecht in de federale ministeries waar ze de kantoren konden verfraaien. De overblijvende werken verdwenen in een depot of werden verkocht.

160. DUITSCHADELOOSSTELLINGSBELEID VAN DE BRD – Het *Bundesamt für die äußere Restitutionen* hield zich in de naoorlogse periode niet alleen bezig met restitutie, maar ook met schadeloosstelling en dit conform de afspraken vastgelegd in het Verdrag van 26 mei 1952.³⁸⁵ Met Israël sloot de Duitse Bondsrepubliek op 10 september 1952 daarenboven het zogenaamde *Deutsch-Israelisches Wiedergutmachungsabkommen*, ook bekend als het Verdrag van Luxemburg. Daarin werd overeengekomen dat de Duitse Bondsrepubliek aan Israël gedurende veertien jaar betalingen, exportgoederen en dienstverlening met een totale waarde van 3,5 miljard Duitse mark (DM) zou leveren ter ondersteuning van de opvang van Joodse vluchtelingen. Daarnaast ging de Bondsrepubliek de verplichting aan Joods vermogen terug te geven aan de rechtmatige eigenaren.³⁸⁶

161. BUNDESRÜCKERSTATTUNGSGESETZ (ZGN. BRÜG-WET) – Een cruciaal onderdeel van het schadevergoedingsbeleid van de Bondsrepubliek ten aanzien van de andere landen was het

³⁸⁰ *Supra*, randnr. 31 en 34.

³⁸¹ *Supra*, randnr. 35.

³⁸² Uitvoerig over de situatie in Duitsland, zie A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 103-115.

³⁸³ Bekanntmachung 8 Juni 1955 zum Fünften Teil des Vertrags zur Regelung aus Kriegs und Besatzung entstandener Fragen, *Bundesgesetzblatt* 1 juli 1955, 700.

³⁸⁴ Zie A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 103.

³⁸⁵ *Id.*, 104; Vertrag 26 Mai 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten, *Bundesgesetzblatt* 31 maart 1955, 301.

³⁸⁶ Abkommen 10 September 1952 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staate Israel (Wiedergutmachungsabkommen), *Bundesgesetzblatt* 1953, nr. 5, 35.

Bundesrückerstattungsgesetz (in de literatuur bekend als de *Brüg-wet*) die de schadeloosstelling voor identificeerbare geroofde goederen (onder meer cultuurgooederen) mogelijk maakte.³⁸⁷ Overeenkomstig artikel 27 van deze wet moesten alle vergoedingsaanvragen ten laatste op 1 april 1958 ingediend zijn. De *Brüg-wet* voorzag een budget van 1,5 miljard Duitse mark om aan alle aanvragen tegemoet te komen.³⁸⁸ Om voor vergoeding in aanmerking te komen moesten de goederen, ofwel op het Duitse grondgebied geroofd zijn, ofwel buiten dit grondgebied, op voorwaarde dat kon bewezen worden dat de goederen alsnog naar Duits gebied waren overgebracht.³⁸⁹ Die laatste bewijsvoorwaarde zorgde voor grote problemen. Wie bijvoorbeeld slachtoffer was geworden van plunderingsacties waarvan door de bezetter geen inventarissen waren opgemaakt (e.g. de roven in het kader van de *Möbelaktion*) kon doorgaans niet bewijzen dat zijn goederen naar West-Duitsland waren overgebracht. Onder druk van de buurlanden en Joodse belangengroepen besloot de Duitse overheid in 1958 om niet langer het bewijs van transport naar Duitsland te verlangen voor goederen die binnen de *Möbelaktion* waren buitgemaakt. Daarvoor zou voortaan forfaitair tewerk worden gegaan.³⁹⁰ Op 2 oktober 1964 kreeg de *Brüg-wet* een belangrijke bijsturing door de tot dan streng toegepaste vervaltermijn aanzienlijk te versoepelen. Heel wat slachtoffers kregen zo een laatste kans om voor 8 oktober 1965 een schadevergoedingsclaim in te dienen.³⁹¹

162. GEEN PLAATS VOOR RESTITUTIE VAN CULTUURGOEDEREN IN OF VANUIT DE DDR – Het naoorlogse Duitsland was natuurlijk verdeeld. Naast de op 24 mei 1949 uitgeroepen Bondsrepubliek Duitsland (BRD), bestond de Duitse Democratische Republiek (DDR) die op 7 oktober van hetzelfde jaar het leven zag.³⁹² De DDR beschouwde zichzelf niet als de opvolger van nazi-Duitsland. Als een nieuwe antifascistische staat achtte zij zich niet verantwoordelijk voor het vergoeden van de schade die door nazi-Duitsland was aangericht. Bijgevolg was er binnen de DDR ook geen plaats voor restitutie van cultuurgooederen, niet aan derde landen, maar al evenmin aan individuele slachtoffers.³⁹³

163. REVIVAL VAN HET RESTITUTIEVRAAGSTUK NA DE DUITSE HERENIGING – De hereniging van Duitsland met het *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit des Deutschlands* zorgt voor een revival van het restitutievraagstuk, wereldwijd³⁹⁴, maar in de eerste plaats in Duitsland zelf.³⁹⁵ De verschillende houding die de BRD en de DDR ten aanzien van restitutie hadden aangenomen werd tijdens de herenigingsonderhandelingen uitdrukkelijk besproken. Dat resulteerde in het *Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen* waarin rekening houdend met het door de DDR gevoerde beleid nieuwe

³⁸⁷ Bundesgesetz 19 Juli 1957 zur Regelung der rückerstattungsrechtlichen Geldverbindlichkeiten des Deutschen Reichs und gleichgestellter Rechtsträger, *Bundesgesetzblatt* 23 juli 1957, 734.

³⁸⁸ Meer daarover A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 104-105.

³⁸⁹ *Id.*, 105; Artikel 5 Bundesgesetz 19 Juli 1957 zur Regelung der rückerstattungsrechtlichen Geldverbindlichkeiten des Deutschen Reichs und gleichgestellter Rechtsträger, *Bundesgesetzblatt* 23 juli 1957, 734.

³⁹⁰ A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofkunst uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 105.

³⁹¹ Drittes Gesetz 2 Oktober 1964 zur Änderung des Bundesrückerstattungsgesetzes, *Bundesgesetzblatt* 8 oktober 1964, 809.

³⁹² Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik 7 Oktober 1949, *Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik* 8 oktober 1949, 5.

³⁹³ C. GOSCHLER, „The politics of Restitution for Nazi Victims in Germany West and East (1945 – 2000)”, raadpleegbaar op <https://escholarship.org/uc/item/7bz5801b>, 9.

³⁹⁴ *Supra*, randnr. 55.

³⁹⁵ Gesetz 23 September 1990 zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands-Einigungsvertragsgesetz- und der Vereinbarung vom 18. September 1990, *Bundesgesetzblatt* 28 September 1990, 885.

restitutie- en schadeloosstellingsmaatregelen werden genomen ten aanzien van de slachtoffers van WOII.³⁹⁶

164. KOORDINIERUNGSSTELLE – Al in 1994 besloten een aantal Duitse deelstaten de handen in elkaar te slaan om samen de inventarisatieklus inzake roofofstal te klaren. Daartoe richtten zij *die Koordinierungsstelle der Länder für die Rückführung von Kulturgütern* op. Gelet op de positieve reacties werden de bevoegdheden ervan al snel aanzienlijk uitgebreid. In 1998 wordt de voormelde coördinatiedienst omgevormd tot een federale instantie, bevoegd voor verloren kunst, met name de *Koordinierungsstelle für Kulturgutverluste*. Zij staat in voor de aansturing van en communicatie over het gevoerde herkomstonderzoek binnen de Duitse musea.

165. GESTAGE UITROL VAN DUIJS ROOFOFKUNSTBELEID VIA GESPECIALISEERDE DIENSTEN – De *Washington Principles* waarvoor de Duitse overheid uitdrukkelijk had beloofd zich te zullen inzetten, bewegen de diverse Duitse bestuursniveaus en overheden ertoe om op 14 december 1999 bij wege van een *Gemeinsame Erklärung* hun engagement wat betreft de restitutie van cultuurogoderen formeel te bevestigen. Meer bepaald verbonden de voormelde autoriteiten er zich toe hun invloed aan te wenden in de beheersorganen van publieke culturele instellingen om zo de teruggave van geroofde kunstwerken aan oorspronkelijke eigenaars (of hun erfgenamen) te bewerkstelligen.³⁹⁷ In 2000 wordt de Duitse databank *Lost Art* tot stand gebracht die voor slachtoffers een enorme stap vooruit betekent.³⁹⁸ Om culturele instellingen te helpen bij de implementatie van de *Gemeinsame Erklärung* en de *Washington Principles*, wordt in 2001 een niet bindende *Handreichung* opgesteld, waarop publieke en eventueel private actoren kunnen terugvallen, indien ze moeilijkheden ondervinden bij de behandeling van roofofstalclaims en het uitvoeren van herkomstonderzoek.³⁹⁹ In 2008 wordt de *Arbeitsstelle für Provenienzforschung* opgericht met als belangrijkste taak middelen voor diepgaand herkomstonderzoek toe te wijzen. Vanaf 1 januari 2015 wordt het nieuw opgerichte *Deutsche Zentrum Kulturgutverluste* (DZK) de sleutelspeler voor financiering en adviesverlening inzake herkomstonderzoek, voor de verdere uitbouw van de *Lost Art* databank, voor professionele opleiding alsook voor de voorlichting van het brede publiek.⁴⁰⁰ Tot slot neemt het *Deutsche Zentrum Kulturgutverluste* ook het secretariaat waar van de Duitse permanente restitutiecommissie, de zogenaamde *Beratende Kommission*.

166. BERATENDE KOMMISSIE – De *Beratende Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz* werd in 2003 belast met een cruciaal deel van het Duitse restitutiebeleid. De commissie was het resultaat van een groot akkoord uit 2002 tussen de Duitse federale overheid, de deelstatelijke overheden en de lokale besturen.⁴⁰¹ De *Beratende Kommission* fungeert als bemiddelaar ten behoeve van de vroegere eigenaars of hun erfgenamen. Zij tracht een minnelijke oplossing voor te stellen. Haar

³⁹⁶ Gesetz 23 September 1990 zur Regelung offener Vermögensfragen, *Bundesgesetzblatt* 28 september 1990, 1159. Meer daarover, zie A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofofstal uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 107.

³⁹⁷ Erklärung der Bundesregierung, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Auffindung und zur Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturgutes, insbesondere aus jüdischem Besitz (Gemeinsame Erklärung), https://kunstverwaltung.bund.de/DE/UEberUns/_documents/Gemeinsame-Erklärung.html?nn=2023806.

³⁹⁸ <https://www.lostart.de/de/ueber-lost-art>.

³⁹⁹ <https://kulturgutverluste.de/sites/default/files/2023-04/Handreichung.pdf>.

⁴⁰⁰ <https://kulturgutverluste.de/>.

⁴⁰¹ Absprache zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden 5 Dezember 2002 zur Einsetzung einer Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, https://www.beratende-kommission.de/Webs_BK/DE/Auftrag/Index.html. Voor meer over de rol van de *Beratende Kommission*, zie A. GARDEYN, *Vinden ze nog de weg naar huis? De zoektocht naar een geschikt beleid voor roofofstal uit de Tweede Wereldoorlog*, Masterscriptie Universiteit Gent, 2020, https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/835/885/RUG01-002835885_2020_0001_AC.pdf, 108.

adviezen zijn niet bindend, hoewel de betrokken partijen volgens het oprichtingsakkoord geacht worden deze na te leven. De *Beratende Kommission* kan evenwel slechts een rol spelen wanneer beide partijen (slachtoffer en huidige bezitter) daarmee instemmen.⁴⁰² Tot dusver sprak de *Beratende Kommission* zich over 25 restitutedossiers aangaande cultuurobjecten uit. Alle aanbevelingen worden na afloop van de procedure publiek en kunnen op de website van de *Beratende Kommission* integraal geraadpleegd worden.⁴⁰³ Uit dit lage aantal dossiers mag evenwel niet afgeleid worden dat er in Duitsland weinig tot restitutie van cultuurobjecten wordt overgegaan. Er wordt in de musea immers massaal herkomstonderzoek vervoerd en heel wat werken blijken een problematische oorlogsgeschiedenis te hebben. Echter, door de grote bereidheid van musea en publieke instellingen om een oplossing te bereiken, worden de meeste dossiers gewoon minnelijk afgehandeld. De *Beratende Kommission* hoeft zich in de praktijk slechts uit te spreken over de gevallen waarin over de feiten te veel twijfel blijft bestaan en een minnelijke oplossing daardoor niet kan gevonden worden.⁴⁰⁴

167. ALLEEN WANNEER EEN MINNELIJKE OPLOSSING UITBLIJFT – Wat het procedureverloop betreft moet worden opgemerkt dat de *Beratende Kommission* slechts bereid zal zijn een voorgelegde claim te behandelen wanneer de partijen vooraf een poging ondernamen om een minnelijke oplossing te bereiken.⁴⁰⁵ Conform het procedurereglement moet de huidige bezitter van het teruggevorderde cultuurobject immers zelf eerst onderzoeken of het inderdaad als gevolg van nazivervolgingsmaatregelen in beslag werd genomen. Ook onderzoekt de huidige bezitter de aanspraken van de eisende partij overeenkomstig de richtsnoeren van de ‘*Handreichung*’ van 2001. Pas als er vervolgens een vergeefse poging werd ondernomen om de zaak minnelijk te regelen, staat een beroep bij de *Beratende Kommission* open.

168. ONTVANKELIJKHEIDSBEOORDELING – Wanneer de eisende partij zijn verzoek bij het secretariaat van de *Beratende Kommission* indient, moet dit vergezeld gaan van documenten waaruit blijkt dat hij de oorspronkelijke eigenaar is, dient hij de omstandigheden van het beweerde verlies als gevolg van de nazivervolging te staven en wordt hij tot slot geacht zijn erfrechtelijke relatie ten aanzien van de oorspronkelijke eigenaar te duiden.⁴⁰⁶ Bij ontvangst van het dossier richt het secretariaat van de *Beratende Kommission* zich tot de huidige bezitter en verzoekt zij hem zijn standpunt in de zaak uit te drukken, alsook de bijhorende stukken voor te leggen. Wordt de aanvraag daarentegen ingediend door de huidige bezitter (wat ook mogelijk is), dan verloopt een en ander precies omgekeerd.⁴⁰⁷ Is de huidige bezitter een private rechtspersoon of een natuurlijke persoon, dan moet er bijkomend een verklaring worden toegevoegd waaruit blijkt dat hij de principes van de *Washington Principles* en de *Gemeinsame Erklärung* onderschrijft. Eens al deze informatie werd

⁴⁰² § 1 Verfahrensordnung der Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, vom 2. November 2016, raadpleegbaar op <https://www.beratende-kommission.de/de/verfahren>.

⁴⁰³ Zie <https://www.beratende-kommission.de>.

⁴⁰⁴ Zie B. DEMARSIN; “Let’s not talk about Terezin: Restitution of Nazi era looted art and the tenuousness of public international law”, 37 *Brooklyn Journal of International Law* 2011, (117) 175-177; B. DEMARSIN, “Holocaustslachtoffers en hun nazaten eisen hun geroofde kunstwerken terug”, *Tijdschrift Conflictbantering* 2013, afl. 2, (1) 4.

⁴⁰⁵ § 3 Verfahrensordnung der Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, vom 2. November 2016, raadpleegbaar op <https://www.beratende-kommission.de/de/verfahren>.

⁴⁰⁶ § 3, (3) Verfahrensordnung der Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, vom 2. November 2016, raadpleegbaar op <https://www.beratende-kommission.de/de/verfahren>.

⁴⁰⁷ Zie § 3 *iuncto* § 4 Verfahrensordnung der Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, vom 2. November 2016, raadpleegbaar op <https://www.beratende-kommission.de/de/verfahren>.

aangeleverd en het dossier aldus compleet is, zal de *Beratende Kommission* beslissen of ze de zaak verder inhoudelijk zal behandelen.⁴⁰⁸

169. VERDERE BEHANDELING TEN GRONDE EN BEOORDELINGSCRITEIA – In geval van een positieve beslissing, wordt een rapporteur aangesteld.⁴⁰⁹ Zelfs in dit stadium blijft de *Beratende Kommission* ernaar streven de zaak via een minnelijk akkoord op te lossen.⁴¹⁰ Slechts wanneer dat niet lukt, zal de commissie zich verder over de zaak buigen om haar eenzijdig te beslechten, desgevallend na hoorzittingen (voor de partijen of voor derden) in te richten of bijkomende documenten te onderzoeken. Vervolgens neemt de *Beratende Kommission* de zaak intern in beraad en zal zij een aanbeveling formuleren die intern een twee-derdemeerderheid vereist.⁴¹¹ Overeenkomstig § 6 van het procedurereglement behoort de commissie bij haar oordeelsvorming in het bijzonder rekening te houden met de omstandigheden waaronder de oorspronkelijke eigenaar het cultuurgood in kwestie verloor. Ook de omstandigheden waarin de huidige bezitter het werk verwierf en de mate waarin hij daarbij het nodige herkomstonderzoek deed, behoren uitdrukkelijk in rekening te worden gebracht.⁴¹²

170. MOGELIJKHEDEN QUA RECHTSHERSTEL – De procedureregels zetten ten slotte uiteen welke concrete aanbevelingen de *Beratende Kommission* kan voorstellen: 1) restitutie, 2) restitutie tegen betaling, 3) voorwaardelijke restitutie, 4) schadeloosstelling van de oorspronkelijke eigenaar, 5) verplichte tentoonstelling van het werk met vermelding van de herkomstgeschiedenis of 6) weigering van restitutie. Toch zit de *Beratende Kommission* niet in dit keurslijf gevangen, daar ze ook andere maatregelen kan aanbevelen, afhankelijk van de specifieke omstandigheden.⁴¹³

171. VERPLICHTE PUBLICITEIT EN BIJDRAGE IN DE PROCEDUREKOSTEN – Na afloop van de procedure krijgen de partijen de aanbeveling toegezonden. Derden kunnen ze raadplegen op de site van de *Beratende Kommission* waar ze allemaal worden bekendgemaakt.⁴¹⁴ Belangrijk is nog wel op te merken dat het de partijen zijn die overeenkomstig het procedurereglement de kosten van de procedure dragen.⁴¹⁵

⁴⁰⁸ § 3, (3) Verfahrensordnung der Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, vom 2. November 2016, raadpleegbaar op <https://www.beratende-kommission.de/de/verfahren>.

⁴⁰⁹ § 4, (2) Verfahrensordnung der Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, vom 2. November 2016, raadpleegbaar op <https://www.beratende-kommission.de/de/verfahren>.

⁴¹⁰ § 4, (3) Verfahrensordnung der Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, vom 2. November 2016, raadpleegbaar op <https://www.beratende-kommission.de/de/verfahren>.

⁴¹¹ § 5 Verfahrensordnung der Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, vom 2. November 2016, raadpleegbaar op <https://www.beratende-kommission.de/de/verfahren>.

⁴¹² § 6, (3) Verfahrensordnung der Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, vom 2. November 2016, raadpleegbaar op <https://www.beratende-kommission.de/de/verfahren>.

⁴¹³ § 6, (4) Verfahrensordnung der Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, vom 2. November 2016, raadpleegbaar op <https://www.beratende-kommission.de/de/verfahren>.

⁴¹⁴ § 6, (5) en (6) Verfahrensordnung der Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, vom 2. November 2016, raadpleegbaar op <https://www.beratende-kommission.de/de/verfahren>.

⁴¹⁵ § 7 Verfahrensordnung der Beratenden Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogenen Kulturguts, insbesondere aus jüdischem Besitz, vom 2. November 2016, raadpleegbaar op <https://www.beratende-kommission.de/de/verfahren>.

4. Oostenrijk

172. ANSCHLUSS: DE GRUWEL BEGINT... – Met de *Anschluss* van 13 maart 1938 verloor Oostenrijk zijn zelfstandigheid om geheel in het Duitse Rijk te worden opgenomen tot aan de bevrijding in maart 1945. Tot maart 1938 speelden Joden een erg belangrijke rol in het economische en culturele leven van Oostenrijk. In 1938 telde Oostenrijk nog ongeveer 192.000 Joden, bijna 4% van de totale bevolking. De overgrote meerderheid van de Oostenrijkse Joden woonde in de hoofdstad Wenen, die gold als een wereldcentrum van Joodse cultuur. Joden maakten ongeveer 10 procent uit van de totale bevolking van de stad. Ook Roma- en Sinti-gemeenschappen waren in Oostenrijk (zeker in eerder oostelijke landsdelen) ruim aanwezig. Al erg snel na de *Anschluss* begonnen echter de vervolgingsmaatregelen. Zo werd reeds in de zomer van 1938 het beruchte concentratiekamp Mauthausen nabij Linz opgestart. Wie nog kon ontvluchtte het land.⁴¹⁶

173. NIETIGHEIDSWET VAN 15 MEI 1946 – Meteen na WOII begon Oostenrijk met de invoering van formele wetgeving gericht op rechtsherstel voor verliezen die tussen maart 1938 en 1945 waren geleden. Belangrijk was de *Nietigheidswet* van 15 mei 1946 waarmee transacties en rechtshandelingen, die waren verricht tijdens de Duitse bezetting van Oostenrijk en die erop gericht waren (rechts)personen vermogensbestanddelen of eigendomsrechten te ontnemen, werden nietig verklaard.⁴¹⁷ Strikt genomen was de draagwijdte van de voormelde wet van louter proclamatorische aard⁴¹⁸, omdat ze juridisch gezien alleen herstelmaatregelen *aankondigde*, die aan de hand van bijkomende federale wetgeving daadwerkelijk (en met juridische slagkracht) zouden worden uitgerold.⁴¹⁹ De gedetailleerde juridische formulering van de eigenlijke restitutieaanspraken gebeurde inderdaad nadien, door middel van in totaal zeven restitutiewetten⁴²⁰, waarvan vooral de eerste drie voor het vraagstuk van de kunstrestitutie relevantie vertonen.

174. OOSTENRIJKS HERSTELRECHT AAN DE HAND VAN NAOORLOGSE RESTITUTIEWETTEN – De *Eerste Restitutiewet* van 26 juli 1946⁴²¹ en de *Tweede Restitutiewet* van 6 februari 1947⁴²² waren van toepassing op de in beslag genomen activa (dus ook cultuurgoederen) die de Oostenrijkse Republiek of de deelstatelijke overheden in handen hadden. Aangezien ze activa viseerden die de diverse overheden binnen Oostenrijk controleerden, werd voor de restitutie ervan in een publiekrechtelijke procedure voorzien.⁴²³ De *Derde Restitutiewet*, tevens uitgevaardigd op 6 februari 1947, was van toepassing op geroofde goederen (incl. cultuurgoederen) die zich op dat moment niet in overheidshanden, maar wel in privébezit bevonden.⁴²⁴ Zij was van bijzonder belang voor het vraagstuk van de kunstrestitutie. Zo voorzag de *Derde Restitutiewet* in § 2, alinea 1 dat ten aanzien van mensen die deel uitmaakten van politiek vervolgte groepen elke verwerving van

⁴¹⁶ Zie <https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/austria>.

⁴¹⁷ Bundesgesetz vom 15. Mai 1946 über die Nichtigkeitserklärung von Rechtsgeschäften und sonstigen Rechtshandlungen, die während der deutschen Besetzung Österreichs erfolgt sind, *Bundesgesetzblatt* nr. 106/1946.

⁴¹⁸ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 281.

⁴¹⁹ Zie § 2 Bundesgesetz vom 15. Mai 1946.

⁴²⁰ Voor een overzicht, zie G. GRAF, *Die Österreichische Rückstellungsgesetzgebung: Eine juristische Analyse*, Wenen, Böhlau Wien, 2003, 559 p.

⁴²¹ Bundesgesetz vom 26. Juli 1946 über die Rückstellung entzogener Vermögen, die sich in Verwaltung des Bundes oder der Bundesländer befinden (Erstes Rückstellungsgesetz), *Bundesgesetzblatt* nr. 156/1946.

⁴²² Bundesgesetz vom 6. Februar 1947 über die Rückstellung entzogener Vermögen, die sich im Eigentum der Republik befinden (Zweites Rückstellungsgesetz), *Bundesgesetzblatt* nr. 53/1947.

⁴²³ Uitvoerig daarover, zie R. FABER, *Vermögensrestitution im öffentlichen Recht*, Wenen, Verlag Österreich GmbH, 2007, 270 p.

⁴²⁴ Bundesgesetz vom 6. Februar 1947 über die Nichtigkeit von Vermögensentziehungen (Drittes Rückstellungsgesetz), *Bundesgesetzblatt* nr. 54/1947.

activa tijdens de naziheerschappij in Oostenrijk automatisch zou beschouwd worden als een inbeslagname van activa, tenzij de verwerver zou bewijzen dat ‘*de overdracht van activa ook zou hebben plaatsgevonden onafhankelijk van de machtsovername door het nationaalsocialisme*’. De *Derde Restitutiewet* hanteerde dus een vermoeden van onvrijwilligheid, dat de verwerver evenwel kon weerleggen door aan te tonen dat de overdracht losstond van enige nazivervolging.⁴²⁵ Paragraaf 3 van de *Derde Restitutiewet* van 1947 verklaarde vermogensontnemingen relatief nietig, waardoor het de oorspronkelijke eigenaars vervolgens mogelijk werd om de hen ontnomen (cultuur)goederen te revindiceren. De nietigheid die de *Derde Restitutiewet* aldus voorzag betekende een belangrijke aanvulling op de klassieke rechtsfiguren uit het Oostenrijkse privaatrecht, als *List* en *Dohlung* (§ 870 ABGB), *Irrtum* (§ 871 ABGB), *Sittenwidrigkeit* (§ 879 lid 1 ABGB), *Wucher* (§ 879 lid 2 nr. 4 ABGB) en *Verkürzung über die Helfte* (§§ 934 f ABGB). Ze was bedoeld om een antwoord te bieden op het specifieke probleem van de eigendomstransacties die werden uitgevoerd onder algemene vervolging in de loop van het naziterreurbewind.⁴²⁶ Om vorderingen tot teruggave van ontnomen goederen tussen private partijen te kunnen afdwingen, werden speciale burgerlijke rechtbanken opgericht: de ‘*Rückstellungskommissionen*’. Hoger beroep was mogelijk bij de *Rückstellungsoberkommission* die onder uitiem toezicht stond van de *Oberste Rückstellungskommission*.⁴²⁷

175. EINDE NAOORLOGS HERSTELRECHT – Met de specifieke regeling voor nazi-gerelateerde inbeslagnames die de *Derde Restitutiewet* invoerde, werd de materiële rechtspositie van de oorspronkelijke eigenaars aanzienlijk versterkt. De keerzijde was dat restitutievorderingen bij de *Rückstellungskommissionen* slechts beperkt in de tijd mogelijk waren. De korte vorderingstermijn die oorspronkelijk was voorzien, werd weliswaar herhaaldelijk verlengd, tot het midden van de jaren 1950. Omstreeks die tijd liep dit bijzonder systeem van rechtsherstel voor naziroven ten einde, zodat het vandaag voor erfgenamen van Holocaustslachtoffers voor de Oostenrijkse rechtbanken onmogelijk is om hun vordering voor rechtsherstel te baseren op de *Derde Restitutiewet*.⁴²⁸

176. JURIDISCHE HINDERNISSEN TER BESCHERMING VAN DE BONAFIDE VERKRIJGER – Toch was het ook onder het uitzonderingsregime van de *Derde Restitutiewet* niet altijd eenvoudig als slachtoffer zijn slag thuis te halen. Immers, de *Derde Restitutiewet* legde in § 4 belangrijke beperkingen op ten nadele van wie zijn eigendom was kwijtgeraakt en ter bescherming van wie de ontnomen goederen te goeder trouw had verkregen. Zo konden verkrijgers te goeder trouw in welbepaalde gevallen aanspraak maken op een financiële vergoeding voor de schade die de teruggave van het geroofde goed hen zou toebrengen. In andere gevallen, meer bepaald na bonafide aankoop in de reguliere handel of op publieke veiling, werd restitutie zelfs geheel uitgesloten en konden de kopers de geroofde goederen gewoon behouden.⁴²⁹ Deze bepaling bleek een groot obstakel te zijn voor de oorspronkelijke eigenaars, vooral wat betreft de teruggave van in beslag genomen kunstwerken. Immers, de meeste ‘ariserings’ van kunstwerken gebeurden via de kunsthandel of het veilinghuis Dorotheum, zodat veel kopers de voormelde bescherming konden inroepen. Zelfs

⁴²⁵ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 282.

⁴²⁶ Zie J. JUNGWIRTH, *NS-Restitutionen und Zivilrecht. Schuldrechtliche Aspekte des Dritten RStG 1947*, Wenen, 2008, 7 e.v.

⁴²⁷ Voor een uitvoerige inhoudelijke analyse van de rechtspraak van die bijzondere restitutiehoven en -rechtbanken, zie F.-S. MEISSEL, T. OLECHOWSKI en C. GNANT, *Untersuchungen zur Praxis der Verfahren von den Rückstellungskommissionen*, Wenen, Boehla Verlag, 2004, 416 p.

⁴²⁸ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 282.

⁴²⁹ Zie § 4 Bundesgesetz vom 6. Februar 1947 über die Nichtigkeit von Vermögensentziehungen (Drittes Rückstellungsgesetz).

ten aanzien van museumdirecteuren (van wie we vandaag weten dat ze op de hoogte waren van de herkomst van de verhandelde werken uit collecties van personen die als 'Joods' werden vervolgd) gingen de rechtbanken in de naoorlogse tijd herhaaldelijk uit van de goede trouw bij de verwerving, en dit ten nadele van wie restitutie vorderde (vooral wanneer het ging om aankopen door staatsmusea).⁴³⁰

177. PRAKTISCHE EN ECONOMISCHE MOEILIKHEDEN VOOR SLACHTOFFERS – Naast de juridische hindernissen verbonden met de bescherming van verkrijgers te goeder trouw, moet men ook vooral de praktische moeilijkheden begrijpen die slachtoffers van nazivervolging in de naoorlogse periode ondervonden en die hun kansen op rechtsherstel in de feiten zwaar hebben gehypothekerd. Volgens de Derde Restitutiewet was het aan de benadeelde (oorspronkelijke) eigenaar om zijn claim vanuit procesrechtelijk oogpunt correct in te stellen. Om dit te kunnen doen, moest bekend zijn wie op dat moment in het bezit was van het verloren kunstwerk. De meeste slachtoffers wisten eenvoudigweg niet waar de goederen die aan hen hadden toebehoord zich na de oorlog bevonden. Wie voor de *Rückstellungskommission* een restitutieprocedure wilde voeren had in de praktijk eigenlijk juridische bijstand nodig. De meeste slachtoffers hadden daarvoor gewoonweg niet de financiële armslag. Slachtoffers die als 'Joods' waren vervolgd, waren fysiek en vooral ook economisch uitgeput. Ze waren gedeporteerd of gevlucht en leefden ook na de oorlog doorgaans in precaire economische omstandigheden, wat het voeren van juridische procedures vaak gewoon onmogelijk maakte.

178. DE OOSTENRIJKSE STAAT EN HAAR ZOGEGDE NEUTRALITEIT – Bovendien bood de Oostenrijkse staat niet de hulp die slachtoffers nodig hadden om de wetgeving af te dwingen. De Oostenrijkse staat dichtte zichzelf in feite een neutrale rol toe, aangezien het officiële standpunt van Oostenrijk was dat het als bezet land niet verantwoordelijk was voor de misdaden van het naziregime.⁴³¹ Wie met een hedendaagse bril kijkt naar de houding die de Oostenrijkse Republiek aannam, kan moeilijk anders dan vaststellen dat van die voor zichzelf gepredikte neutraliteit op het terrein vaak zelfs geen sprake was, zeker wanneer restitutieclaims gericht werden tegen de staatsmusea of wanneer burgers gerecupereerde cultuurgoederen naar het buitenland trachtten uit te voeren, omdat zij na de oorlog daar een nieuw bestaan hadden opgebouwd.⁴³²

179. HEEL WAT CULTURGOEDEREN GERAAKTEN NIET GERESTITUEERD IN NAOORLOGSE TIJD – Gelet op al het voorgaande zal het dan ook geen verrassing zijn dat ook in Oostenrijk heel wat cultuurgoederen in de oorlog niet konden worden gerestitueerd. Duizenden kunstwerken die tijdens het nazitijdperk in beslag waren genomen, werden na 1945 door de Republiek Oostenrijk in bewaring gehouden, zonder dat de oorspronkelijke eigenaren of hun erfgenamen er aanspraak op maakten. Die laatsten wisten vaak niet of de verloren stukken de oorlog hadden overleefd, laat staan dat ze beseften dat het beheer ervan aan de Oostenrijkse Republiek was toegefallen. Vele slachtoffers waren bovendien niet in staat om hun verloren kunstwerken voldoende gedetailleerd te beschrijven en te claimen. Uiteindelijk werden sommige van de niet-opgeëiste cultuurgoederen in 1965 toegewezen aan de Oostenrijkse staatsmusea en geraakten ze zo opgenomen in hun inventarissen.

⁴³⁰ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 283.

⁴³¹ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 284.

⁴³² Zie hierover P. BÖHMER en R. FABER, *Die österreichische Finanzverwaltung und die Restitution entzogener Vermögen 1945 bis 1960*, Wenen, Oldenburger Verlag, 2003. 528 p.

180. DE MAUERBACH-COLLECTIE – De meerderheid bleef echter in een restbestand van meer dan 8000 cultuurgooederen achter. De verantwoordelijke politici besloten ze op te slagen in een voormalig kartuizerklooster (*Kartause Mauerbach*) in de Oostenrijkse deelstaat *Niederösterreich*, waar ze stilaan werden vergeten. Onder buitenlandse druk maakte de federale overheid in 1969 een inventarislijst publiek. Dat leidde ertoe dat een driehonderdtal stukken kon worden gerestitueerd, conform de daartoe aangenomen federale wetgeving.⁴³³ Het *Kunst- und Kulturbereinigungsgesetz* van 1969 stelde oorspronkelijke eigenaars immers in staat om opnieuw een restitutieverzoek in te dienen. Halverwege de jaren 1980 werd deze actie nogmaals herhaald, zij het volgens een ietwat herziene procedure op basis van een tweede *Kunst- und Kulturbereinigungsgesetz*.⁴³⁴ Slachtoffers en hun nazaten kregen andermaal de mogelijkheid om restitutie te vragen; opnieuw kon een klein aantal (ongeveer honderd) objecten worden teruggegeven. Toen de wereld zich midden jaren 1990 ook buiten Oostenrijk bewust werd van het feit dat er duizenden tijdens WOII geroofde cultuurgooederen in het Oostenrijkse klooster lagen opgeslagen, besloot de federale staat de *Mauerbach*-collectie op 29 en 30 oktober 1996 door Christie's te laten veilen, om de netto-opbrengst vervolgens over te dragen aan Joodse slachtofferorganisaties.⁴³⁵

181. OVER DE MAUERBACH- EN ANDERE 'OVERHEIDSCOLLECTIES' – Voor een goed begrip blijft het belangrijk te benadrukken dat de cultuurgooederen die deel uitmaakten van de collectie *Mauerbach* (en die aldus onder de twee *Kunst- und Kulturbereinigungsgesetze* vielen), geenszins alle door de nazi's in beslag genomen kunstwerken in handen van de Oostenrijkse Federatie vormden. De collectie *Mauerbach* was een restbestand dat alleen de kunstwerken betrof waarvoor de federatie als (voorlopige) bewaarnemer optrad. De cultuurgooederen waarvan de staat Oostenrijk bijvoorbeeld door schenking, legaat of aankoop eigenaar was geworden, maakten er geenszins deel van uit, hoewel vele daarvan ook een geschiedenis van naziroof en plundering hadden gekend.⁴³⁶

182. NIEUWE FEDERALE RESTITUTIEWETGEVING IN 1998 – In 1998 onderschreef Oostenrijk de *Washington Principles* om daags erna, op 4 december 1998, federale restitutiewetgeving in werking te zien treden. Het *Bundesgesetz über die Rückgabe von Kunstgegenständen aus den Österreichischen Bundesmuseen und Sammlungen* werd in 1998 parlementair gestemd en regelt tot op vandaag de voorwaarden en de procedure voor de teruggave aan de oorspronkelijke eigenaars (of hun rechtmatige erfgenamen) van door de nazi's geroofde kunstwerken die zich in de federale collecties van de Republiek Oostenrijk bevinden.⁴³⁷ De directe aanleiding voor dit wetgevingsproject was dus niet de *Washington Conference*, maar veeleer de inbeslagname in februari 1998 door een New Yorkse openbare aanklager van twee schilderijen van Egon Schiele, afkomstig uit de Weense Leopold-collectie, die tot enkele uren daarvoor in het MOMA tentoongesteld waren.⁴³⁸ Op dat moment leefde in Oostenrijk in de burgermaatschappij reeds de

⁴³³ Bundesgesetz vom 27. Juni 1969 über die Bereinigung der Eigentumsverhältnisse des im Gewahrsam des Bundesdenkmalamtes befindlichen Kunst- und Kulturgutes, *Bundesgesetzblatt* nr. 294/1969.

⁴³⁴ Bundesgesetz vom 13. Dezember 1985 über die Herausgabe und Verwertung ehemals herrenlosen Kunst- und Kulturgutes, das sich im Eigentum des Bundes befindet (2. Kunst- und Kulturgutbereinigungsgesetz), *Bundesgesetzblatt* nr. 2/1986.

⁴³⁵ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 285.

⁴³⁶ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 285.

⁴³⁷ Bundesgesetz über die Rückgabe von Kunstgegenständen aus den Österreichischen Bundesmuseen und Sammlungen, *Bundesgesetzblatt* I, nr. 181/1998.

⁴³⁸ *Zie United States v. Portrait of Wally*, 105 F. Supp. 2d 208 (S.D.N.Y. July 19, 2000); 2000 WL 1890403 (S.D.N.Y. Dec. 28, 2000); 2002 WL 553532 (S.D.N.Y. 2002); 663 F. Supp. 2d 232 (S.D.N.Y. 2009).

idee dat het land de eigen rol tijdens het nazitijdperk kritisch onder ogen moest durven zien. Tevens bestond er een brede politieke consensus over het feit dat het wettelijke kader dat in de naoorlogse periode was opgezet voor de teruggave van door de nazi's in beslag genomen goederen, ontoereikend was. Als gevolg hiervan werd reeds in het voorjaar van 1998 begonnen met systematisch herkomstonderzoek in de federale musea en werd in september 1998 een initiatief voor een nieuwe restitutiewet genomen. Het *Kunstrückgabegesetz* (KRG) werd in november 1998 aangenomen met de steun van alle parlementaire partijen.⁴³⁹

183. SLACHTOFFERMYTHE DOORPRIKT – Alvorens het *Kunstrückgabegesetz* meer in detail te bespreken, staan we nog even stil bij de veranderende Oostenrijkse kijk op het eigen oorlogsverleden. De naoorlogse geschiedenis van Oostenrijk werd aanvankelijk sterk gekenmerkt door de strijd om de soevereiniteit van de staat terug te krijgen, wat uiteindelijk werd bereikt door het Staatsverdrag van Wenen in 1955.⁴⁴⁰ Tijdens deze initiële fase cultiveerde Oostenrijk bewust de rol van het 'eerste slachtoffer van Hitler' zoals het in 1943 werd genoemd in de *Verklaring van Moskou*.⁴⁴¹ Uiterlijk halverwege de jaren tachtig trad een verandering op in het discours en geraakte de slachtoffermythe verregaand doorprikt. In de loop van de debatten rond de presidentskandidatuur van de voormalige secretaris-generaal van de VN, Kurt Waldheim, en de kritische internationale reacties na diens verkiezing, werd het onderwerp van de (mede)verantwoordelijkheid van Oostenrijk voor de naziterreur steeds meer openlijk besproken. Het jaar 1988 was voor heel Oostenrijk een 'herdenkingsjaar' (50 jaar *Anschluss* van Oostenrijk). Tijdens talloze openbare evenementen werd stilgestaan bij het naziverleden en de actieve bijdrage van zoveel Oostenrijkers aan de instandhouding van dit regime. Ook de vele tekortkomingen bij de teruggave van door de nazi's geconfisqueerde eigendommen kwamen daarbij uitvoerig aan bod.

184. GROTE PARADIGMASHIFT – De opheffing van de archiefbeperkingen en de bijkomende bronnen die toegankelijk werden na de val van het IJzeren Gordijn droegen bij tot een intensivering van het onderzoek naar de eigen oorlogsgeschiedenis. Het feit dat het Oostenrijkse restitutiebeleid herhaaldelijk werd bekritiseerd in de internationale media, werd door velen in Oostenrijk als pijnlijk ervaren. Het vormde ook een bedreiging voor de internationale reputatie van de economisch welvarende staat, die sterk afhankelijk was van het buitenland door toerisme en de export. In 1993 gaf bondskanselier VRANITZKY voor het eerst officieel toe dat individuele Oostenrijkers medeplichtig waren aan de wrede daden van het naziregime en verontschuldigde hij zich voor dit morele onrecht. Een extra impuls kwam van *class action lawsuits* in de VS, die met name werden aangespannen om compensatie te bekomen voor dwangarbeid en die Oostenrijkse banken en industriële bedrijven ook dwongen om in het reine te komen met hun rol tijdens het nazitijdperk.⁴⁴² Dit alles bracht een duidelijk waarneembare paradigmaverschuiving teweeg, die vervolgens leidde tot het gezamenlijke besluit van de regering en de *Nationalrat* in 1998 om een historische commissie op te richten voor de her-evaluatie van het Oostenrijkse naziverleden wat de inbeslagname en restitutie van eigendom betreft. Dit grootschalige wetenschappelijke project

⁴³⁹ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 280-281.

⁴⁴⁰ Staatsvertrag vom 15. Mai 1955 betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, *Bundesgesetzblatt* nr. 152/1955.

⁴⁴¹ Zie daarover S. KARNER en A.O. TSCHUBARJAN (eds.), *Die Moskauer Erklärung. „Österreich wieder herstellen“*, Wien, Böhlau Verlag Wien, 2015.

⁴⁴² F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 286.

resulteerde in een bijzonder lijvig eindrapport in 2003,⁴⁴³ en bijna 50 deelmonografieën.⁴⁴⁴ Het is precies tegen deze achtergrond dat Oostenrijk al vóór het onderschrijven van de *Washington Principles* eind 1998 ertoe kwam werk te maken van nieuwe restitutiewetgeving.

185. KUNSTRÜCKGABEGESETZ 1998: INRICHTING VAN DE BEIRAT – Het *Kunstrückgabegesetz* 1998 (KRG) is een federale wet die de bevoegde federale ministers machtigt om kunstwerken uit de federale collecties terug te geven aan slachtoffers van nazivervolging. Volgens § 2, lid 2 KRG is de voorwaarde voor teruggave een voorafgaande hoorzitting door de *Kunstrückgabebeirat* (Adviescommissie Kunstrestitutie), die tot taak heeft vast te stellen of aan een van de in § 1 KRG genoemde feiten die recht geven op teruggave, is voldaan.⁴⁴⁵

186. LOUTER ADVIES – De beslissing om onder het regime van het *Kunstrückgabegesetz* tot restitutie van een cultuurgoed uit de federale collecties over te gaan, behoort tot de verantwoordelijkheid van de bevoegde minister. Hoewel er op grond van § 2, lid 2 KRG geen wettelijk recht op restitutie van door de nazi's geroofde cultuurgoederen bestaat, hebben de verantwoordelijke federale ministers tot nu toe alle beslissingen van de *Kunstrückgabebeirat* waarin teruggave wordt geadviseerd ook effectief uitgevoerd (in totaal was dit het geval bij meer dan 80% van de bijna 400 genomen beslissingen).⁴⁴⁶

187. GRONDEN VOOR TERUGGAVE – Volgens de huidige versie van het *Kunstrückgabegesetz* 1998 zijn er immers diverse gronden voor teruggave:

- Vooreerst stelt § 1, lid 1 KRG dat de federale minister bevoegd is om kunstwerken en andere roerende cultuurgoederen uit de federale collecties (met inbegrip van die van de *Bundesmobiliënverwaltung*), kosteloos terug te geven aan de oorspronkelijke eigenaars of hun rechtsopvolgers *causa mortis*, voor zover het gaat om voorwerpen die in de naoorlogse periode werden (of hadden moeten worden) teruggegeven, omdat ze tijdens oorlogsjaren door de nazi's in beslag waren genomen, maar die vervolgens toch in handen van de Oostenrijkse overheid terechtkwamen als uitloper van een aanvraag tot uitvoer van cultuurgoederen overeenkomstig de daarvoor geldende wetgeving.⁴⁴⁷ Met deze bepaling reageerde de Oostenrijkse wetgever op de kwalijke praktijk van de naoorlogse autoriteiten, om wie teruggave had verkregen, onder druk te zetten om teruggegeven kunstwerken alsnog kosteloos aan Oostenrijkse musea over te maken, om als tegenprestatie daarvoor een officiële toestemming voor de uitvoer van andere teruggegeven voorwerpen en collectiestukken te verkrijgen. In het meest prominente geval bijvoorbeeld hadden leden van de familie Rothschild hun enorme kunstcollecties in principe teruggekregen, maar moesten zij een aantal bijzonder waardevolle stukken aan Oostenrijkse musea afstaan om uitvoervergunningen voor de rest van hun collectie te verkrijgen.⁴⁴⁸ Deze afgedwongen

⁴⁴³ Zie in het bijzonder C. JABLONER, B. BAILER-GALANDA, E. BLIMLINGER, G. GRAF, R. KNIGHT, L. MIKOLETZKY, B. PERZ, R. SANDGRUBER, K. STUHLFARRER en A. TEICHOVA *Veröffentlichungen der Österreichischen Historikerkommission. Vermögenszug während der NS-Zeit sowie Rückstellungen und Entschädigungen seit 1945 in Österreich*, Wenen, Oldenbourg Verlag, 2003, 517 p.

⁴⁴⁴ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 286.

⁴⁴⁵ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 287.

⁴⁴⁶ Zie <https://provenienzforschung.gv.at/empfehlungen-des-beirats>.

⁴⁴⁷ Gesetz vom 5. Dezember 1918, betreffend das Verbot der Ausfuhr und der Veräußerung von Gegenständen von geschichtlicher, künstlerischer oder kultureller Bedeutung (Ausfuhrverbotsgesetz), *Stammfassung StGBI* nr. 90/1918.

⁴⁴⁸ Daarover S. LILLIE, *Was einmal war. Handbuch der enteigneten Kunstsammlungen Wiens*, Wenen, Czernin Verlag, 2003, 1440 p.

afdrachten werden eufemistisch als ‘schenkingen aan de Oostenrijkse musea’ bestempeld, al was van vrijwilligheid doorgaans echt geen sprake.⁴⁴⁹

- Het belangrijkste toepassingsgeval van het *Kunstrückgabegesetz 1998* is verderop in § 1, lid 1, meer bepaald onder punt 2 te vinden en betreft de cultuurgooederen die tussen 13 maart 1938 en 8 mei 1945 het voorwerp uitmaakten van confiscatiemaatregelen (bedoeld in de *Nietigheidswet* van 15 mei 1946), maar die momenteel worden aangetroffen in handen van de Oostenrijkse federale overheid, omdat de teruggave ervan aan de oorspronkelijke eigenaars nog niet heeft plaatsgevonden. Terwijl punt 2 verwijst naar stukken die in handen kwamen van Oostenrijk ingevolge een naziconfiscatie op Oostenrijks grondgebied, breidt punt 2a, ingevoerd door een wetsherziening uit 2009, het toepassingsgebied uit tot vergelijkbare inbeslagnames buiten Oostenrijk, als die tenminste plaatsvonden tussen 30 januari 1933 en 8 mei 1945 in een gebied onder heerschappij van de nazi's.⁴⁵⁰
- Het toepassingsgeval waarop lid 3 doelt betreft de cultuurgooederen die ‘na afloop van de teruggaveprocedure wegens overlijden’ niet aan de oorspronkelijke eigenaars of hun rechtsoptvolgers konden worden teruggegeven, en aldus als heerloos goed aan de Oostenrijkse federale staat zijn toegevalen. Eigenlijk gaat het hier om een speciaal geval, dat op zich ook onder nr. 2 valt, maar waarvan de wetgever het opportuun oordeelde het toch als apart toepassingsgeval van het *Kunstrückgabegesetz 1998* te noemen.⁴⁵¹

188. EVALUATIE: VERRUIMDE RECUPERATIEMOGELIJKHEDEN VOOR SLACHTOFFERS – Wie de scenario's voor restitutie in het *Kunstrückgabegesetz 1998* nader beschouwt, stelt vast dat, ten opzichte van het restitutieregime van de naoorlogse periode, voortaan een verkrijging te goeder trouw geen grond meer is om restitutie af te wijzen. Zowel een verkrijging te goeder trouw tijdens het nazitijdperk, als na 1945 sluit teruggave niet langer uit. Ook nieuw zijn de feiten van §1, lid 1 met betrekking tot de verwerving van goederen in nauwe samenhang met een uitvoervergunningsprocedure en de uitbreiding met betrekking tot inbeslagnames van goederen buiten Oostenrijk, voor zover die ergens op het grondgebied van het Duitse Rijk gebeurden tijdens de periode van Hitlers bewind (§ 1, lid 2a).

189. LOUTER INTERNE ADMINISTRATIEVE PROCEDURE – Formeel gezien moet worden benadrukt dat het *Kunstrückgabegesetz 1998* slechts de overheid bindt door voor haar een te volgen restitutieprocedure uit te zetten en dit in tegenstelling tot de eerder besproken naoorlogse restitutiewetten⁴⁵² die onmiddellijk rechten in hoofde van de oorspronkelijke eigenaars deden ontstaan.⁴⁵³ De procedure voor de *Kunstrückgabebeirat* is immers een louter interne administratieve procedure, zonder formele partijrechten, waardoor ze fundamenteel verschilt van

⁴⁴⁹ Zie <https://www.kunstdatenbank.at/die-widmungen-an-oesterreichische-museen>.

⁴⁵⁰ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 288.

⁴⁵¹ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 288.

⁴⁵² *Supra*, randnr. 174.

⁴⁵³ Zie P. FITZ, *Das Kunstrückgabegesetz. Historische Verantwortung durch Selbstbindung*, Wenen, Jan Sramek Verlag KG, 2022, 9 e.v.; A. DEWEY, *Gerecht und fair? Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats im Lichte der Washingtoner Prinzipien*, Berlijn, De Gruyter, 2023, 48 e.v.

de administratieve procedures van de Eerste en de Twee Restitutiewet of de burgerlijke procedure op grond van de Derde Restitutiewet.⁴⁵⁴

190. KOMMISSION FÜR PROVENIENZFORSCHUNG – Voor de deskundige werking van de *Kunstrückgabebeirat* is de *Kommission für Provenienzforschung* van groot belang. Deze werd al in februari 1998 opgericht binnen het Federale Ministerie van Cultuur. Haar belangrijkste taak bestaat erin de collecties van de Oostenrijkse federale musea op roofofstel te screenen door herkomstonderzoek te voeren. De financiële middelen voor herkomstonderzoek worden verstrekt door de Republiek Oostenrijk, de herkomstonderzoekers zijn deels direct in dienst van de federale musea en deels van het verantwoordelijke federale ministerie. Van alle cultuurobjecten die sinds 1933 door de Oostenrijkse federatie werden verkregen onderzocht de *Kommission für Provenienzforschung* de herkomstgeschiedenis. Probleemdossiers worden meerdere keren per jaar doorgestuurd naar de *Kunstrückgabebeirat*. Daarnaast levert de commissie ook het onderzoek dat nodig is voor de beoordeling van cases die door potentiële slachtoffers rechtstreeks bij de *Kunstrückgabebeirat* werden aangehangig gemaakt.⁴⁵⁵ Aldus vertoont de samenwerking van de Oostenrijkse *Kunstrückgabebeirat* met de *Kommission für Provenienzforschung* grote gelijkenissen met de Nederlandse Restitutiecommissie die ondersteund wordt door het *Expertisecentrum Tweede Wereldoorlog en Restitutieverzoeken* binnen het NIOD.⁴⁵⁶

191. KUNSTRÜCKGABEBEIRAT: SAMENSTELLING – De samenstelling van de *Kunstrückgabebeirat* wordt geregeld in § 3 (2) KRG. Zo zetelen daarin telkens één vertegenwoordiger van het federale ministerie van Financiën, het federale ministerie van Economie, Gezin en Jeugd, het federale ministerie van Justitie, het federale ministerie van Onderwijs, Kunst en Cultuur en het federale ministerie van Defensie en Sport. Ook voorziet de wet een vertegenwoordiger van het openbaar ministerie met raadgevende stem. Daarnaast zijn er ook twee academici afgevaardigd, meer bepaald een historicus en een kunsthistoricus. Voor elk lid is er een plaatsvervanger benoemd. Lidmaatschap is voorzien voor een periode van drie jaar, doch is verlengbaar. De leden van de *Kunstrückgabebeirat* worden geacht hun taken gewetensvol, onafhankelijk en onpartijdig uit te voeren. In de praktijk zijn vier van de acht vaste leden jurist en hebben vier leden een achtergrond in geschiedenis of kunstgeschiedenis. Toch opvallend is hoe binnen het Oostenrijkse restitutiemechanisme er in de samenstelling van de *Beirat* een duidelijke 'partijdigheid' bestaat, in die zin dat het *Kunstrückgabegesetz* voorziet in een dominante vertegenwoordiging van de overheid en de beperkte aanwezigheid van academici. Toch zijn er niet de minste tekenen dat de *Kunstrückgabebeirat* niet onafhankelijk zou functioneren. Sinds 2007 staat Clemens JABLONER, voormalige minister van Justitie en ex-voorzitter van het Administratief Hof, aan het hoofd. Hij was eerder ook voorzitter van de Oostenrijkse Historische Commissie voor de her-evaluatie van het Oostenrijkse naziverleden⁴⁵⁷ en geniet een uitstekende reputatie in Oostenrijk en ver daarbuiten.⁴⁵⁸

192. KUNSTRÜCKGABEBEIRAT: WERKING – Wat de procedure betreft valt het op dat de *Kunstrückgabebeirat* doorgaans ambtshalve handelt op basis van de rapporten die zijn opgesteld

⁴⁵⁴ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 289.

⁴⁵⁵ Zie <https://provenienzforschung.gv.at/kommission>.

⁴⁵⁶ *Supra*, randnr. 141-142.

⁴⁵⁷ *Supra*, randnr. 184.

⁴⁵⁸ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 291.

door de *Kommission für Provenienzforschung*. Minder frequent zijn de zaken die de *Beirat* behandelt op directe vraag van oorspronkelijke eigenaars. De zittingen zijn niet openbaar en doorgaans worden de betrokken partijen niet gehoord. Voor het nemen van een besluit is de aanwezigheid van ten minste de helft van de leden en een meerderheid van de uitgebrachte stemmen vereist. De onderzoeksdossiers van de *Kommission für Provenienzforschung* worden als zodanig niet gepubliceerd; wel zijn de beslissingen van de *Kunstrückgabebeirat* op basis van die onderzoeksdossiers geheel publiek toegankelijk.⁴⁵⁹

193. KUNSTRÜCKGABEBEIRAT: BEROEPSPROCEDURE ?– In geval van een positief advies tot teruggave zijn de in § 2 KRG genoemde federale ministeries bevoegd om de eigendom van de voorwerpen over te dragen. Juridisch gezien is het de tekst van het *Kunstrückgabegesetz* dat de minister daartoe machtigt. Nergens in de wetgeving werd er een beroepsprocedure voorzien. Toch staat niets eraan in de weg dat een zelfde zaak door de *Kunstrückgabebeirat* opnieuw zou worden behandeld als daar redenen toe bestaan. Immers, de *Kunstrückgabebeirat* is krachtens de wetgeving opgezet als een intern adviesorgaan. Niets belet dat (bijvoorbeeld bij nieuwe feiten) een zelfde zaak nogmaals zou worden beoordeeld, zelfs in het geval van eerdere complete afwijzing. In feite heeft de *Kunstrückgabebeirat* dit al een aantal keren gedaan en dus later in individuele gevallen een teruggave aanbevolen, ook al wees de minister eerder elke restitutie af. Een dergelijke heroverweging is vooral zinnig wanneer er zich nieuwe feiten aandienen. Ook bij gewijzigde regelgeving kan daar natuurlijk aanleiding toe bestaan.⁴⁶⁰

194. MATERIËLE BEOORDELING IN TWEE STAPPEN – Net als de buitengerechtelijke restitutiecommissies die actief zijn in de jurisdicties die in deze studie eerder aan bod kwamen (nl. Nederland, Frankrijk, Duitsland), hanteert natuurlijk ook de Oostenrijkse *Kunstrückgabebeirat* een welbepaald inhoudelijk beoordelingskader, wanneer deze adviescommissie teruggavedossiers conform het *Kunstrückgabegesetz* 1998 behandelt. Wat dat materiële waarderingskader betreft wordt door de *Beirat* in zijn aanbevelingen in twee stappen gewerkt. Vooreerst bepaalt de *Beirat* conform de inzichten van de *Washington Principles* (en de *Terezín Declaration*) of er voor een welbepaald cultuurgoed sprake is van nazi-specifiek onrecht. Pas als dat het geval is wordt er gezocht naar een rechtvaardige en eerlijke oplossing die op een adequate wijze daaraan een einde kan stellen.

195. SCENARIO 1: VERLIEZEN DOOR INDIVIDUEN BEHOREND TOT VERVOLGDE GROEP – Wat betreft de beoordeling van het bestaan van een aan de nazivervolging gerelateerde confiscatie van cultuurgoederen, valt het op dat Oostenrijk hiervoor teruggrijpt naar § 2 van de Derde Restitutiewet 1947. In het geval van personen die behoren tot groepen die werden vervolgd door het naziregime, omvat dit alle vermogensverliezen door eigendomsoverdracht die werden veroorzaakt door de nazimachtsovername en die plaatsvonden in het gebied dat zij controleerden en waarvoor we ervan kunnen uitgaan dat de wilsvrijheid er extreem sterk verwaterde. In die context beschouwt de Oostenrijkse *Kunstrückgabebeirat* alleen die eigendomstransacties juridisch onbetwistbaar als het gebrek aan causaliteit met de nazivervolging kan worden aangetoond en dus kan worden bewezen dat ze onafhankelijk van de naziheerschappij ook zouden hebben plaatsgevonden.

196. SCENARIO 2: VERLIEZEN DOOR INDIVIDUEN NIET-BEHOREND TOT VERVOLGDE GROEP – Volgens het Oostenrijkse restitutierecht kan er overeenkomstig § 2, lid 2, van de Derde Restitutiewet van 1947

⁴⁵⁹ Zie <https://provenienzforschung.gv.at/en/empfehlungen-des-beirats/beschluesse>.

⁴⁶⁰ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 292-293.

echter ook sprake zijn van een inbeslagname van vermogensbestanddelen ten koste van personen die *niet* behoorden tot de door de nazi's vervolgte groepen. Hoewel hun wilsvrijheid niet *a priori* was uitgehouden, konden ook zij onvrijwillig bezitsverlies leiden, wanneer dit gebeurde in gebied dat door de nazi's werd gecontroleerd en er ingevolge de nazimachtsuitoefening voor de concrete eigendomsoverdracht geen passende tegenprestatie of vrije keuze van de contractpartner bestond. Om rechtsherstel te bekomen moeten individuen die niet behoorden tot de *a priori* vervolgte groepen, maar die wel beweren ingevolge nazimaatregelen onvrijwillig cultuurgoederen te hebben verloren, met andere woorden een reële aantasting van hun contracteervrijheid kunnen bewijzen.

197. SCENARIO 3: VERLIEZEN BUITEN HET GRONDGEBIED VAN HET DUITSE RIJK – De verkoop van cultuurgoederen buiten het grondgebied van het Duitse Rijk door slachtoffers die door nazivervolgingsmaatregelen werden gevisieerd, maar die erin waren gelukt aan het nationaalsocialisme te ontsnappen, levert nog een derde mogelijk scenario op. Dergelijke situaties van vluchtgoederen die worden verkocht na een geslaagde ontsnapping *kunnen* ook twijfelachtig zijn, als er in het concrete geval weer kan worden aangetoond dat de verkoper niet de vrijheid had om zijn tegenpartij te kiezen of hij geen passende tegenprestatie ontving. De veralgemening dat elke verkoop van zogenaamde vluchtgoederen zonder meer zou moeten worden teruggedraaid, wordt door de *Kunstrückgabebeireit* ten stelligste verworpen.⁴⁶¹

198. KOSTELOZE RESTITUTIE IS IN OOSTENRIJK DE MAAT – Zodra vaststaat dat een verlies van cultuurgoederen causaal kan worden toegerekend aan het nationaalsocialisme en de vervolgingsmaatregelen die het regime kenmerkten, is het Oostenrijkse *Kunstrückgabegesetz 1998* heel helder. De wet bepaalt immers dat de federale staat de cultuurgoederen gratis en vrijwillig teruggeeft. Hier gaat het *Kunstrückgabegesetz 1998* duidelijk verder dan de naoorlogse restitutiewetten door geheel voorbij te gaan aan de bepalingen over de verkrijging te goeder trouw.⁴⁶² De erg verregaande vrijwillige restitutie van kunstwerken met een naziverleden, hangt voor Oostenrijk nauw samen met de erkenning van de eigen morele verantwoordelijkheid en getuigt van een zelfkritische houding ten opzichte van het eigen oorlogsverleden, alsook de mislukkingen van de restitutie in de naoorlogse periode.⁴⁶³

199. HET KUNSTRÜCKGABEGESETZ 1998 ALS MODELREGELING VOOR ANDERE OVERHEDEN – Het toepassingsgebied van het *Bundesgesetz über die Rückgabe von Kunstgegenständen aus den Österreichischen Bundesmuseen und Sammlungen* blijft beperkt tot de federale collecties. Bijgevolg drongen ook maatregelen op deelstatelijk niveau zich op. Alle Oostenrijkse deelstaten (Burgenland⁴⁶⁴, Karinthië⁴⁶⁵, Neder-Oostenrijk⁴⁶⁶, Opper-Oostenrijk⁴⁶⁷, Salzburg⁴⁶⁸, Stiermarken⁴⁶⁹,

⁴⁶¹ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 301.

⁴⁶² *Supra*, randnr. 176.

⁴⁶³ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 302.

⁴⁶⁴ Beschluss der Landesregierung vom Burgenland vom 12. November 2002.

⁴⁶⁵ Gesetz vom 16. Juni 2003 über Restitutionsmaßnahmen für Opfer des Nationalsozialismus (Kärntner Restitutionsgesetz - K-RG) StF: *LGBl* nr. 49/2003.

⁴⁶⁶ Beschluss der Landesregierung Niederösterreich vom 28. August 2002.

⁴⁶⁷ Landesgesetz über Restitutionsmaßnahmen für Opfer des Nationalsozialismus (Oö. Restitutionsgesetz) StF: *LGBl* nr. 29/2002 (GP XXV RV 1310/2002 AB 1340/2002 ZA 1355/2002 LT 43).

⁴⁶⁸ Beschluss der Landesregierung Salzburg vom 9. Dezember 2002.

⁴⁶⁹ Landesverfassungsgesetz vom 14. März 2000 über die Rückgabe oder Verwertung von Kunstgegenständen und Kulturgütern, die während der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft ihren Eigentümern entzogen worden sind, *LGBl* nr. 46/2000 (XIII. GPSiLT EZ 894).

Tirol⁴⁷⁰, Vorarlberg⁴⁷¹) hebben deelstatelijke regelgeving aangenomen over de restitutie van cultuurobjecten die tijdens het nazitijdperk in beslag zijn genomen. In de regel richten elk van de deelstaten ook een eigen deelstatelijke restitutiecommissie in, doch is soms voorzien dat ook de *Kunstrückgabebeirat* met raadgevende stem kan worden geraadpleegd. Voor de Stad Wenen worden de taken van de *Kunstrückgabebeirat* waargenomen door de *Wiener Rückstellungskommission*.⁴⁷² Dat is niet zonder betekenis, omdat dankzij dit systeem alleen al uit de Weense stadscollecties enkele duizenden geroofde objecten konden worden gerestitueerd aan slachtoffers of hun erfgenamen. De *Wiener Rückstellungskommission* behandelde sinds haar oprichting maar liefst 25.000 dossiers.⁴⁷³ Naast de stad Wenen kennen nog een aantal grotere gemeenten (e.g. Linz) een eigen restitutiemechanisme. Qua opzet en werking spiegelen deze deelstatelijke of stedelijke restitutiecommissies zich aan wat met het *Kunstrückgabegesetz 1998* en de *Kunstrückgabebeirat* op nationaal niveau werd uitgezet.

200. HET KUNSTRÜCKGABEGESETZ 1998 ALS MODELREGELING VOOR PARTICULIERE COLLECTIES – Naast het directe toepassingsgebied van het *Kunstrückgabegesetz 1998* en de inspiratie die deze wetgeving betekende voor deelstatelijke en gemeentelijke overheden, vervult ze tot slot ook een voorbeeldfunctie voor particuliere collecties die strikt genomen niet onder de wetgeving vallen. De *Leopold Private Foundation* is wat dat betreft het voorbeeld bij uitstek, gelet op haar bijzondere statuut, dat – hoewel privaatrechtelijk – toch als nauw verbonden met de Oostenrijkse federale overheid werd gepercipieerd.⁴⁷⁴

201. LEOPOLD PRIVATE FOUNDATION – De aankoop van de belangrijke kunstcollectie van de Weense oogarts Rudolf Leopold door de Oostenrijkse federale overheid vond plaats via een constructie waarbij deze kunstwerken werden overgedragen aan een daartoe opgerichte private stichting die het Leopold Museum in Wenen beheert. Aangezien de fondsen destijds werden verstrekt door de federale overheid, eiste de Joodse gemeenschap in Oostenrijk dat het *Kunstrückgabegesetz 1998* ook van toepassing zou zijn op de *Leopold Private Foundation*. Juridisch-technisch bleek dat evenwel niet zo eenvoudig te realiseren binnen het kader van de voormelde wetgeving die duidelijk niet op private collecties was gericht. Als compromisoplossing koos men er in 2010 uiteindelijk voor een overeenkomst tussen de toenmalige minister voor Cultuur en de *Leopold Private Foundation* te sluiten waarin werd afgesproken dat er voor de Leopold-collectie een ‘gezamenlijk programma voor herkomstonderzoek’ zou worden uitgerold. Twee herkomstonderzoekers (buiten de *Kommission für Provenienzforschung*) kregen de opdracht om systematisch onderzoek te doen naar de herkomst van de werken in de collectie van de *Leopold Private Foundation*. Vervolgens zou een apart tienkoppig adviesorgaan (vergelijkbaar met de *Kunstrückgabebeirat*) op basis van de opgestelde herkomstrapporten beoordelen of – onder de hypothetische toepasselijkheid van het *Kunstrückgabegesetz 1998* – restitutie moest worden aanbevolen. De voormalige minister van Justitie *Nikolaus Michalek* werd aangesteld als de eerste voorzitter van het Leopold-adviesorgaan. De andere leden (voornamelijk juristen) kwamen uit academische kringen en de hoge ambtenarij. In totaal behandelde het Leopold-adviescollege over de tien jaar dat het actief was meer dan

⁴⁷⁰ Beschluss der Landesregierung Tirol vom 3. Juli 2007 über Restitution von Vermögen und Kulturgut an Opfer des Nationalsozialismus, https://www.kunstdatenbank.at/files/content/ueber_uns/gesetze/beschluss_der_landesregierung_tirol.pdf, beschikbaar op

⁴⁷¹ Beschluss der Vorarlberger Landesregierung vom 16. Dezember 2003, *Zl. PrsR* – 480.26.

⁴⁷² Beschluss des Gemeinderates der Bundeshauptstadt Wien vom 29. April 1999 über die Rückgabe von Kunst- und Kulturgegenständen aus den Museen, Bibliotheken, Archiven, Sammlungen und sonstigen Beständen der Stadt Wien, *Amtsblatt der Stadt Wien*, nr. 30/1999.

⁴⁷³ www.kunstdatenbank.at/files/content/kunstrestitution/restitutionsberichte/Restitutionsbericht_2021_Stadt_Wien.pdf.

⁴⁷⁴ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 294.

tachtig restitutedossiers. De meeste gevallen waarover het adviescollege zich uitsprak gaven uiteindelijk geen aanleiding tot restitutie, omdat door onderzoek kon worden uitgesloten dat de werken in kwestie ten prooi waren gevallen aan naziroof of hieromtrent te veel onzekerheid bleef bestaan. In enkele gevallen was het Leopold-adviescollege echter van oordeel dat feiten voorlagen die onder de hypothetische toepassing van het *Kunstrückgabegesetz 1998* tot restitutie aanleiding zouden geven. De private stichting voelde zich in dat geval door het oordeel van het adviesorgaan moreel gedwongen om voor het specifieke geval een 'rechtvaardige en eerlijke oplossing' in de zin van de *Washington Principles* te zoeken. Daartoe startte het onderhandelingen op met de oorspronkelijke eigenaren of hun rechtsopvolgers, waarvan sommige resulteerden in de aankoop van de schilderijen waarvan was vastgesteld dat ze in beslag waren genomen (e.g. in de zaak *Jenny Steiner*) of in de gedeeltelijke teruggave ervan (zoals in de zaak *Mayländer*). In 2020 beëindigde het Leopold-adviescollege zijn werkzaamheden.⁴⁷⁵

202. KUNSTRÜCKGABEGESETZ 1998 ALS REFERENTIENORM VOOR ANDERE PRIVATE VERZAMELAARS – Niet alleen de *Leopold Private Foundation* was bereid restituties te organiseren op basis van procedures die zich qua verloop en maatstaven aan het *Kunstrückgabegesetz 1998* spiegelden. Ook voor andere private verzamelaars fungeerde het *Kunstrückgabegesetz 1998* als een referentienorm in de omgang met het naziverleden en werd er in de geest van de voormelde wetgeving de noodzaak gevoeld om ook daar naar 'rechtvaardige en eerlijke oplossingen' in de zin van de *Washington Principles* te zoeken. Dat gebeurde vooral door particuliere verzamelaars van wie de collectie publiek toegankelijk was. Zij handelden spontaan vanuit een morele verantwoordelijkheid of werden daartoe gebracht door de vele mediabelangstelling, de druk van slachtofferorganisaties, of financiële overwegingen, omdat ze vreesden dat hun werken in de toekomst niet langer op de internationale markt verkoopbaar zouden zijn als de herkomstgeschiedenis ervan niet zou worden uitgeklaard. Net als in de publieke sector zijn er ook hier twee luiken. Eerst moet worden uitgeklaard of de oorspronkelijke eigenaars een cultuuro goed door maatregelen van nazivervolging hebben kwijtgeraakt. Als dat het geval is volgt de vraag waarin een 'rechtvaardige en eerlijke oplossing' in de concrete situatie zou kunnen bestaan. Voor beide elementen ligt er een groot potentieel in het doorlopen van een buitengerechtelijke procedure, waarbij een arbitragecommissie *ad hoc* beslist in overeenstemming met een arbitrageovereenkomst die door de partijen is gesloten. Zo zijn gevallen bekend waarin over de toekomst van een Klimt of een Schiele uit een private collectie werd geoordeeld door een arbitragepanel. Na eerst te hebben geoordeeld dat er feiten voorlagen die onder de hypothetische toepassing van het *Kunstrückgabegesetz 1998* tot restitutie aanleiding zouden geven, werd als '*just and fair solution*' besloten dat het kunstwerk zou worden geveild op de internationale markt om de opbrengst te verdelen tussen de beide partijen. Anders dan situaties die onder het *Kunstrückgabegesetz 1998* vallen lopen dergelijke particuliere gevallen doorgaans niet uit op de eenzijdige en kosteloze teruggave van het cultuuro goed dat door de nazi's geconfisqueerd was. Wel wordt ernaar gestreefd het werk in optimale omstandigheden en met een uitgeklaarde p  digr  e naar de internationale markt te laten gaan, om daar per opbod te verkopen. De opbrengsten worden vervolgens verdeeld tussen de beide partijen, al dan niet in gelijke helften. Wat belangrijk is bij dergelijke particuliere schikkingen is dat toekomstige kopers er zeker van kunnen zijn dat er

⁴⁷⁵ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung f  r Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 294-295.

een oplossing in der minne is gevonden met de voormalige eigenaren die toelaat het cultuuro goed op de internationale markt te laten circuleren bevrijd van de lasten van zijn naziverleden.⁴⁷⁶

203. KUNSTRÜCKGABEGESETZ 1998: EINDEVALUATIE – Met het *Kunstrückgabegesetz 1998* heeft de Republiek Oostenrijk het wettelijke kader gecreëerd voor de kosteloze overdracht aan de oorspronkelijke eigenaars of hun erfgenamen van cultuuro goederen die in het kader van de nazivervolging aan slachtoffers werden ontnomen en die rechtstreeks of via allerlei omwegen in de federale collecties zijn terechtgekomen. De Republiek Oostenrijk gaf daarmee blijk van haar bereidheid om kunstwerken uit haar eigen collecties ook terug te geven in gevallen waarin volgens het burgerlijk recht geen aanspraak op restitutie (meer) kon worden gemaakt. Bovendien gaan het *Kunstrückgabegesetz 1998* verder dan wat het naoorlogse restitutierecht (tot het einde van de desbetreffende aanvraagtermijnen) op grond van bijzondere wetgeving mogelijk maakte. Het valt immers op dat onder het regime van het *Kunstrückgabegesetz 1998*, anders dan onder de Derde Restitutiewet, teruggave vanwege de Oostenrijkse Staat ook mogelijk is ten nadele van een bonafide rechtsverkrijger. Opvallend is ook hoe de procedure voor de *Beirat* en het onderzoek door de *Kommission für Provenienzforschung* geheel kosteloos zijn, wat ten aanzien van de slachtoffers een belangrijk signaal is. Toch zijn er ook nadelen te noemen die vooral verbonden zijn met de positionering van de *Beirat* als intern adviesorgaan voor de overheid. Wie de restitutie van een cultuuro goed verzoekt, heeft duidelijk niet de status van een procespartij in de zin van het Oostenrijkse burgerlijk procesrecht. Bijgevolg genieten ze niet het recht om dossiers in te kijken of gehoord te worden en bestaat er over de besluitvorming slechts een beperkte transparantie, omdat bijvoorbeeld de onderzoeksdossiers niet geheel openbaar worden gemaakt. De informele procedure is anderzijds duidelijk gericht op efficiëntie en flexibiliteit en bereikt deze doelen ook uitstekend. Immers, in de voorbije 25 jaar werden er meer dan 380 beslissingen genomen en alleen al op basis van de aanbevelingen van de *Kunstrückgabebeirat* werden er voor honderden miljoenen euro's aan cultuuro goederen gerestitueerd.⁴⁷⁷ In absolute cijfers gaat het om meer dan 10.000 kunstvoorwerpen uit de federale collecties die dankzij het *Kunstrückgabegesetz 1998* hun weg konden terugvinden naar de oorspronkelijke eigenaars of hun erfgenamen.⁴⁷⁸

5. Verenigd Koninkrijk

204. REDENEN VOOR EEN PERMANENTE RESTITUTIECOMMISSIE IN HET VERENIGD KONINKRIJK – Anders dan wat geldt voor alle eerder besproken landen, bleven de publiek en private collecties in het Verenigd Koninkrijk tijdens de Tweede Wereldoorlog gespaard van plundering. Bijgevolg was het voor het Verenigd Koninkrijk niet nodig aan het einde van de oorlog allerlei restitutie- en herstelmaatregelen af te kondigen. Dat neemt niet weg dat het land na de aanname van de *Washington Principles* in 1998 wel besluit een permanente restitutiecommissie in te richten, omdat men inzag dat sinds de nazitijd natuurlijk ook roofkunst zijn weg had gevonden naar de Britse publieke collecties. Daarnaast bestond wat betreft het Verenigd Koninkrijk de problematiek van de zogenaamde 'vluchtgoederen' (*Fluchtgüter*) duidelijk wél. Heel wat Britse culturele instellingen en burgers hadden tijdens de periode van nazivervolging in continentaal Europa

⁴⁷⁶ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 296.

⁴⁷⁷ F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 293.

⁴⁷⁸ Voor een overzicht verwijzen we naar de jaarverslagen van de *Kunstrückgabebeirat*, die stuk voor stuk geheel online beschikbaar zijn. Zie <https://provenienzforschung.gv.at/en/empfehlungen-des-beirats/restitutionsbericht>.

immers cultuurgooederen aangekocht, meestal met een fikse korting, omdat de eigenaars met die opbrengst wanhopig hun vlucht uit door de nazi's bezette of bedreigde gebieden wilden financieren. De oprichting van een permanente restitutiecommissie in het Verenigd Koninkrijk, het *Spoliation Advisory Panel (SAP)* genaamd, moet men vooral tegen die achtergrond begrijpen, al is ook meteen duidelijk waarom het SAP in het algemeen een stuk minder claims kreeg te verwerken dan haar tegenhangers op het Europese vasteland.⁴⁷⁹

205. OPRICHTING EN BEVOEGDHEID – Het *Spoliation Advisory Panel* werd in 2000 opgericht en moet gezien worden als de Britse reactie op de verbintenissen die het land was aangegaan toen het in 1998 de *Washington Principles* onderschreef. In februari 2000 werd het ontwerp gepubliceerd van de taakomschrijving (*Terms of Reference*) met daarin de opdrachtverklaring van het SAP. Om het initiatief het nodige draagvlak te geven werd een groot aantal organisaties hierover bevraagd, net als over de samenstelling van het SAP.⁴⁸⁰ Het SAP behandelt in het Verenigd Koninkrijk tot op vandaag de restitutieclaims met betrekking tot cultuurgooederen die zich in de Britse nationale musea of in de publieke collecties van andere collectiebeherende instellingen in het Verenigd Koninkrijk bevinden. Op gezamenlijk verzoek van de eisende en verwerende partij kan het *Spoliation Advisory Panel* zich bovendien adviserend uitspreken over restitutie- of compensatievorderingen inzake items uit privécollecties.⁴⁸¹

206. OPMERKELIJK RUIME BEVOEGDHEID VOOR ELK VERLIES VAN CULTUURGOEDEREN – Het *Spoliation Advisory Panel* verschilt op een erg betekenisvol punt van de eerder besproken restitutiecommissies. Het is immers bevoegd voor elk verlies van cultuurgooederen tijdens de periode van nazioverheersing (1933-1945), zonder dat dit verlies direct of indirect moet kunnen worden toegerekend aan daden van nazivervolging.⁴⁸² Zo achtte het SAP zich bijvoorbeeld bevoegd voor de beoordeling van een restitutieclaim aangaande een missaal die tijdens de oorlogsjaren verdween uit een klooster in het Italiaanse Benevento op een moment dat de regio reeds onder controle stond van de geallieerden, veeleer dan van de nazi's.⁴⁸³ Het is inderdaad opvallend hoe de *Holocaust (Return of Cultural Objects) Act 2009* de bevoegdheid van het SAP op dit vlak geheel anders invulde dan wat gangbaar is in de overige besproken jurisdicties.

207. JURIDISCH STATUUT – Het *Spoliation Advisory Panel* werd aanvankelijk als een niet-departementaal overheidsorgaan opgericht, waarvan de statuten en het taakomschrijving weliswaar aan het Britse parlement werden voorgelegd.⁴⁸⁴ In 2010 kreeg het ingevolge besparingen bij de Britse overheid echter de vorm van een onafhankelijke groep deskundige adviseurs.⁴⁸⁵ Het SAP heeft tegenwoordig evenwel ook een wettelijke status, daar het in sectie 3(1) van de *Holocaust (Return of Cultural Objects) Act 2009* wordt aangewezen als het bevoegde adviespanel voor claims die worden ingediend tegen een van de nationale musea die de voormelde wet in sectie 1 opsomt.

⁴⁷⁹ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 331.

⁴⁸⁰ Zie daarover Lord McIntosh of Haringey HL *Hansard*, vol. 611, WA66 (28 maart 2000).

⁴⁸¹ Department for Culture, Media & Sport, *Spoliation Advisory Panel, Constitution and Terms of Reference* §3, <http://www.culture.gov.uk/images/publications/SAPConstitutionandTOR09.pdf>.

⁴⁸² C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 334.

⁴⁸³ *British Library/Benevento Missal claim* (2005 HC 406).

⁴⁸⁴ *Spoliation Advisory Panel Constitution and Terms of Reference*, HC *Hansard*, vol. 348, col. 255W (13 april 2000).

⁴⁸⁵ Zie DCMS, *DCMS Public Bodies Directory 2010: Information and Statistics* (December 2010).

208. GEEN RECHTSPREKEND ORGAAN – De taakomschrijving van het SAP (zgn. *Terms of Reference*) stelt uitdrukkelijk dat het *Spoliation Advisory Panel* niet aan rechtspraak doet.⁴⁸⁶ Toch kan men stellen dat het SAP quasi-juridisch is in zijn opzet en wel om verschillende redenen. Vooreerst erkent het SAP immers dat het handelt in de context van het Britse recht, zijn principes en procedures.⁴⁸⁷ Ten tweede formuleert het panel aanbevelingen die een impact hebben op het eigendomsrecht. Wanneer een nationaal museum betrokken is, kunnen de aanbevelingen van het SAP er bovendien voor zorgen dat objecten uit de collectie vervreemdbaar worden, terwijl ze juridisch geacht worden dat niet te zijn.⁴⁸⁸ Voor restitutieverzoeken gericht tegen nationale musea (en andere collectiebeherende instellingen van openbaar belang), moet de zaak verplicht aan het SAP worden voorgelegd, waardoor een restitutieverzoek in de feiten veel weg heeft van een rechtsvordering ingesteld voor een rechtbank.⁴⁸⁹

209. HET SAP BEVEELT AAN, MAAR BESLIST NIET – Wanneer een zaak zich aandient, is het in de praktijk de *Secretary of State* die een panel samenstelt uit de pool van experts die bekend staat als het *Spoliation Advisory Panel*. Wanneer in het Verenigd Koninkrijk de restitutie wordt gevraagd van een cultuurobject uit de collectie van een nationaal museum of een andere collectiebeherende instelling, dan zal het aldus samengestelde panel die claim behandelen in overeenstemming met de taakomschrijving (*Terms of Reference*) en zal het een aanbeveling formuleren, als onderdeel van een formeel rapport dat aan de *Secretary of State* en het Britse Parlement wordt overgemaakt.⁴⁹⁰ Opmerkelijk is dat het rapport niet bindend is, zodat de partijen vrij zijn de aanbevelingen van het panel te aanvaarden of naast zich neer te leggen. Worden de aanbevelingen aanvaard, dan wordt dit geacht een einde te stellen aan het geschil en is daarmee de aanspraak van de eisende partij definitief geschikt.⁴⁹¹

210. AANBEVELINGEN TOCH ALS DE FACTO BINDEND ERVAREN – Hoewel de aanbevelingen van het SAP juridisch dus niet juridisch bindend zijn, worden ze in de praktijk toch zo ervaren. Er leeft onder Britse erfgoedinstellingen onmiskenbaar de overtuiging dat cultuurobjecten die zouden blijken te zijn geroofd tussen 1933 en 1945, uit de publieke collecties behoren te worden verwijderd om te worden gerestitueerd. Ook onder de Britse bevolking schijnt deze opvatting verregaand steun te vinden. Erfgoedinstellingen die de aanbevelingen van het SAP naast zich zou neerleggen, stellen zich in het Verenigd Koninkrijk onvermijdelijk bloot aan bakken kritiek en professionele verontwaardiging. Om die reden worden de aanbevelingen van het *Spoliation Advisory Panel* in de regel door alle partijen heel getrouw opgevolgd.⁴⁹²

211. SAMENSTELLING – De *Washington Principles* stellen dat de nationale restitutiecommissies een ‘*balanced membership*’ behoeven. Wat daaronder begrepen moet worden is zoals eerder aangegeven⁴⁹³ niet glashelder. De interpretatie die er in het Verenigd Koninkrijk aan wordt gegeven (en die is gereflecteerd in de samenstelling van het SAP) komt erop neer dat in het panel experts

⁴⁸⁶ SPOILIATION ADVISORY PANEL, *Constitution and Terms of Reference* (versie 2016), para. 9.

⁴⁸⁷ *Goldschmidt/Ashmolean claim* (2006 HC 890), para. 25.

⁴⁸⁸ Zie C. WOODHEAD, “Creative Equity in Practice: Responding to Extra-Legal Claims for the Return of Nazi Looted Art from UK Museums”, 73 *Northern Ireland Legal Quarterly* 2022, 650-684.

⁴⁸⁹ C. WOODHEAD, “Vereinigtes Königreich”, in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 335.

⁴⁹⁰ C. WOODHEAD, “Vereinigtes Königreich”, in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 336.

⁴⁹¹ SAP Constitution and Terms of Reference, para. 11.

⁴⁹² C. WOODHEAD, “Vereinigtes Königreich”, in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 336.

⁴⁹³ *Supra*, randnr. 64 en 90.

met diverse specialismen behoren te zitten en dat deze vrij van belangenconflicten en zonder vooringenomenheid moeten kunnen oordelen. De taakomschrijving (*Terms of Reference*) spreekt louter van een ‘ruime groep van experts’. Toch bleek het SAP in de praktijk steeds juristen, historici gespecialiseerd in WOII, moraalfilosofen, academici uit het vakgebied van de Joodse studies, mensen met ervaring inzake de kunstmarkt en deskundigen uit het museumwezen in zijn rangen te tellen. Samenvattend zou men kunnen stellen dat in het SAP een vijftal specialismen vertegenwoordigd zijn: 1) (erfgoed)juristen, 2) ethici, 3) historici gespecialiseerd in WOII, 4) kunstexperten, 5) mensen vertrouwd met *public management* en museumbeleid.⁴⁹⁴ Bovenal wordt het in het Verenigd Koninkrijk als belangrijk gezien dat er in het SAP geen vertegenwoordigers van de overheid zetelen, omdat dit de onafhankelijkheid van het panel zou hypothekeren. Ook leeft de overtuiging dat het lidmaatschap van de expertenpool in de tijd beperkt behoort te zijn, opdat er via nieuwe leden ook met een zekere regelmaat nieuwe inzichten zouden kunnen doorsijpelen.⁴⁹⁵

212. SPOILIATION ADVISORY PANEL: PROFESSIONEEL, METHODISCH, DESKUNDIG EN TRANSPARANT – Bij de inrichting en het functioneren van het SAP werd er duidelijk voor gekozen naar openheid en transparantie te streven. Het SAP staat bekend voor zijn heldere redeneringen/overwegingen en methodologische aanpak. Zo rechtvaardigt het zijn manier van werken, gaat het professioneel om met een maatschappelijk gevoelig topic als nazirestitutie, straalt het deskundigheid uit en weet het vertrouwen in te boezemen bij de Britse bevolking.⁴⁹⁶

213. PROCEDURE EN HET BELANG VAN PROCEDURELE FAIRNESS – Het procedurereglement (zgn. *Rules of Procedure*) van het *Spoliation Advisory Panel* voorziet dat zaken schriftelijk worden behandeld. Elke partij kan echter vragen om een hoorzitting vragen.⁴⁹⁷ Op grond van artikel 8 EVRM zal het SAP de vertrouwelijkheid van de procedure respecteren door de anonimiteit van de eiser te bewaren.⁴⁹⁸ Procedurele eerlijkheid is voor het SAP een belangrijk leidsnoer in de zin dat claims op de juiste manier behoren te worden behandeld en overwogen, in overeenstemming met hoe eerdere claims in het verleden zijn benaderd. Het SAP oordeelt een consistente aanpak met een duidelijke methodologie van cruciaal belang om rechtvaardige en eerlijke oplossingen te garanderen. Oplossingen behoren niet alleen rechtvaardig en eerlijk te zijn voor de procespartijen in één concreet geval, maar ook rechtvaardig en eerlijk in vergelijking met andere, vergelijkbare claims. Het SAP opereert daarbij in de context van het Engelse recht en hanteert Engelse beginselen en procedures als referentie. Als onderdeel van de procedurele *fairness* geeft het SAP aan uit te gaan van de procedurele transparantie, zoals bij een procedure voor de Britse hoven en rechtbanken.⁴⁹⁹ Dat blijkt onder meer uit het procedurereglement dat stelt: ‘*The Claimant shall take all reasonable steps to ensure that the claim discloses all relevant or potentially relevant facts*’.⁵⁰⁰

⁴⁹⁴ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 337.

⁴⁹⁵ Zie Sir Paul Jenkins KCB, QC, *Independent Review of the Spoliation Advisory Panel*, 2015, para 6.8 e.v.

⁴⁹⁶ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 335.

⁴⁹⁷ SAP Rules of Procedure, para 11.

⁴⁹⁸ SAP Rules of Procedure, para 6.

⁴⁹⁹ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 342.

⁵⁰⁰ SAP Rules of Procedure, para 1.

214. BEWIJS EN MISSIE GERICHT OP WAARHEIDSVINDING – Voor de (eigendoms)aanspraken van de partijen hanteert het *Spoliation Advisory Panel* een waarschijnlijkheidsbeoordeling, waarbij het rekening houdt met de moeilijkheden van de oorspronkelijke eiser om zijn eigendomsrecht te bewijzen.⁵⁰¹ Dit overkoepelende principe dat het SAP ten aanzien van het bewijsmateriaal hanteert, vloeit rechtstreeks voort uit de *Washington Principles*. Aldus permiteert het SAP zich veronderstellingen te maken op basis van indirect bewijs. Toch zal het zich hoeden voor onnodige speculatieve stappen om tot een conclusie te komen.⁵⁰² Belangrijk is ook de vaststelling dat het SAP zelf onderzoek kan doen en niet alleen hoeft te vertrouwen op de verklaringen van de partijen. In de taakomschrijving (*Terms of Reference*) staat te lezen dat het SAP ‘het nodige feitelijke en juridische onderzoek zal verrichten (met inbegrip van het inwinnen van advies over juridische kwesties, over cultuurgooederen en over de waardebepaling van dergelijke goederen) om de vordering zo volledig mogelijk te beoordelen’.⁵⁰³ Deze benadering toont hoezeer het panel gericht is op waarheidsvinding. Het SAP kan dus zelf informatie ontdekken en aanbrengen die de zaak van een eiser ondermijnt. De procedure heeft aldus een inquisitoir karakter, wat geheel in lijn is met een van de absolute uitgangspunten van de Engelse rechtsgang.⁵⁰⁴ Zo is het zelfs mogelijk dat de minister het SAP opnieuw bijeenroept, zelfs zonder dat er formeel een beroepsprocedure werd ingesteld, om nieuw bewijsmateriaal te onderzoeken en een aanvullend rapport te publiceren.⁵⁰⁵ Hetzelfde is mogelijk zelfs wanneer nieuw bewijs uitblijft en de inhoud van de claim aldus onveranderd blijft, doch de zaak verandert doordat nieuwe rechtsmiddelen beschikbaar worden.⁵⁰⁶

215. HET SAP STREEFT NAAR ‘RECHTVAARDIGE EN EERLIJKE OPLOSSINGEN’ – In de taakomschrijving (*Terms of Reference*) vinden we in paragraaf 15 voor het SAP niet alleen procedurele, maar ook een aantal inhoudelijke richtsnoeren terug, die het adviesorgaan geacht wordt in rekening te brengen wanneer het claims inzake naziroofkunst behandelt. Ze zijn erop gericht rechtvaardige en eerlijke oplossingen te bereiken. Heel concreet wordt het *Spoliation Advisory Panel* geacht:

- a. alle feitelijke en juridische onderzoeken te doen (met inbegrip van het inwinnen van advies over juridische kwesties of over cultuurgooederen en de waarde ervan) die het SAP passend acht om het geschil zo volledig mogelijk te beoordelen;
- b. alle informatie en alle stukken te beoordelen die door of namens de eiser en de bewaarinstelling werden aangebracht, die anderszins aan het SAP zijn verstrekt, of die bij het adviesorgaan bekend zijn;
- c. de omstandigheden te onderzoeken en vast te stellen waarin de eiser van het cultuurgood werd beroofd, hetzij door diefstal, gedwongen verkoop, verliesverkoop (i.e. verkoop onder de kostprijs) of anderszins;
- d. op basis van een waarschijnlijkheidsafweging het bestaan van het oorspronkelijke eigendomsrecht van de eiser op het cultuurgood te beoordelen, rekening houdend met de moeilijkheden om een dergelijk eigendomsrecht te bewijzen, gelet op het verwoestende

⁵⁰¹ SAP Terms of Reference, para 12.

⁵⁰² C. WOODHEAD, “Nazi Era Spoliation: establishing procedural and substantive principles”, 18 *Art Antiquity and Law* 2013, (167) 167-192.

⁵⁰³ SAP Terms of Reference, para 15(a).

⁵⁰⁴ C. WOODHEAD, “Vereinigtes Königreich”, in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 343.

⁵⁰⁵ *Tata/Constable Claim* (2014 HC 1016) en het aanvullende rapport (2015 HC 439).

⁵⁰⁶ *British Library/Benevento Missal* (2010 HC 448).

karakter van WOII en de Holocaust, alsook de lange duur die sinds het verlies van het object door de eiser is verstreken;

- e. het moreel gewicht van de claim van de eiser te beoordelen en in rekening te brengen;
- f. op basis van een waarschijnlijkheidsafweging de geldigheid van de eigendomstitel van de bewaarinstelling op het cultuurgood te beoordelen;
- g. rekening te houden met de beperkte beschikkingsbevoegdheid die voor de bewaarinstelling zou kunnen voortvloeien uit wetgeving of statutaire regelingen;
- h. rekening te houden met alle contractuele regelingen (e.g. trust) waarin de plichten en bevoegdheden van de bestuurders van de bewaarinstelling werden vastgelegd en deze een passend gewicht toe te kennen;
- i. in voorkomend geval de huidige marktwaarde van het cultuurgood of de waarde ervan op een ander passend tijdstip te bepalen en tevens rekening te houden met alle andere relevante omstandigheden die betekenisvol zijn voor het vergoedingsvraagstuk, met inbegrip van de waarde van een potentiële regresvordering van de bewaarinstelling op een derde partij;
- j. zijn advies over elke concrete restitutievraag te verlenen middels een met redenen omkleed schriftelijk rapport, waarvan het een exemplaar bezorgt aan de eiser en de bewaarinstelling, alsook aan de bevoegde minister;
- k. algemene adviezen over zijn werking middels een met redenen omkleed schriftelijk rapport te formuleren en aan de bevoegde minister voor te leggen.

Belangrijk is ook paragraaf 16 van de taakomschrijving (*Terms of Reference*) waarin duidelijk wordt gesteld dat het SAP de vraag naar de eventuele morele verplichtingen in hoofde van de bewaarinstelling alleen zal onderzoeken, indien het van oordeel is dat dit nodig is om tot een rechtvaardige en eerlijke aanbeveling te komen. Daartoe houdt het SAP rekening met alle relevante overwegingen (met inbegrip van de omstandigheden waarin de bewaarinstelling het voorwerp heeft verworven, alsook zijn toenmalige kennis over de herkomstgeschiedenis van het cultuurgood).

216. FOCUS OP RECHTVAARDIGHEID VOOR *BEIDE* PARTIJEN – Op basis van het voorgaande groeiden er doorheen de jaren een aantal coherente principes.⁵⁰⁷ In de praktijk betekenden die voor het *Spoliation Advisory Panel* een stabiel materieel beoordelingskader dat de adviesinstantie toeliet zijn motivering te ontwikkelen en uiteen te zetten. In de meeste gevallen geeft het SAP een inkijk in zijn methodologie en wordt duidelijk hoe het tot zijn beslissing is gekomen.⁵⁰⁸ Daarbij bestaat het richtdoel van het SAP er overduidelijk in een oplossing aan te bevelen die voor *beide* partijen rechtvaardig en eerlijk is.⁵⁰⁹ Dit is toch enigszins opvallend in vergelijking met de andere restitutiecommissies in Europa die in dit hoofdstuk eerder aan bod kwamen. Het Britse *Spoliation Advisory Panel* legt de nadruk op een aantal morele afwegingen die het dus steeds koppelt aan zijn ultieme doelstelling voor *beide* partijen een rechtvaardige en eerlijke oplossing te vinden.

⁵⁰⁷ C. WOODHEAD, "United Kingdom", in R. REDMOND-COOPER (ed.), *Museums and the Holocaust*, Leicester, IAL, 2021.

⁵⁰⁸ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 344.

⁵⁰⁹ SAP Terms of Reference, para 14.

217. TWEELDIG MATERIEEL BEOORDELINGSKADER – Het panel richt zich daarom zowel op het morele gewicht van de restitutieclaim, als op een eventuele morele verplichtingen die zouden bestaan in hoofde van de bewaarinstelling. Beide worden in de adviespraktijk van het *Spoliation Advisory Panel* beschouwd als dé centrale elementen voor het bereiken van rechtvaardige en eerlijke oplossing in het licht van de *Washington Principles*.

218. EERSTE BEOORDELINGSCRITEIRIUM: MOREEL GEWICHT VAN RESTITUTIECLAIM – In alle situaties waarin er bewijs was van een directe inbeslagname door de nazi's, oordeelde het SAP het moreel gewicht van de restitutieclaim van de eisende partij sowieso voldoende sterk. Wanneer het eigendomsverlies daarentegen het gevolg was van een gedwongen verkoop oordeelde het SAP het echter nodig de specifieke omstandigheden van de claim verder te onderzoeken, zonder meteen uit te gaan van een vermoeden dat elke verkoop automatisch gedwongen zou zijn indien deze gebeurde door een lid van een vervolgte groep tijdens de relevante periode van nazioverheersing.⁵¹⁰ Het SAP voert dus veeleer een forensische analyse van de omstandigheden uit. Daarbij stelde het in sommige gevallen vast dat er gemengde motieven bestonden voor de verkoop⁵¹¹, of dat de verkoop in veiligheid plaatsvond na een ontsnapping aan vervolging (vluchtgoederen), zodat er sprake was van een gedwongen verkoop, maar niet van een verkoop die volgens het SAP een terugkeer zou rechtvaardigen. In sommige gevallen vloeiende de verkoop naar het oordeel van het SAP bijvoorbeeld voort uit financiële druk die losstond van de vervolging door de nazi's. Daar oordeelde het SAP dan ook dat er geen sprake was van een gedwongen verkoop. Wanneer de gedwongen verkoop plaatsvond in omstandigheden waarin de oorspronkelijke eigenaar of zijn erfgenamen niet konden beschikken over de opbrengst ervan of deze moesten gebruiken om aan vervolging te ontkomen (e.g. voor uitreisvisa), dan kon dit volgens het SAP de teruggave van het cultuurogoed aan de eisers wél rechtvaardigen.⁵¹² In het geval van de *Benevento Missaal* die verloren ging tijdens de oorlogsverwarring (en niet als gevolg van de onteigening door de nazi's), ging het SAP niet openlijk in op het morele gewicht van de restitutieclaim van de eiser, maar richtte het zich meer specifiek op de morele verplichtingen van de huidige bewaarinstelling.⁵¹³

219. TWEEDE BEOORDELINGSCRITEIRIUM: MORELE VERPLICHTINGEN IN HOOFDE VAN BEWAARINSTELLING – Zoals bekend zal het *Spoliation Advisory Panel* de vraag naar de eventuele morele verplichtingen in hoofde van de bewaarinstelling volgens haar taakomschrijving (*Terms of Reference*) alleen maar onderzoeken, indien het van oordeel is dat dit nodig is om tot een eerlijke en billijke aanbeveling te komen. Daartoe houdt het SAP conform paragraaf 14 rekening met 'alle relevante overwegingen'.⁵¹⁴ Daarbij blijken in het bijzonder de omstandigheden waarin de bewaarinstelling het cultuurogoed heeft verworven⁵¹⁵, alsook zijn toenmalige kennis over de herkomstgeschiedenis van het cultuurogoed betekenisvol te zijn. Wat dat laatste betreft is het belangrijk op te merken dat het SAP bij de beoordeling van (de kennis aangaande) de herkomstgeschiedenis uitgaat van de normen, gebruiken en verwachtingen zoals die bestonden ten tijde van de verkrijging.⁵¹⁶ Daarbij

⁵¹⁰ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 344.

⁵¹¹ Zie bijvoorbeeld *Courtauld/Glazer* claim (2009 HC 747).

⁵¹² C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 344-345.

⁵¹³ *British Library/Benevento Missal* claim (2005 HC 406).

⁵¹⁴ *Cecil Higgins Art Gallery, Bedford/Budge* claim (2014 HC 775), para. 31.

⁵¹⁵ *Ashmolean/Silberberg* claim (2016 HC 777), para. 18.

⁵¹⁶ *Tate Gallery/Constable* claim (2005 HC 111).

erkent het SAP bovendien dat het belang van een heldere *provenance* en de verwachtingen daaromtrent vanaf de jaren 1980 alleen maar zijn toegenomen.⁵¹⁷

220. BELANG VAN HET CULTUURGOED VOOR DE BEWAARINSTELLING – In de zaak *Tate/Constable* stelden de eisers het belang van de olieverfschets voor hen aan de orde, zowel emotioneel als sentimenteel ter ondersteuning van de teruggave. Als reactie hierop zette de tegenpartij het belang van het schilderij voor de bewaarinstelling uiteen. Daarbij benadrukte de *Tate* vooreerst dat de instelling te boek stond als ‘*de belangrijkste nationale bewaarplaats van het werk van Constable*’. Verder belichtte de *Tate* het verband tussen de olieverfschets en een ander werk in de collectie. Het *Spoliation Advisory Panel* lichtte evenwel toe dat het belang van het cultuurgood bij zijn beoordeling ‘geen primordiale overweging’ was, omdat anders het principe zelf van de teruggave van erg belangrijke cultuurgooderen in twijfel zou worden getrokken.⁵¹⁸ Het Panel herbevestigde deze stellingname in de zaak *British Museum/Biccherna*.⁵¹⁹

221. VERGELIJKING MET EERDERE GEVALLEN – Anders dan in de begindagen het *Spoliation Advisory Panel*, toen het weinig aanbevelingen had om op terug te vallen, grijpt het bij de beoordeling van het moreel gewicht van de aanspraken tegenwoordig regelmatig terug naar eerdere beslissingen om de voorliggende zaak daarmee te vergelijken en (voor zichzelf) de juiste handelswijze te bepalen. Zo werd in de claim *British Museum/Koch* verwezen naar eerdere gevallen van gedwongen verkoop en vergeleek het SAP het morele gewicht daarvan met de situatie in de voorliggende zaak.⁵²⁰ Een meer recent voorbeeld is de zaak *Fitzwilliam/Bing* waar het SAP verwees naar drie eerdere gevallen waarin het de relevantie van naoorlogse compensatie had overwogen. Op die manier tracht het SAP een heldere lijn in de eigen oordeelsvorming te ontwikkelen.⁵²¹

222. RUIME MOGELIJKHEDEN INZAKE PASSEND RECHTSHERSTEL – Het *Spoliation Advisory Panel* kan overeenkomstig paragraaf 17 van de taakomschrijving (*Terms of Reference*) een aantal uiteenlopende oplossingen aanbevelen, zoals de teruggave van het cultuurgood, de uitbetaling van een compensatievergoeding of enige andere *ex gratia* betaling, de verplichte vermelding van de herkomstgeschiedenis bij het cultuurgood. Daarnaast kan het SAP ook aanbevelen dat de partijen een minnelijke oplossing zouden onderhandelen. Het SAP geniet aldus ruime mogelijkheden om een voor de zaak passend rechtsherstel te formuleren.

223. RESTITUTIE: COURANTE AFWEGINGEN – Teruggave van een cultuurgood wordt gezien als de geschikte remedie in omstandigheden waarin de claim een zeer groot moreel gewicht heeft. Men kan dan denken aan de claims die hun oorsprong vinden in rechtstreekse naziconfiscaties van cultuurgooderen of duidelijke situaties van gedwongen verkoop vanwege vervolging. Ook de gevallen waarin cultuurgooderen werden verkocht om aan vervolging te ontsnappen, waarbij de oorspronkelijke eigenaars de aldus verkregen gelden niet (volledig) vrij konden gebruiken, zijn goede voorbeelden. Met de komst van de *Holocaust (Return of Cultural Objects) Act 2009* zijn de mogelijkheden om via de teruggave van verloren cultuurgooderen tot (rechts)herstel te komen nog toegenomen.⁵²² Toch bepleitte het SAP in een aantal gevallen dat niet voor restitutie zou worden gekozen, maar in plaats daarvan aan de eisende partij een financiële vergoeding zou worden

⁵¹⁷ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 345.

⁵¹⁸ *Tate Gallery/Constable* claim (2014 HC 1016), para. 31, 34-35 en 46.

⁵¹⁹ *British Museum/Biccherna* (2014 HC 209).

⁵²⁰ *British Museum/Koch* claim (2014 HC 1839).

⁵²¹ *Fitzwilliam Museum Cambridge/Bing* claim (2023 HC 1210) para. 41-43.

⁵²² C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 346.

uitbetaald, om op die manier de zaak in de geest van de *Washington Principles* af te handelen. Het SAP oordeelde in die gevallen dat het algemeen belang er meer baat bij zou hebben het cultuurgood in kwestie in het museum te behouden.⁵²³ Omgekeerd zijn ook gevallen bekend waarin het SAP precies restitutie vroeg, ingegeven door de beperkte erfgoedwaarde van de teruggevorderde objecten. Daar besloot het SAP dat de brede maatschappij slechts een minimaal voordeel zou putten uit de beslissing de werken in een publieke collectie te behouden. De stellingname van het SAP was des te opmerkelijker, aangezien de eisende partij zelf veeleer een financiële compensatie in plaats van een restitutie had bepleit. Uiteindelijk werden in de concrete zaak twee objecten teruggegeven en bleef alleen het stuk dat cultureel voldoende betekenis had in de publieke collectie achter.⁵²⁴

224. VERGOEDING: COURANTE AFWEGINGEN – Tot dusver heeft het *Spoliation Advisory Panel* in geen enkele zaak de betaling van een schadevergoeding aanbevolen. De reden hiervoor is dat compensatie voor het SAP een geëigend juridisch begrip is om het verlies van rechten te vergoeden, terwijl in de claims die tot dusver bij het SAP werden ingediend, de eiser juridisch gezien precies geen eigendomsrecht meer had. Bijgevolg is het belangrijk in te zien dat in alle gevallen waarin de betaling van een geldbedrag aangewezen werd gevonden, het voor het SAP gaat om een *ex gratia* (dus vrijwillige) vergoeding (niet als compensatie, maar als erkenning naar de oorspronkelijke eigenaars toe). In de meeste gevallen werd deze betaling gedaan door de overheid opdat (en op voorwaarde dat) het cultuurgood in een openbare instelling zou kunnen blijven.⁵²⁵

225. GENOEGDOENING DOOR VERMELDING VAN HERKOMSTGESCHIEDENIS: COURANTE AFWEGINGEN – De aanbeveling om voortaan naast het cultuurgood steeds de bijzondere herkomstgeschiedenis te vermelden (bij tentoonstellingen, in publicaties, maar ook *online*), was een vorm van genoegdoening die aanvankelijk gebruikt werd in combinatie met een geldelijke vergoeding. De maatregel diende namelijk als een middel om het onrecht publiekelijk te erkennen in omstandigheden waarin een cultuurgood niet kon worden teruggegeven, omdat de overdracht destijds (nl. vóór de inwerkingtreding van de *Holocaust (Return of Cultural Objects) Act 2009*) niet was toegestaan voor nationale musea.⁵²⁶ De publicatiemaatregel werd naderhand echter ook aangewezen geoordeeld als een op zichzelf staande remedie die sindsdien vooral gebruikt wordt in omstandigheden waarin een verkoop werd afgedwongen door vervolging, maar waarin sprake was van gemengde motieven.⁵²⁷ Recent zagen we de verplichting tot publicatie van de herkomstgeschiedenis ook opduiken in gevallen waarin het SAP het morele gewicht van de claims onvoldoende oordeelde om de teruggave of een geldelijke genoegdoening te rechtvaardigen. Opmerkelijk daarbij is dat het SAP specifieke informatie over de voormalige eigenaars en hun persoonlijke geschiedenis als publicatiemaatregel meer geschikt oordeelde dan de algemene opmerking dat het goed in kwestie het voorwerp uitmaakte van vervolgingsdaden.⁵²⁸ Het belang van publicatiemaatregelen als een vorm van herdenking voor de slachtoffers van de Holocaust werd ook al door de *Terezin Declaration* benadrukt, waar die het belang van onderwijs erkende en

⁵²³ *Tate Gallery/Griffier claim* (2005 HC 111).

⁵²⁴ *Courtauld/Feldmann claim* (2007 HC 200).

⁵²⁵ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 346.

⁵²⁶ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. Weller (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 346-347.

⁵²⁷ Zie *Courtauld/Glazer claim* (2009 HC 747); *British Museum/Koch claim* (2014 HC 1839).

⁵²⁸ Zie *Bristol Museum and Art Gallery/Oppenheimer claim* (2015 HC 440); *Ashmolean/Silberberg claim* (2016 HC 777).

de herdenking van de Holocaust (Shoah) en andere nazimisdaden als ‘een eeuwige les voor de hele mensheid’ aanmerkte.⁵²⁹

226. RESTITUTIE BLIJVEND VERZOENEN MET HET BELEID INZAKE PATRIMONIUMBESCHERMING: SLOTBEMERKING – Om te vermijden dat eisers aan wie geroofde cultuurgoederen na aanbeveling van het SAP werden teruggegeven vervolgens zouden botsen op een weigering wanneer zij dit goed naderhand ook buiten het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk zouden willen brengen, heeft de Britse minister van Cultuur toegezegd voor aldus gerestitueerde cultuurgoederen een *Open General Export Licence (OGEL)* te verlenen. Zo ontsnappen de teruggegeven voorwerpen aan een beoordeling volgens de zogenaamde *Waverley*-criteria om te bepalen of het om beschermd nationaal erfgoed gaat (dat daarom niet vrij mag circuleren). In het Verenigd Koninkrijk zal een eiser (en eventueel diens verdere verkrijger) een geroofd maar op voorspraak van het SAP gerestitueerd cultuurgoed dus zonder meer kunnen uitvoeren. Dat gaat evenwel niet automatisch, want de uitvoervergunning moet nog steeds bij de bevoegde administratie worden aangevraagd. Echter, deze laatste zal haar steeds afleveren mits bij de vergunningsaanvraag een kopie van het rapport van het *Spoliation Advisory Panel* wordt voorgelegd.⁵³⁰

6. Zwitserland

227. NAZIVERVOLGING EN DE ZWITSERSE KUNSTHANDEL – Zwitserland bleef grotendeels gespaard van de Tweede Wereldoorlog en werd nooit bezet door nazi-Duitsland. De vervolgingsmaatregelen die de nazi's in de door hen bezette gebieden uitgevaardigden, lieten zich echter tot in Zwitserland gevoelen, in het bijzonder in de Zwitserse kunsthandel. Omstreeks 1942 was het ruim geweten dat roofkunst uit bezette gebieden via nazi-Duitsland voor verkoop naar Zwitserland werd gebracht. De geallieerden waarschuwden tijdens de oorlogsjaren voor het fenomeen en predikten voorzichtigheid bij de aankoop van cultuurgoederen in Zwitserland.⁵³¹

228. NAOORLOGS HERSTELRECHT MET BEPERKTE SLAGKRACHT – Na de oorlog vaardigde de Zwitserse federale overheid twee zogenaamde *Raubgutbeschlüssen* uit, meer bepaald op 10 december 1945 en op 22 februari 1946. De werking van beide herstelmaatregelen was beperkt in de tijd tot 31 december 1947.⁵³² De besluiten hadden betrekking op cultuurgoederen afkomstig uit door Duitsland bezette gebieden en schortten verschillende bepalingen van het Zwitserse Burgerlijk Wetboek op.⁵³³ Bij het Zwitserse Federale Hooggerechtshof werd een kamer ingericht om te oordelen over vorderingen tot teruggave van bezittingen die tijdens de oorlog in bezette gebieden

⁵²⁹ Terezin Declaration, www.lootedartcommission.com/NPNMG484641, p 6.

⁵³⁰ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. Weller (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 348.

⁵³¹ A. RITTER, "Raubkunst (Begehrlichkeiten, Wiedergutmachung, Mediation)", in I. SCHWANDER en P. STUDER (eds.), *Neuigkeiten im Kunstrecht. Referate der Tagung des IRP-HSG und des Schweizerischen Kunstvereins vom 19.10.2007 in Kunsthaut Zürich*, St. Gallen 2008, (151) 151 e.v.; A.F.G. RASCHER, „6. Kapitel: Kulturgütertransfer, § 10: Raubkunst“, in P. MOSIMANN, M.-A. RENOLD, A.F.G. RASCHER (eds.), *Kultur Kunst Recht – Schweizerisches und internationales Recht*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 2020, (581) randnr. 727.

⁵³² Bundesratsbeschluss betreffend die Klagen auf Rückgabe in kriegsbesetzten Gebieten weggenommener Vermögenswerte 61 *Amtliche Sammlung des Bundesrechts* 1945, 1052; Bundesratsbeschluss vom 6. Februar 1946, 62 *Amtliche Sammlung des Bundesrechts* 1946, 225. Uitgebreid hierover, zie M. MÜLLER-CHEN, „Grundlagen und Ausgewählte Fragen des Kunstrechts“, *ZSR* 2010, afl. 2, (5) 129 e.v.

⁵³³ A.F.G. RASCHER, "Cultural Goods Looted by Nazis or Sold under Duress. The Situation in Switzerland: Status and Ways Forward", in A. CHECHI en M.-A. RENOLD (eds.), *Cultural Heritage Law and Ethics: Mapping Recent Developments*, Zürich, Schulthess, 2017, (227) 232.

in beslag waren genomen (zgn. *Raubgutkammer*).⁵³⁴ Het initiatief was niet zonder betekenis, aangezien de *Raubgutkammer* in een zeventigtal gevallen een teruggave van geroofde cultuurgoederen kon bewerkstelligen.⁵³⁵ Toch leeft overduidelijk het gevoel dat dit slechts een erg bescheiden succes kan worden genoemd.⁵³⁶ De draagwijdte van de Zwitserse *Raubgutbeschlüssen* was immers te beperkt, omdat alle onrecht dat in Duitsland was gepleegd er niet onder viel. Temporeel was hun slagkracht ook beperkt, gelet op de eindtermijn van 31 december 1947.⁵³⁷ Na die datum vonden er in Zwitserland nog nauwelijks restituties plaats en geraakte de kwestie van de tijdens de Holocaust geroofde cultuurgoederen ook in het Alpenland geheel op het achterplan.⁵³⁸

229. ZWITSERSE BANKENCRISES EN DOORLICHTING VAN HET EIGEN OORLOGSVERLEDEN – In de jaren ‘90 kwam daar verandering in, toen Zwitserland onder grote internationale druk kwam naar aanleiding van wat later bekend zou staan als de Zwitserse bankencrisis. Deze vond haar oorsprong in de verdragende en zelfs regelrecht onwillige houding vanwege de Zwitserse banken waarmee erfgenamen van holocaustslachtoffers kregen af te rekenen wanneer zij tegoeden opvroegen die geparkeerd stonden op slapende rekeningen bij talloze Zwitserse banken. Heel wat slachtoffers van nazivervolging hadden nochtans vóór en tijdens de Tweede Wereldoorlog stortingen gedaan bij Zwitserse banken om zo hun financiële middelen in veiligheid te brengen. Mede door het bankgeheim bleek het voor erfgenamen in de praktijk nagenoeg onmogelijk deze gelden bij de Zwitserse banken te recupereren. Ze hadden daarvoor niet de nodige bewijsstukken of wisten zelfs niet waar aan te kloppen.⁵³⁹ Daartoe aangevuurd door de Verenigde Staten ging Zwitserland uiteindelijk over tot de instelling van de zogenaamde *Bergier-commissie (Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg)*, die de taak had de rol van Zwitserland tijdens de nazitijd te analyseren.⁵⁴⁰ Een deel van het rapport was gewijd aan geroofde goederen en werd in 2001 gepubliceerd onder de titel ‘*Fluchtgut – Raubgut*’.⁵⁴¹ Naast het *Bergier*-rapport verdient ook het *Buomberger*-rapport een bijzondere vermelding voor het enorme archiefwerk waarop het kan bogen. Het werd opgesteld in opdracht van het *Bundesamt für Kultur* (FOC) en bevestigt de

⁵³⁴ F. UHLMANN, "Schweiz", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (303) 303.

⁵³⁵ B. WIDMER, „Die Richtlinien der Washingtoner Konferenz in Bezug auf Kunstwerke, die van den Nazis konfisqueert wurden. Anwendung in der Schweizerischen Eidgenossenschaft“, *KUR* 2009, afl. 3-4, (86) 86.

⁵³⁶ T. BUOMBERGER, *Raubkunst -- Kunstraub. Die Schweiz und der Handel mit gestohlenen Kulturgütern zur Zeit des Zweiten Weltkriegs*, Zürich, Orell Füssli, 1998, 116 e.v.; F. VISCHER, „Rechtliche Aspekte des Washingtoner Abkommens und der nachrichtenlosen Vermögen“, in P. SARASIN en R. WECKER (eds.), *Raubgold, Reduit, Flüchtlinge. Zur Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, Zürich, Chronos, 1998, (45) 56.

⁵³⁷ A. RITTER, “Raubkunst (Begehrlichkeiten, Wiedergutmachung, Mediation)“, in I. SCHWANDER en P. STUDER (eds.), *Neuigkeiten im Kunstrecht. Referate der Tagung des IRP-HSG und des Schweizerischen Kunstvereins vom 19.10.2007 in Kunsthaut Zürich*, St. Gallen 2008, (151) 154; T. BUOMBERGER, *Raubkunst -- Kunstraub. Die Schweiz und der Handel mit gestohlenen Kulturgütern zur Zeit des Zweiten Weltkriegs*, Zürich, Orell Füssli, 1998, 23.

⁵³⁸ A. RITTER, “Raubkunst (Begehrlichkeiten, Wiedergutmachung, Mediation)“, in I. SCHWANDER en P. STUDER (eds.), *Neuigkeiten im Kunstrecht. Referate der Tagung des IRP-HSG und des Schweizerischen Kunstvereins vom 19.10.2007 in Kunsthaut Zürich*, St. Gallen 2008, (151) 155.

⁵³⁹ Uitvoerig daarover, zie M. J. BAZYLIER, *Holocaust justice: the battle for restitution in America's courts*, New York, NY University Press, 2003, 1-58, 63-66, 172-178. Zie ook B. DEMARSIN, “Let’s not talk about Terezín: Restitution of Nazi era looted art and the tenuousness of public international law, 37 *Brooklyn Journal of International Law* 2011, (117) 125-127.

⁵⁴⁰ Bundesbeschluss betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte, 13. Dezember 1996, *Amtliche Sammlung des Bundesrechts* 1996, 3487. Zie daarover J.-F. BERGIER, *der Schlussbericht der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg*, Zürich, Pendo Verlag, 2002, 596 p.

⁵⁴¹ E. TISA FRANCINI, A. HEUSS, G. KREIS, *Fluchtgut – Raubgut. Der Transfer von Kulturgütern in und über die Schweiz 1933-1945 und die Frage der Restitution*, Zürich, Chronos, 2001, 595 p.

sleutelpositie van de Zwitserse kunsthandel bij de verhandeling van geroofde cultuurobjecten door de nazi's.⁵⁴²

230. WASHINGTON PRINCIPLES EN HUN DIRECTE GEVOLGEN VOOR ZWITSERLAND – In het kielzog van de *Washington Principles* werd in Zwitserland op 26 januari 1999 het *Federal Contact Point for Looted Art* opgericht.⁵⁴³ De federatie had echter geen grondwettelijke bevoegdheid om aan de kantons en hun instellingen bindende bepalingen op te leggen. Dit tekort werd gecompenseerd door de 'Erklärung der unterzeichnenden Kunstmuseen der Schweiz in Bezug auf Kulturgüter, die während der Nationalsozialistischen Herrschaft des Zweiten Weltkriegs geraubt wurden'.⁵⁴⁴ In die verklaring gaven de belangrijke Zwitserse kunstmusea aan zich gebonden te achten door de *Washington Principles*, al bleef de precieze juridisch draagwijdte van die toezegging hoogst onduidelijk.⁵⁴⁵

231. MAATSCHAPPELIJKE DEINING MET DE ZAKEN GURLITT, GLAZER EN BÜHRLE – De maatschappelijke discussie over roofterkunst begon evenwel pas jaren later in Zwitserland echt te leven als gevolg van een aantal spraakmakende gevallen. Zo aanvaardde het *Kunstmuseum Bern* de nalatenschap van *Cornelius Gurlitt* (1932-2014)⁵⁴⁶ waarover het op 24 november 2014 bij overeenkomst een regeling trof met de Bondsrepubliek Duitsland en de deelstaat Beieren.⁵⁴⁷ In Bazel liep dan weer de mediagenieke *Glazer*-zaak die in 2018 ten einde kwam⁵⁴⁸ en waaraan vervolgens een tweetal expo's werden gewijd. In 2021 kwam ook het *Kunsthhaus Zürich* in het oog van de mediastorm toen het werken uit de *Bührle Foundation* in zijn gloednieuwe gebouw tentoonstelde, terwijl de herkomstgeschiedenis van de vertoonde werken bij velen duidelijk vragen opriep.⁵⁴⁹

232. UNABHÄNGIGE KOMMISSION FÜR HISTORISCH BELASTETES KULTURERBE – Parallel aan het maatschappelijke debat werden er in de Zwitserse politiek van de afgelopen tien jaar tal van initiatieven met betrekking tot de problematiek van de roofterkunst gelanceerd.⁵⁵⁰ Ook academisch werd er gepleit voor een gericht wetgevend optreden.⁵⁵¹ Uiteindelijk vaardigde de Zwitserse *Bundesrat* op 22 november 2023 de *Verordnung über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe* (VUKBK) uit, die de grondslag vormde voor de oprichting van een onafhankelijke expertencommissie bevoegd om cultureel erfgoed 'met een problematisch

⁵⁴² T. BUOMBERGER, *Raubkunst -- Kunstraub. Die Schweiz und der Handel mit gestohlenen Kulturgütern zur Zeit des Zweiten Weltkriegs*, Zürich, Orell Füssli, 1998, 516 p.

⁵⁴³ B. WIDMER, „Die Richtlinien der Washingtoner Konferenz in Bezug auf Kunstwerke, die von den Nazis konfisziert wurden. Anwendung in der Schweizerischen Eidgenossenschaft“, *KUR* 2009, afl. 3-4, (86) 88.

⁵⁴⁴ Erklärung der unterzeichnenden Kunstmuseen der Schweiz in Bezug auf Kulturgüter, die während der nationalsozialistischen Herrschaft und des Zweiten Weltkriegs geraubt wurden (1998), raadpleegbaar op file:///C:/Users/u0043969/Downloads/erklarung_der_unterzeichnendenkunstmuseenderschweizinzugaufku.pdf.

⁵⁴⁵ B. SCHÖNENBERGER, *Restitution von Kulturgut. Anspruchsgrundlagen, Restitutionshindernisse, Entwicklung*, Bern, Stämpfli, 2009, 255.

⁵⁴⁶ Zie daarover E. JAYME, „Der Gurlitt-Fall – Grundfragen des Kunstrechts“, in P. MOSIMANN en B. SCHÖNENBERGER (eds), *Kunst & Recht 2014 / Art & Law 2014*, Zürich, Stämpfli, 2014, (127) 127 e.v.

⁵⁴⁷ F. UHLMANN, "Schweiz", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (303) 305.

⁵⁴⁸ Entsch. der Kunstkommission in Sachen Curt Glaser vom 21. November 2018, raadpleegbaar op <https://kunstmuseumbasel.ch/de/forschung/provenienzforschung/curtglaser>. Zie daarover F. UHLMANN, „Der Fall Curt Glaser und die Herausforderung der Schweizer Museen unter den Washington Principles“, in DEUTSCHER KUNSTVERLAG / KUNSTMUSEUM BASEL (eds.), *Der Sammler Curt Glaser - Vom Verfechter der Moderne zum Verfolgten*, Basel 2023, (156) 156 e.v.

⁵⁴⁹ Zie daarover uitvoerig E. KELLER, *Das Kontaminierte Museum. Das Kunsthhaus Zürich und die Sammlung Bührle*, Zürich, Rotpunktverlag, 2021, 192 p.

⁵⁵⁰ Zie daarover F. UHLMANN, "Schweiz", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (303) 305.

⁵⁵¹ M. MÜLLER-CHEN, „Grundlagen und Ausgewählte Fragen des Kunstrechts“, *ZSR* 2010, afl. 2, (5) 135 e.v.

verleden' te onderzoeken.⁵⁵² Naar het voorbeeld van haar tegenhangers in Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk laat ook de Zwitserse restitutiecommissie zich leiden door de *Washington Principles* en streeft zij *just and fair solutions* na.

233. TOEPASSINGSGBIED – Wat het toepassingsgebied betreft verwijst de verordening consequent naar '*historisch belasteten Kulturgütern*' (art. 2, c VUKBK) en ook de commissie voert in haar officiële benaming die term (art. 1 VUKBK). Cultuurgooederen kunnen op vele manieren 'historisch belast' zijn. Niet alleen de Tweede Wereldoorlog en de nazivervolging, maar ook de plunderingen door de Sovjet-Unie of het koloniaal verleden vormen daarvan uitgelezen voorbeelden. Het is dan ook belangrijk de verordening en haar ontstaansgeschiedenis tegen een ruimere achtergrond te zien.⁵⁵³ Toch vloeit uit de tekst van de verordening voort dat de materiële focus zeer sterk op de problematiek van de naziroof ligt. Zo stelt artikel 4 VUKBK: '*Bei ihrer Tätigkeit fördert die Kommission gerechte Lösungen unter Berücksichtigung der «Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art» vom 3. Dezember 1998 und der «Terezín Declaration on Holocaust Era Assets and Related Issues» vom 30. Juni 2009*'. Verder valt op dat de reikwijdte van de VUKBK uitsluitend wordt bepaald door de term '*historisch belaste cultuurgooederen*', en niet door de personen of instellingen die met een dergelijke claim geconfronteerd kunnen worden. Hieruit volgt dat de Zwitserse *Unabhängige Kommission* aanbevelingen kan richten tot publieke én private eigenaars van zulke cultuurgooederen.⁵⁵⁴

234. TAAKSTELLING – Volgens artikel 4 VUKBK is de Zwitserse Onafhankelijke Commissie verantwoordelijk voor 'het bevorderen van eerlijke oplossingen'. De tekst geeft wat dat betreft aan dat ze zich daarbij (alleen?) op de *Washington Principles* en de *Terezin Declaration* heeft te baseren. Of de aangegeven opsomming limitatief is en dus andere (internationale) bronnen of maatgevende teksten beoogt uit te sluiten, is eigenlijk niet helder. Conform artikel 2 VUKBK heeft de Zwitserse Onafhankelijke Commissie volgende taken:

- a. Zij adviseert de Bondsraad (i.e. de Zwitserse federale regering) en de federale administratie over aangelegenheden met betrekking tot historisch belast cultureel erfgoed.
- b. Zij adviseert de Bondsraad en de federale administratie over de behandeling van historisch belaste cultuurgooederen die eigendom zijn van de Zwitserse federale staat.
- c. Zij stelt op verzoek van het ministerie van Cultuur niet-bindende aanbevelingen op voor individuele geschillen over historisch belaste cultuurgooederen; daarbij kan de commissie niet alleen de teruggave van cultuurgooederen aanbevelen, maar ook aanbevelingen van algemene aard formuleren.

235. VOORWAARDEN VOOR DE BEHANDELING VAN INDIVIDUELE GESCHILLEN – Wat betreft de bevoegdheid om individuele gevallen te behandelen is het belangrijk op te merken dat alleen het Zwitserse ministerie voor Cultuur concrete zaken kan doorverwijzen naar de *Unabhängige*

⁵⁵² Verordnung über die unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe vom 22. November 2023 (VUKBK), AS 2023, 742.

⁵⁵³ Zie BUNDESRAT, „Bundesrat schafft eine unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe, Medienmitteilung vom 22. November 2023“, raadpleegbaar op <https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/aktuelles/nsb-news.msg-id-98818.html>.

⁵⁵⁴ F. UHLMANN, "Schweiz", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (303) 310.

Kommission.⁵⁵⁵ Daartoe moet overeenkomstig artikel 3 VUKBK aan de volgende toelatingsvoorwaarden zijn voldaan:

- a. Een natuurlijke persoon of rechtspersoon heeft het ministerie voor Cultuur gevraagd de zaak voor een niet-bindende aanbeveling aan de commissie voor te leggen;
- b. Het betwiste cultuurobject moet zich in Zwitserland bevinden of moet in Zwitserland zijn overgedragen;
- c. De verzoeker levert het bewijs dat alle inspanningen zijn geleverd om tussen de partijen tot een minnelijke oplossing te komen;
- d. De verzoeker levert het bewijs dat er al redelijke inspanningen zijn geleverd om de herkomstgeschiedenis van het cultuurobject te achterhalen.

Loopt er een gerechtelijke procedure of ligt er een gerechtelijke uitspraak voor, dan is een doorverwijzing naar de Onafhankelijke Commissie voor het ministerie van Cultuur niet langer mogelijk en dit conform artikel 3, lid 2 VUKBK. Deze bepaling is er onmiskenbaar op gericht gerechtelijke procedures zonder beïnvloeding te laten verlopen. Omgekeerd sluit de VUKBK niet uit dat de *Unabhängige Kommission* wordt ingeschakeld als een vergelijkbare commissie in het buitenland de zaak al heeft beoordeeld of nog aan het beoordelen is. Dergelijke parallele procedures zijn natuurlijk onwenselijk. Daarom zou het ministerie van Cultuur in dergelijk geval gebruik kunnen maken van zijn bevoegdheid om een zaak niet door te verwijzen (art. 3 lid 1 VUKBK). Ook de Zwitserse Onafhankelijke Commissie zelf kan op haar beurt autonoom en discretionair besluiten een voorgelegde zaak toch niet verder te behandelen, indien zij dit passend acht (art. 3, lid 3, zin 1, VUKBK). Die discretionaire bevoegdheid werkt evenwel slechts in één richting, aangezien de *Unabhängige Kommission* geen zaken in behandeling kan nemen, indien niet is voldaan aan de voorwaarden opgesomd in artikel 3 VUKBK.⁵⁵⁶

236. PROCEDURE – De VUKBK bevat weinig informatie over hoe de procedure voor de *Unabhängige Kommission* precies verloopt. Conform artikel 4 VUKBK is de commissie verantwoordelijk voor het ‘bevorderen van eerlijke oplossingen’, maar hoe zij dit moet doen (met name of zij in een controversiële zaak de dialoog met de partijen zoekt, dan wel zelfs voorstellen doet) blijft open.⁵⁵⁷ Door de formulering van artikel 2 en 3 VUKBK lijkt het er bovendien op dat de Zwitserse Onafhankelijke Commissie verregaand is afgeschermd van de partijen, omdat het ministerie van Cultuur steeds als verbindingsschakel fungeert. Toch neemt men aan dat ze bij de behandeling van een zaak natuurlijk wel rechtstreeks contact met de procespartijen kan hebben.⁵⁵⁸ In elk geval kan de commissie krachtens artikel 11 VUKBK, telkens ze het nodig acht, rechtstreeks samenwerken met binnenlandse en buitenlandse officiële instanties, organisaties en particulieren en bij derden deskundig advies inwinnen om haar taken te vervullen. Artikel 10, lid 1 VUKBK gaat nog wat verder, daar deze bepaling de commissie toestaat naast externe deskundigen ook ‘belangengroepen’ te raadplegen.

⁵⁵⁵ F. UHLMANN, "Schweiz", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (303) 312.

⁵⁵⁶ F. UHLMANN, "Schweiz", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (303) 313.

⁵⁵⁷ Daarover R. CATRINA en M. MÜLLER-CHEN, „Unabhängige Eidgenössische Kommission für während des Nationalsozialismus gestohlene resp. verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter?“, in P. MOSIMANN, B. SCHÖNENBERGER (eds.), *Kunst & Recht 2022 / Art & Law 2022*, Zürich, Stämpfli, 2022, (97) 110 e.v.

⁵⁵⁸ F. UHLMANN, "Schweiz", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (303) 314.

237. GEEN DWANGBEVOEGDHEDEN – Het is evenwel belangrijk te benadrukken dat de Zwitserse Onafhankelijk Commissie geen dwangbevoegdheden heeft, aangezien zij slechts bij verordening en niet bij federale wet werd opgericht. Hiermee staat zij in contrast met de *Bergier*-commissie, de historische onderzoekscommissie uit de jaren '90, die wel relevante dossiers kon opvorderen en inkijken op basis van een uitdrukkelijke wetsbepaling.⁵⁵⁹ Bijgevolg verloopt elke samenwerking met de Zwitserse Onafhankelijk Commissie louter vrijwillig, zonder dat zij bindende instructies kan opleggen. Haar optreden tegenover de partijen en het publiek is uitsluitend gebaseerd op haar eigen gezag en overtuigingskracht. Daar zij niet bij federale wet, maar slechts bij verordening werd ingesteld kan de *Unabhängige Kommission* bovendien niemand verplichten haar toegang tot dossiers te verlenen of anderszins met haar samen te werken.⁵⁶⁰ Vooral ten aanzien van private procespartijen tast dit de slagkracht van de commissie erg aan, zodat zij waarschijnlijk niet tot zinvolle aanbevelingen zal kunnen komen als de feiten onduidelijk zijn en de partijen niet bereid zijn om mee te werken.⁵⁶¹

238. SAMENSTELLING EN ONAFHANKELIJKHEID VAN DE LEDEN – Artikel 6 VUKBK bepaalt dat de '*Commissie [...] onafhankelijk is in de uitvoering van haar taken*' en dat de '*leden van de Commissie [...] hun taken persoonlijk en onafhankelijk uitvoeren*'. Het is duidelijk dat de commissie en haar leden hun aanbevelingen moeten kunnen formuleren zonder druk van buitenaf. Afgezien van het principe van onafhankelijkheid van de leden, bevat de VUKBK weinig concrete aanknopingspunten over hoe die samenstelling eruit moet zien. Artikel 7 VUKBK geeft louter mee dat de Zwitserse *Unabhängige Kommission* negen tot twaalf leden moet tellen. De verkiezing van de leden en de voorzitter is een taak weggelegd voor de Zwitserse federale regering. Hoe strikt de 'onafhankelijkheid' die van de leden verondersteld wordt moet worden geïnterpreteerd, is tot op vandaag helaas niet duidelijk, daar de namen van de commissieleden momenteel nog steeds niet bekend zijn. Pas als dat gebeurt krijgen we meer inzicht in hoeverre de leden op een of andere manier betrokken kunnen zijn geweest bij kwesties inzake de teruggave van cultuurgoederen, d.w.z. of zij in het verleden in dergelijke procedures partij mogen hebben gekozen of anderszins een vast standpunt mogen hebben ingenomen. Mogen de leden actief zijn (geweest) bij erfgoedinstelling of slachtofferverenigingen? Mogen ze van Joodse origine zijn of helemaal niet? Deze vragen blijven wat Zwitserland betreft momenteel onbeantwoord.⁵⁶²

239. INTERNE WERKWIJZE – Artikel 10 VUKBK regelt de interne werkwijze van de Zwitserse Onafhankelijk Commissie. '*De Commissie kan voor de uitvoering van haar taken werkgroepen vormen*'.⁵⁶³ Aanbevelingen in individuele gevallen moeten worden gedaan door '*commissies [] van ten minste vijf leden, inclusief de voorzitter*'.⁵⁶⁴ Voor elke zaak moet een '*nieuwe commissie worden samengesteld*', rekening houdend met de '*specifieke historische context*'.⁵⁶⁵ Binnen de Commissie verloopt de stemming over haar aanbevelingen bij gewone meerderheid, waarbij de

⁵⁵⁹ Zie Art. 5 *iuncto* art. 9 Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte, *Amtliche Sammlung des Bundesrechts* 1996, 3487.

⁵⁶⁰ F. UHLMANN, "Schweiz", in M. Weller (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (303) 320.

⁵⁶¹ F. UHLMANN, "Schweiz", in M. Weller (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (303) 314.

⁵⁶² F. UHLMANN, "Schweiz", in M. Weller (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (303) 317-318.

⁵⁶³ Art. 10, lid 1 VUKBK.

⁵⁶⁴ Art. 10, lid 2 VUKBK.

⁵⁶⁵ Art. 10, lid 3 VUKBK.

voorzitter in geval van *ex aequo* een beslissende stem heeft.⁵⁶⁶ Overeenkomstig artikel 14 VUKBK heeft de commissie een eigen secretariaat dat onder meer verslag uitbrengt aan het ministerie voor Cultuur. Het secretariaat ondersteunt de commissie in technische aangelegenheden, het onderhoudt contacten met binnen- en buitenlandse actoren en organisaties en verzorgt de communicatie met de pers en het publiek.⁵⁶⁷

240. PUBLICITEIT – Conform artikel 12 VUKBK worden de aanbevelingen van de Zwitserse *Unabhängige Kommission* gepubliceerd in de vorm die haar toepasselijk lijkt. Ook haar eigen werkingsreglement moet zij publiek beschikbaar maken, net als de deskundigenrapporten die zij in het kader van haar werking van derden ontvangt. Volledigheidshalve merken we op dat het ministerie van Cultuur als formele ontvanger van de aanbevelingen van de commissie zelf natuurlijk ook onder de Zwitserse wetgeving inzake openbaarheid van bestuur⁵⁶⁸ valt.⁵⁶⁹

241. MOGELIJKE AANBEVELINGEN – Dat de Zwitserse *Unabhängige Kommission* de teruggave van een historisch belast cultuurgood kan aanbevelen, of omgekeerd net kan afraden, lijkt op basis van de tekst van artikel 2 VUKBK geen twijfel. Minder duidelijk is of er daarnaast nog andersoortige aanbevelingen kunnen worden geformuleerd.⁵⁷⁰

242. GEEN VOORAF BEPAALD INHOUDELIJK BEOORDELINGSKADER – Buiten de instructie van artikel 4 dat ze via haar activiteiten rechtvaardige oplossingen moet bevorderen, rekening houdend met de *Washington Principles* en de *Terezín Declaration*, krijgt de Zwitserse Onafhankelijke Commissie geen enkel inhoudelijk beoordelingskader aangereikt.⁵⁷¹ De vage, open Zwitserse aanpak blinkt uit in pragmatisme en getuigt van een zeer verregaand vertrouwen in de nog samen te stellen commissie. Bij gebrek aan inhoudelijk richtsnoeren in de regelgeving zal de Zwitserse Onafhankelijke Commissie zelf een geschikte procedure moeten ontwikkelen en zal ze inhoudelijk dus ook nauwelijks worden beperkt in haar zoektocht naar ‘rechtvaardige en eerlijke oplossingen’. De Zwitserse Commissie zal bijgevolg vooral zichzelf legitimeren doorheen haar praktijk en haar beslissingen, in plaats van de beslissingscriteria aan wet- of regelgeving te moeten/kunnen ontleen. Ook in die zin is de Zwitserse commissie dus verregaand onafhankelijk. De sterke punten van de Zwitserse *Unabhängige Kommission* zijn echter ook haar zwakke punten. Als zij nalaat haar beslissingen inhoudelijk (en procedureel) te duiden, is er geen vangnet vanuit de regelgeving. Bovendien bestaat steeds het risico dat ze maatschappelijk niet zullen worden aanvaard, gelet op de vrijwilligheid die het gehele opzet kenmerkt. De beslissingen van de commissie zullen dan hun betekenis verliezen en in de toekomst zal er door particulieren wellicht geen beroep meer op de commissie worden gedaan.

⁵⁶⁶ Art. 10, lid 4 VUKBK.

⁵⁶⁷ F. UHLMANN, "Schweiz", in M. Weller (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (303) 318.

⁵⁶⁸ Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ), *Amtliche Sammlung des Bundesrechts* 2006, 2319.

⁵⁶⁹ F. UHLMANN, "Schweiz", in M. Weller (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (303) 315.

⁵⁷⁰ R. CATRINA en M. MÜLLER-CHEN, „Unabhängige Eidgenössische Kommission für während des Nationalsozialismus gestohlene resp. verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter?“, in P. MOSIMANN, B. SCHÖNENBERGER (eds.), *Kunst & Recht 2022 / Art & Law 2022*, Zürich, Stämpfli, 2022, (97) 108 e.v.

⁵⁷¹ F. UHLMANN, "Schweiz", in M. Weller (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (303) 323.

7. Tsjechië

243. NAZITERREUR, SOVJETBEWIND, OPSPLITSING – Ingevolge de annexatie door nazi-Duitsland van Sudetenland in 1938, en de bezitting van Bohemen, Silezië en Moravië in 1939, kwam het grondgebied van wat vandaag Tsjechië uitmaakt al vroeg onder rechtstreeks nazibewind. Dat leidde al snel tot verregaande vervolgingsmaatregelen tegen diverse etnische en religieuze (minderheids)groepen die daar woonachtig waren. Na de oorlog kwam Tsjechië aan de andere kant van het IJzeren Gordijn te liggen en leefde het geheel onder de Sovjet-invloedssfeer. Na de desintegratie van het Oostblok kende het compensatievraagstuk aangaande de verliezen geleden tijdens de Holocaust ook in het toenmalige Tsjecho-Slowakije een heropleving. Toch had het land zich in de vroege jaren 1990 in de eerste plaats te buigen over staatsrechtelijke kwesties, wat uitliep op de vreedzame splitsing van het land in de Tsjechische Republiek enerzijds, en Slowakije anderzijds.

244. AANDACHT VOOR NAZISLACHTOFFERS IN JAREN '90 – Na de splitsing nam het Tsjechische parlement reeds in 1994 een wet aan die aanzienlijke financiële hulp bood aan de nazislachtoffers. In 1997 werden nog bijkomende compensatie-initiatieven genomen met de oprichting van het zogenaamde *Tsjechisch-Duitse Toekomstfonds*, dat door beide landen financieel werd gespijgd.⁵⁷² Via resolutie 773 van 25 november 1998 richtte de Tsjechische regering een commissie op die als taak had het grote onrecht te verzachten dat slachtoffers van de Holocaust op Tsjechisch grondgebied was aangedaan. De commissie was er in de eerste plaats op gericht een zo gedetailleerd mogelijk informatierapport op te stellen over de Joodse eigendommen die onder het nazibewind waren geconfisqueerd, alsook over het beheer ervan na de bevrijding in 1945. Het rapport bevatte hoofdstukken over staats- en museumarchieven en literatuur met betrekking tot geroofde cultuurgoederen in Tsjechië. De inbeslagname van de goederen door de nazi's werd ruim gekaderd, net als de verschillende mechanismen die daarvoor werden gebruikt. Het rapport bevatte verder een aantal gevalstudies, gewijd aan Richard Popper, Emil Freund, Selma Bastyrova, Jindrich Waldes, Richard Morawetz, Oskar Federer, Arthur Feldmann en Philip Gomperz.⁵⁷³ Gerelateerd aan dat eerste rapport was ook de publicatie van een studie over de roof op Tsjechisch grondgebied van Joods goud en andere edelmetalen, edelstenen en sieraden.⁵⁷⁴ Binnen de commissie werden drie werkdelen opgericht, met de volgende zwaartepunten:

- **SECTIE VOOR DE BEOORDELING VAN JURIDISCHE KWESTIES** - De taak van deze sectie bestond erin om de kwestie van de teruggave van goederen te beoordelen en geldige wetgeving voor te stellen om dit mogelijk te maken;
- **SECTIE VOOR DE BEOORDELING VAN ONROEREND GOED** – Het doel van deze sectie bestond erin om de reeds bereikte resultaten inzake de teruggave van onroerend goed aan de Joodse gemeenschap te beoordelen en om vervolgstappen voor te stellen;

⁵⁷² Zie J. SITLER, "Czech Republic Concluding statement at Washington Conference", https://www.lootedart.com/web_images/pdf2014/Chapter%203%20Delegation%20Statements.pdf, 15-16.

⁵⁷³ Zie JOINT WORKING COMMITTEE, *Umělecké předměty ze židovského majetku v českých zemích 1938-1945, protiprávní zásahy do majetkových práv, jejich rozsah a následné osudy tohoto majetku* (vert. Kunstvoorwerpen van Joods bezit op Tsjechisch grondgebied 1938 - 1945, onwettige inmenging in eigendomsrechten, hun reikwijdte en het daaropvolgende lot van dit bezit), Praag, 2000, https://www.lootedart.com/web_images/pdf2/CC%20Section%201.pdf.

⁵⁷⁴ Voor de tekst (in het Engels) van dat Tsjechische overheidsrapport, zie https://www.lootedart.com/web_images/pdf2016/6997222-czech-gold-paper.pdf.

- **SECTIE VOOR DE SCHADE AAN ANDERE EIGENDOMMEN IN TSJECHIË** – Haar taak bestond erin de schade aan andere eigendommen tijdens de nazibezetting (inclusief de verkoop van deze goederen na 1945) in kaart te brengen.

245. FONDS VOOR FINANCIËLE ONDERSTEUNING – De werkzaamheden van de commissie gaven naderhand ontstaan aan de oprichting van een fonds van 300 miljoen Tsjechische Kronen. Het werd beheerd door de *Federatie van Joodse Gemeenschappen*, met als hoofddoel slachtoffers van de Holocaust die vermogensverliezen hadden geleden financieel te ondersteunen. Het moest speciale zorg verlenen aan wie de Holocaust had overleefd. Ook de wederopbouw, restauratie en het behoud van roerende en onroerende Joodse monumenten in Tsjechië werden ermee gefinancierd. Verder moest het zorgen voor ondersteuning voor allerhande educatieve activiteiten met betrekking tot de Holocaust en het Jodendom, alsook voor projecten ter herdenking van de slachtoffers van de naziterreur.

246. ONDERZOEK NAAR GEROOFDE CULTUURGOEDEREN – Wat betreft de publieke kunstcollecties werd ook in Tsjechië onderzoek gedaan om het probleem van de ariërisering en de confiscatie aan te pakken. Zo werd getracht de cultuurgooederen die aantoonbaar eigendom waren geweest van Holocaustslachtoffers op te lijsten. Uiteindelijk kon omstreeks 2000 een detailoverzicht van ongeveer 4000 culturele objecten online geplaatst worden. Ook in de musea werden ze met speciale labels aangeduid.⁵⁷⁵

247. TSJECHISCHE RESTITUTIEWET VAN 23 JUNI 2000 – Tot slot droeg de commissie ook in belangrijke mate bij aan de totstandkoming van wat in de literatuur bekend staat als de *Tsjechische Restitutiewet* van 23 juni 2000 (zg. Wet 212/2000).⁵⁷⁶ Deze wet maakte de kosteloze overdracht uit de Tsjechische overheidscollecties mogelijk van de cultuurgooederen die tussen 29 september 1938 en 4 mei 1945 waren geroofd ingevolge handelingen die ongeldig waren verklaard door het herstelrecht van onmiddellijk na de oorlog (nl. Presidentieel Decreet nr. 5/1945 en de Wet nr. 128/1946).⁵⁷⁷ Wie de Wet 212/2000 er verder inhoudelijk op naslaat stelt vast dat zij in Deel III voorwerpen oplijst die in Tsjechië geroofd zijn en die na de inwerkingtreding van de wet voor teruggave aan het Joods Museum in Praag zouden worden overgedragen.

248. GEEN TIJDSLIMIET MEER – Aanvankelijk was voorzien dat de voormelde Tsjechische Restitutiewet eind 2002 zou aflopen, zodat er na die datum geen claims meer zouden kunnen worden opgestart. In maart 2002 werd de geldingsduur van de wet evenwel voor een eerste keer verlengd tot eind 2006. Toen ook die termijn dreigde af te lopen, koos men ervoor elke tijdsbeperking te schrappen, zodat er tegenwoordig in Tsjechië geen tijdslimiet voor dit soort Holocaust-gerelateerde herstelclaims bestaat.⁵⁷⁸

249. GEEN BUITENGERECHTELIJKE RESTITUTIECOMMISSIE IN TSJECHIË – Het opvallende aan de Tsjechische Restitutiewet van 23 juni 2000 is dat het restitutieregime waaraan zij ontstaan geeft niet werkt met buitengerechtelijke restitutiecommissies, maar gewoon de Tsjechische hoven en rechtbanken belast met de beslechting van de geschillen die zich bij de toepassing van de voormelde Restitutiewet zouden stellen.⁵⁷⁹ Daarvoor geeft de wet geen inhoudelijke aanknopingspunten mee, laat staan een gedetailleerd beoordelingskader. Wie meer wil weten is zodoende aangewezen op een inhoudelijke analyse van de rechtspraak op dit vlak. Dat veronderstelt een gedegen kennis van het Tsjechisch rechtssysteem en de Tsjechische taal. Om

⁵⁷⁵ Zie <https://www.lootedart.com/RN0J83703841>.

⁵⁷⁶ De Engelstalige tekst van deze wet is te vinden op <https://www.lootedart.com/MFEU4850866>.

⁵⁷⁷ Zie art. 1 en 3 Wet 212/2000.

⁵⁷⁸ <https://www.lootedart.com/MFEU4850866>.

⁵⁷⁹ Art. 4 Wet 212/2000.

die reden kunnen de inzichten die het systeem van de Tsjechische Restitutiewet (Wet 212/2000) potentieel zouden kunnen bieden, binnen de voorliggende studie niet verder meegenomen worden, conform wat daarover reeds in het bestek werd gecommuniceerd.

8. Spanje

250. SPANJE BLEEF VERREGAAND BUITEN WOII – Alle hiervoor besproken jurisdicties kennen een bijzondere restitutiecommissie bevoegd voor naziroofkunst of brachten in opvolging van de eerder besproken *soft-law* instrumenten andere betekenisvolle herstelmaatregelen in het interne recht tot ontwikkeling. In Spanje ligt dat duidelijk anders. Spaanse publieke en private collecties bleven tijdens WOII gespaard van naziplundering, omdat het land als zodanig niet in de WOII was betrokken. Bijgevolg was het voor Spanje niet nodig aan het einde van het conflict allerhande restitutie- en herstelmaatregelen af te kondigen. Dat neemt niet weg dat het natuurlijk perfect mogelijk is dat roofkunst zijn weg richting de Spaanse publieke collecties vond. Ook de problematiek van de ‘vluchtgoederen’ (*Fluchtgüter*) bestaat ten aanzien van Spanje wel, omdat Spaanse culturele instellingen of burgers tijdens de periode van nazivervolg van slachtoffers cultuurgoederen kunnen hebben aangekocht.⁵⁸⁰

251. BEPERKTE SPAANSE ROL – Nog voor de start van de *Washington Conference* in 1998 ging Spanje aan de slag met de problematiek door bij KB van 11 juli 1997 een commissie op te richten met als doel de rol van Spanje en zijn economische betrekkingen met het Derde Rijk tijdens de Tweede Wereldoorlog te onderzoeken. De commissie nam vooral de goudtransacties (vanuit Centraal-Europa) tijdens de oorlog onder de loep en leidde tot een eindrapport dat in april 1998 aan de Spaanse regering werd gepresenteerd, samen met een reeks aanbevelingen. In een later stadium leverde de Spaanse Commissie nog twee aanvullende rapporten op: een eerste over de Duitse verzekeringsmaatschappijen in het Spanje van tijdens de Tweede Wereldoorlog en het tweede over de cultuurgoederen die tijdens de oorlog in Spanje werden gekocht of verkocht. Wat betreft hun conclusies vielen de drie voormelde rapporten evenwel samen: de rol van Spanje was volgens de onderzoekers zeer beperkt.⁵⁸¹

252. FOCUS OP DE FRANCO-DICTATUUR – Spanje ging met het naziverleden dan ook niet verder mee aan de slag en verkoos zich te buigen op een problematiek die voor het cultuurgoederenpatrimonium van het land en het Spaanse kunstbezit veel belangrijker werd geoordeeld. Thans bestaat er immers aandacht voor de kunstroven die tijdens de burgeroorlog en vooral sinds de start van de *Franco*-dictatuur in Spanje zijn gepleegd.⁵⁸² Aangezien deze historische situatie toch verregaand verschilt van die van de naziroofkunst en de daarvoor ontwikkelde herstelmaatregelen, oordelen wij het niet zinvol de Spaanse situatie mee te nemen voor het vervolg van dit onderzoek.

⁵⁸⁰ Voor een analyse van de roofkunstproblematiek verbonden met WOII vanuit Spaans perspectief, zie M. MARTORELL LINARES, *España y el Expolio de las Colecciones Artísticas Europeas durante la Segunda guerra mundial*, raadpleegbaar op <https://www.museoimaginado.com/wp-content/uploads/2017/02/ESPA%C3%91A-Y-EL-EXPOLIO-DE-LAS-COLECCIONES-ART%C3%8DSTICAS-EUROPEAS-DURANTE-LA-SEGUNDA-GUERRA-MUNDIAL.pdf>.

⁵⁸¹ Zie OFFICIAL DELEGATION OF SPAIN AT THE WASHINGTON CONFERENCE, “Activities of the Spanish Commission on Holocaust-Era Assets”, https://www.lootedart.com/web_images/pdf2014/Chapter%203%20Delegation%20Statements.pdf.

⁵⁸² See M.R. ERASO, *Forgetting? Forget it: Negotiating Spanish National Memory through Art*, 2024, file:///C:/Users/u0043969/Downloads/ruigomez-eraso_maria.pdf.

Hoofdstuk 9. Evaluatie van de beleidskeuzes in het licht van de referentielanden

1. OVER DE TE MAKEN BELEIDSKEUZES EN HET RUIMERE PLAATJE

253. OPZET – Dit laatste hoofdstuk van *Luik 1* heeft als bedoeling de institutionele klijtlijnen uit te zetten voor de op te richten ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’, opdat deze qua opzet, organisatie en werking in lijn zou zijn met wat de internationale referentieteksten (*Washington Principles* en *Terezín Declaration*) voorhouden.⁵⁸³ Hiervoor wordt vanzelfsprekend ook teruggekoppeld naar de voorbeelden die in het buitenland bestaan en die in *Hoofdstuk 8* met die bedoeling vanuit rechtsvergelijkend perspectief werden geanalyseerd.

254. DOELEN VAN IEDERE RESTITUTIECOMMISSIE: WAARHEID, GERECHTIGHEID, ERKENNING EN VERWERKING – Alvorens op deelaspecten meer in detail in te gaan, past het bij aanvang van dit synthesehoofdstuk nogmaals de uiteindelijke doelen van elke restitutiecommissie voor naziroofkunst in herinnering te brengen. Het is immers cruciaal in te zien dat iedere restitutiecommissie vertrekt vanuit de bijzondere historische verantwoordelijkheid die de Europese samenleving heeft voor het onnoemelijke leed dat tijdens de Holocaust werd veroorzaakt en voor de tekortkomingen langs de kant van de nationale overheden bij het naoorlogse proces van rechtsherstel. Daarom moet elk restitutiemechanisme in dit veld overeenkomstig de Principes 10 en 11 van de *Washington Principles* speciale aandacht besteden aan de vraag hoe elementen van erkenning en herdenking van het geleden onrecht het best in de procedure kunnen worden geïntegreerd zonder de kernfunctie van deze procedure, namelijk het ophelderen van ‘betwiste vermogensrechtelijke kwesties’, uit het oog te verliezen. Restitutiecommissies zijn gericht om waarheidsvinding, op herinnering, op collectieve verwerking en op individueel rechtsherstel. Het zijn deze vier doelen die de Vlaamse overheid wat ons betreft voor ogen moet houden wanneer zij een restitutiecommissie inricht. Het zal in het licht van dezelfde vier doelen zijn dat haar opzet, haar werking en haar uiteindelijke verwezenlijkingen zullen worden afgemeten en beoordeeld.

255. ‘JUST AND FAIR SOLUTIONS’: CONCRETE INVULLING IN HET LICHT VAN DE VOORMELDE DOELEN – Verder zijn wij van oordeel dat de gruwel van de nazitijd en de wijze waarop het naoorlogse herstelrecht tekortschoot de abstracte eis van het vinden van ‘rechtvaardige en eerlijke oplossingen’ een meer concrete invulling kunnen geven. Het was niet zonder reden dat deze studie in de hoofdstuk 1, 2 en 3 nader inging op het vervolgingsbeleid van de nazi’s en de reacties daarop vanwege de Belgische overheid. Het zijn de ernstigste mensenrechtenschendingen uit die tijd die Vlaanderen met de oprichting van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ wil kunnen verhelpen. Het is precies daarop dat de procedures en beoordelingskaders die deze commissie zal hanteren, moeten afgestemd zijn. Wil het initiatief van vandaag haar maatschappelijk doel echt bereiken dan behoren de procedures die worden uitgetekend erkenning te geven aan het persoonlijke lijden van het slachtoffer, in te zetten op historische waarheidsvinding en het onrecht dat het slachtoffer is aangedaan te benoemen. Dat alles is natuurlijk erg betekenisvol voor, maar staat tegelijk ook een stuk los van de specifieke kwestie die wordt betwist, namelijk het eigendomsvraagstuk omtrent verloren cultuurgooederen. Alleen procedures die, ongeacht de specifieke uitkomst van de betwiste eigendoms kwestie, daarin slagen, kunnen voldoen voor slachtoffer én maatschappij. Dat is dat kwaliteitsstandaard die Vlaanderen met het nemen van dit initiatief moet beogen: een eigendoms geschil definitief beëindigen met een beslissing die een empathische erkenning uitmaakt van het volledige onrecht dat het slachtoffer is aangedaan en het psychologische leed dat daardoor is veroorzaakt. Deze erkenning is essentieel en de loutere opheldering van een

⁵⁸³ *Supra*, randnr, 85-98.

betwiste specifieke eigendoms kwestie mag er niet mee worden verward. Het is tegen deze ruimere achtergrond dat aansluitend een aantal beleidskeuzes, mede in het licht van wat gangbaar is in een aantal referentiejurisdicties als wenselijk naar voor worden geschoven.

2. VOORGESTELDE BELEIDSKEUZES

256. RESTITUTIECOMMISSIE ALS ADR-MECHANISME (PRINCIPE 11) – Restitutiemechanismes moeten in de eerste plaats passend worden vormgegeven in het licht van de *Washington Principles* (en eventuele latere verklaringen). Doet men dat niet, dan neemt men de *soft law* instrumenten niet ernstig, ook al verbinden deze juridisch gezien de lidstaten niet. In dat verband is Principe 11 maatgevend, daar het staten oproept om binnenlandse procedures in te stellen in de vorm van alternatieve mechanismen om geschillen over eigendom op te lossen.⁵⁸⁴ De lange jaren waarin er in België/Vlaanderen geen restitutiecommissie voor naziroofkunst bestond, kan men moeilijk anders aanmerken dan als tekortkoming ten opzichte van de engagementen die onze overheden in 1998 met de ondertekening van de *Washington Principles* hadden aangegaan. Het is pas door dergelijke procedures gericht op alternatieve geschillenbeslechting (bemiddeling, verzoening, arbitrage,...) in te voeren, buiten de rechtbanken om, dat een lidstaat echt voldoet aan de verantwoordelijkheid die ze met de *Washington Principles* (nl. Principe 11) had opgenomen. Alleen al in die zin is de oprichting van een ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ een erg betekenisvolle stap.

257. EEN BELGISCHE OF EEN VLAAMSE RESTITUTIECOMMISSIE VOOR NAZIROOFKUNST ? – Idealiter zou er voor ons land één restitutiecommissie voor naziroofkunst bestaan die federaal zou worden ingericht en waarbij de andere bestuursniveaus (gemeenschappen, gewesten, provincies, gemeenten) vrijwillig zouden kunnen aansluiten. Een dergelijke werkwijze zou voor het geheel kunnen toelaten kosten te besparen en maximale deskundigheid voor de behandeling van diverse gevallen te verzekeren. Pas wanneer de federatie en de overige gefedereerde entiteiten aangeven geen heil te zien in, of niet (financieel) willen bijdragen aan een dergelijke commissie, vormt een restitutiecommissie op Vlaams niveau ons inziens een valabele piste. Ze is *the next best thing*, op voorwaarde dat aan andere overheidsinstanties in Vlaanderen (e.g. gemeenten en provincies) de mogelijkheid wordt geboden vrijwillig aan te sluiten, zodat hier schaalvoordelen kunnen worden gezocht en een zekere eenvormigheid in het restitutiebeleid kan worden gerealiseerd. Het Oostenrijkse model, waarbij elke gefedereerde entiteit (en zelfs bepaalde gemeenten) een eigen restitutiecommissie hebben, lijkt ons de zaken onnodig te compliceren.⁵⁸⁵ In elk geval leert de wijze waarop de situatie geregeld is in Duitsland en Zwitserland (die beide ook federaties zijn) ons dat diverse modellen denkbaar zijn.⁵⁸⁶ Bovenal moet men toch steeds beseffen dat wanneer een bepaald bestuursniveau achterblijft door in eerste instantie geen restitutiemechanisme aan te bieden, dit vroeg of laat toch erop zal uitlopen dat bepaalde slachtoffers op een pijnlijke wijze in de kou zullen blijven staan.

258. DUBBELE ROL: ADVIESORGAAN EN SCHEIDSGERECHT – Het kunstbezit in Vlaanderen blijft tot op vandaag getekend door de gebeurtenissen van WOII en de Holocaust⁵⁸⁷ en dit ondanks het eerder op Belgisch niveau gevoerde herstelbeleid⁵⁸⁸. Vlaanderen is inderdaad nog niet in het reine met

⁵⁸⁴ *Supra*, randnr. 89

⁵⁸⁵ *Supra*, randnr. 199.

⁵⁸⁶ *Supra*, randnr. 164 e.v. en 232 e.v.

⁵⁸⁷ *Supra*, randnr. 2-12.

⁵⁸⁸ *Supra*, randnr. 13-35 en 106-126.

dit pijnlijke verleden en dit zowel wat de publieke als de private erfgoedcollecties betreft. Aangezien ze daar rechtstreeks de zeggenschap over heeft, begint elk restitutiebeleid voor naziroofkunst logischerwijze bij de cultuurgooederen waarvan de overheid zelf eigenaar is. Voor Vlaanderen is dat de zogenaamde *Collectie Vlaamse Gemeenschap*, de verzamelnaam voor het geheel van erfgoed- en kunstcollecties waarvan het beheer door de Vlaamse Regering is toevertrouwd aan het Departement Cultuur, Jeugd en Media. Ze omvat meer dan 40.000 erfgoedobjecten bewaard in diverse musea, archieven en bibliotheken of andere publieke instellingen. De voorgestelde ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ zal zich in de eerste plaats dan ook moeten buigen over de restitutieverzoeken aangaande tijdens het nazibewind gestolen/verloren cultuurgooederen die vandaag in de Collectie Vlaamse Gemeenschap zijn terug te vinden. Hiervoor zal ze als adviesorgaan de Vlaamse Regering bijstaan bij het nemen van restitutiebeslissingen. In Vlaanderen zijn echter heel wat erfgoedcollecties terug te vinden die geen eigendom zijn van de Vlaamse overheid, maar die toebehoren aan andere overheden, zoals de steden en gemeenten, of aan private verzamelaars. Zodoende lijkt het ons aangewezen de voorgestelde ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ ook voor deze cultuurgooederen een bevoegdheid te verlenen, wanneer ze het voorwerp zouden uitmaken van een restitutiegeschil. Deze restitutiegeschillen kunnen dan worden voorgelegd aan de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ die als scheidsgerecht op bindende wijze uitspraak zal doen. Hoewel daar gelet op het Nederlandse voorbeeld⁵⁸⁹ zeker iets voor te zeggen valt, is de bevoegdheid voor cultuurgooederen uit private collecties veeleer een beleidskeuze die alleen politiek kan worden gemaakt. Wat de cultuurgooederen die eigendom zijn van andere overheden in Vlaanderen betreft, lijkt het ons daarentegen zonder meer evident dat restitutiegeschillen aan de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ zouden kunnen worden voorgelegd. Doorgaans zullen deze voorwerpen zich immers bevinden in openbare collectiebeherende instellingen die vanuit de Vlaamse Gemeenschap ondersteund worden. Veelal weet de burger niet exact welk bestuursniveau (e.g. gemeentelijke, provinciale of Vlaamse overheid) precies eigenaar is van de collectie. Als Vlaanderen werkelijk de ambitie heeft met het Holocaustverleden af te rekenen, dan moet het initiatief alle publieke collecties in Vlaanderen betreffen en behoort de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ ons inziens zeker ook bevoegd te zijn voor de restitutiegeschillen die haar vanuit de gedecentraliseerde besturen worden voorgelegd. Hiervoor blijft evenwel steeds het akkoord van de laatste nodig, aangezien de lokale en niet de Vlaamse overheid eigenaar is van de betwiste cultuurgooederen. Dergelijk akkoord kan voor een gerezen geschil natuurlijk *ad hoc* kan worden uitgedrukt, doch wij stellen voor te werken met zogenaamde ‘toetredingsverklaringen’ waarmee de overige bestuursniveaus in Vlaanderen kunnen aangeven alle restitutiegeschillen die aangaande de cultuurgooederen waarvan zij eigenaar zijn zouden rijzen steeds aan de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ voor te leggen die dan daarover uitspraak zal goed.

259. DECRETALE GRONDSLAG – De inrichting van een Vlaamse ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ veronderstelt ons inziens een ‘*Restitutiedecreet*’ dat haar missie en bevoegdheden vastlegt, dat de klijntlijnen wat betreft haar samenstelling en werking uiteenzet en dat haar de inhoudelijke beoordelingskaders aanreikt. Een decretale grondslag geeft de commissie de in onze ogen noodzakelijke democratische gedragenheid. De finale afrekening met de beladen erfenis van WOII en de Holocaust verdient een publiek debat binnen het Vlaamse Parlement. Collectieve verwerking en herinnering zijn twee van de doelen van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ die daar rechtstreeks bij zijn gebaat. Daarnaast is er nog een juridisch-technische reden die een decretale grondslag in onze ogen noodzakelijk maakt. Volgens de heersende cassatierechtspraak maken de cultuurgooederen binnen de publieke collecties immers deel uit van het zogenaamde

⁵⁸⁹ *Supra*, randnr. 141.

‘openbaar domein’ in de zin van artikel 3.45 Burgerlijk Wetboek. Dat heeft voor gevolg dat eigendomsoverdracht ervan pas mogelijk is na wat in de juridische literatuur bekend staat als ‘*desaffectatie*’. Hieronder wordt de politieke beslissing begrepen die een einde maakt aan het beschermingsstatuut van deze overheidsgoederen, door ze aan hun openbare bestemming ten behoeve van de gemeenschap te onttrekken. Gelet op het bijzonder ingrijpend karakter van deze ingreep gaat men er in de rechtsleer vanuit dat dergelijke beslissing moet genomen worden door het verantwoordelijke politieke orgaan, het Vlaams Parlement dus. Door dit in te schrijven in het ‘*Restitutiedecreet*’ kan het Vlaamse Parlement de Vlaamse Regering machtigen om na adviesverlening door de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’, bij gemotiveerd besluit cultuurogoederen te *desaffecteren*, opdat ze weer onderdeel worden van het *privaat domein* en zouden kunnen worden gerestitueerd aan de slachtoffers van nazivervolgung of hun erfopvolgers.⁵⁹⁰ De voormelde machtiging is niet alleen noodzakelijk, wil de Vlaamse Regering erover kunnen beschikken; tevens verleent ze het Vlaamse restitutiebeleid de gewenste democratische legitimiteit door bij decreet uit te drukken dat Vlaanderen in haar collectie geen cultuurogoederen wenst aan te houden die daarin, gelet op hun oorlogsverleden, volgens de Vlaamse Regering niet langer zouden *thuishoren*. Tot slot is het ook mogelijk in het ‘*Restitutiedecreet*’ de rol en werking van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ als *scheidsgerecht* te definiëren en haar verhouding ten opzichte van de artikelen 1676 e.v. Gerechtelijk Wetboek aangaande de arbitrale procedure te bepalen. Teneinde de territoriale bevoegdheid van de op te richten ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ voldoende beperkt te houden, zal het ‘*Restitutiedecreet*’ moeten bepalen dat de Commissie zich als *scheidsgerecht* alleen kan uitspreken over restitutiegeschillen die cultuurogoederen betreffen die zich binnen de Vlaamse Gemeenschap bevinden. Bij gebrek aan deze beperking dreigt Vlaanderen met belastinggeld immers een internationale arbitrage-instantie voor Holocaust-gerelateerde erfgoedgeschillen op te richten. Dat lijkt weinig wenselijk en zou onvermijdelijk voor de nodige juridische uitdagingen inzake rechtsmacht en afdwinging zorgen.

260. AANVANG VAN DE PROCEDURE BIJ RESTITUTIEVERZOEKEN – Als het cultuurogoed waarvan restitutie wordt verzocht deel uitmaakt van de Collectie Vlaamse Gemeenschap zou het voor de verzoekende partij mogelijk moeten zijn eenzijdig een procedure voor de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ te starten. Immers in het decreet verbindt Vlaanderen zich als overheid meteen ook tot de deelname aan de procedure voor de restitutiecommissie die zij met datzelfde decreet instelt. In Nederland, Oostenrijk, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk werd dat automatisme ook in de regelgeving ingeschreven.⁵⁹¹ Het lijkt ons logisch dat voor Vlaanderen ook te doen. We pleiten er dan ook voor wat betreft de bevoegdheid van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ geen subsidiariteitsbeginsel te laten spelen, waardoor enkel zaken waarvoor de Vlaamse overheid (of haar collectiebeherende instellingen) geen minnelijke oplossing konden vinden naar de commissie zouden doorstromen. Dat dreigt immers het gevoel te geven van achterkamerpolitiek en de hele restitutieprocedure aan de blik van de samenleving te onttrekken, wat de waarheidsvinding, de herinnering aan de gruwelen van de Holocaust en de collectieve verwerking ervan allerminst ten goede zouden komen. Gelet op het opzet van de restitutiecommissie lijkt het ons omgekeerd ook aangewezen dat collectiebeherende instellingen, wanneer zij een restitutieverzoek aangaande een stuk uit de Collectie Vlaamse Gemeenschap ontvangen, zelf deze zaak bij de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ zouden kunnen aanbrengen.

⁵⁹⁰ Ook Frankrijk beschouwt zijn erfgoedcollecties als onderdeel van het openbaar domein. De machtiging tot *desaffectatie* vindt men dan ook terug in de Franse wetgeving inzake de CIVS. Zie daarvoor *supra*, randnr. 152.

⁵⁹¹ *Supra*, randnr. 139-141 (Nederland), 151-153 (Frankrijk), 185 (Oostenrijk), 208 (Verenigd Koninkrijk).

261. OOK MOGELIJKHEID TOT AMBTSHALVE PROCEDURE ? – Of het voor naziroofkunst in de publieke collecties ook mogelijk zou moeten zijn een ambtshalve procedure te voeren, los van het zich aandienen van een concrete eiser, is een politieke vraag. Dat zou logischerwijze met zich meebrengen dat de afwezige/onbekende eisers worden vertegenwoordigd door een organisatie die hun belang passend kan vertolken en waaraan desgevallend geroofde cultuurgoederen worden gerestitueerd. Alvorens definitief toe te vallen aan de belangenorganisatie (e.g. Joods Museum) zouden de restitueerde werken in een eerste periode kunnen worden opgeëist, mocht de ware rechthebbende alsnog worden teruggevonden.

262. AANVANG VAN DE PROCEDURE BIJ RESTITUTIEGESCHILLEN TEGEN ANDERE ADMINISTRATIEVE OVERHEDEN – De restitutievorderingen aangaande cultuurgoederen die toebehoren aan andere administratieve overheden (e.g. gemeenten, provincies,...) in Vlaanderen behoeven steeds het akkoord van beide partijen wil de ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ ze kunnen behandelen. Dat akkoord kan door de overheid in kwestie steeds *ad hoc*, naar aanleiding van een concreet geschil worden uitgedrukt. Administratieve overheden kunnen evenwel ook voorafgaandelijk, in algemene termen hun akkoord geven door een zogenaamde ‘toetredingsverklaring’. In dergelijke verklaring geeft de administratieve overheid aan alle restitutiegeschillen aangaande naziroofkunst binnen de collecties die aan hen toebehoren aan het oordeel van de door Vlaanderen daarvoor ingestelde ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ te onderwerpen. Door de geschillen aldus zo veel als mogelijk te concentreren bij de daarvoor ingestelde commissie kan deze de ruimste ervaring opdoen, dieper inzicht krijgen in de steeds terugkerende beoordelingspunten en hun onderlinge verhouding, en een soort ‘jurisprudentie’ ontwikkelen. Tevens kan zo een coherente ‘grammatica van de motivering’ worden ontwikkeld. Dit zal de interne consistentie van de besluitvormingspraktijk bevorderen en op die manier ook de maatschappelijke acceptatie.

263. OOK BEVOEGDHEID VOOR RESTITUTIEGESCHILLEN TUSSEN PARTICULIEREN ? – Aangezien de tekst van de *Washington Principles* eigenlijk niet alleen overheidscollecties viseert, maar over de problematiek van de ‘*nazi-confiscated art*’ in algemene termen spreekt, valt er veel voor te zeggen de mogelijkheid om op de diensten van de restitutiecommissie een beroep te doen zoals in Nederland het geval is ook open te stellen voor geschillen tussen private personen, althans voor zover zij in gezamenlijk akkoord zouden besluiten de zaak voor te leggen.⁵⁹² De procedure krijgt in deze gevallen een contractuele grondslag, waarbij de partijen zich ertoe verbinden de uitspraak van de restitutiecommissie na te leven. De keuze van de decreetgever om de procedure voor de ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ ook voor particuliere geschillen open te stellen, zou potentieel voor overbelasting kunnen zorgen, waardoor procedures waarin een cultuurgoed uit een publieke collectie betrokken is een langere behandelingstijd dreigen te krijgen. Om dergelijk scenario in elk geval te vermijden, of om de werkingskosten van de vaste commissie zo beperkt mogelijk te houden, zou de Vlaamse overheid er omgekeerd voor kunnen kiezen geschillen over geroofde cultuurgoederen in particuliere collecties geheel en al uit te sluiten, zoals dat overigens in een aantal referentiejurisdicties gebeurt.⁵⁹³ Wij geloven dat het aan de politiek is om hier de keuze te maken of gemeenschapsmiddelen ook voor louter private geschillen zullen worden ingezet, in de wetenschap dat deze laatste ook via betalende arbitrage kunnen worden beslecht.

264. ONAFHANKELIJKHEID (PRINCIPE 8 EN 9) – Een restitutiecommissie oprichten is één ding; ervoor zorgen dat ze onafhankelijk kan werken en beslissen is iets anders. Nochtans raden wij aan die onafhankelijkheid van de in Vlaanderen op te richten ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’,

⁵⁹² *Supra*, randnr. 141.

⁵⁹³ *Supra*, randnr. 153 (Frankrijk), 182 e.v. (Oostenrijk).

stevig te verankeren. Immers het vereiste van onafhankelijkheid vloeit automatisch uit de *Washington Principles* voort. De Principles 8 en 9 stellen immers uitdrukkelijk een ‘eerlijke procedure’ voorop. Daarmee wordt bedoeld dat de fundamentele procedurele rechten, de zogenaamde ‘beginselen van een eerlijk proces’ moeten worden gewaarborgd. Per slot van rekening geldt ook voor alternatieve procedures van geschillenbeslechting het recht op eerlijk proces (art. 6 EVRM).⁵⁹⁴ Worden de waarborgen voor een eerlijk proces met de voeten getreden, dan zullen de procedures hun maatschappelijke rol eenvoudigweg niet kunnen vervullen. *Justice must not only be done, but also be seen to be done*. We verwezen inderdaad al eerder naar het belang van deze rechtsspreuk bij de bespreking van de procedurele vereisten die aangenomen worden in de *Washington Principles* verrat te liggen.⁵⁹⁵ Tot slot behoort ook de samenstelling van het orgaan ‘evenwichtig’ zijn, wat overigens rechtstreeks uit artikel 10 van de *Washington Principles* voortvloeit.

265. DUALE DYNAMIEK – Aangezien de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ onafhankelijk van de overheid en de partijen moet kunnen werken, lijkt het logisch dat elke partij bij het geschil (eiser én verweerder) hun standpunt uitdrukken. Dus ook de publieke belangen van de collectiebeherende instantie behoren ons inziens bij de procedure te worden uitgedrukt en bewijsmateriaal kan ook van die zijde worden aangebracht. Hoewel hieromtrent andere modellen bestaan, zouden wij voorstellen de procedures toch die duale dynamiek te geven, waarbij de restitutiecommissie dus niet zelf de belangen van de collectiebeheerder uitdrukt. Een dergelijke manier van werken knaagt immers aan de onafhankelijkheid van de commissie, wat niet wenselijk lijkt, omdat in de samenleving onvermijdelijk de perceptie zal ontstaan dat rechter en verwerende partij één zijn.

266. EVENWICHTIGE SAMENSTELLING (PRINCIPE 10) EN ZORG VOOR MAATSCHAPPELIJKE AANVAARDING – Overeenkomstig de *Washington Principles* behoort de instantie waaraan de restitutiegeschillen ter beoordeling worden voorgelegd ‘evenwichtig’ te zijn samengesteld.

‘Commissions or other bodies established to identify art that was confiscated by the Nazis and to assist in addressing ownership issues should have a balanced membership.’

Dat ‘evenwicht’ in de samenstelling van de restitutiecommissie (zgn. ‘*balanced membership*’)⁵⁹⁶ moet de maatschappelijke aanvaarding van haar beslissingen verzekeren, maar is in de praktijk niet gemakkelijk te bereiken. Zo speelt op basis van artikel 6 EVRM immers tegelijk het vereiste van neutraliteit, waarbij elke onpartijdigheid van de commissieleden, zowel in de feiten, als in de perceptie moet kunnen worden gegarandeerd. Het spreekt voor zich dat het perspectief van het slachtoffer alle ruimte moet krijgen om in de procedure aan bod te komen. Dit is natuurlijk in de eerste plaats de taak van de eisende partij (en haar vertegenwoordiger). Aangezien de restitutiecommissie niet alleen een eigendomsgeschil moet oplossen, maar tevens doorheen de procedure moet zorgen voor waarheidsvinding, herinnering en collectieve verwerking is maatschappelijke betrokkenheid cruciaal en moet men zich ervan kunnen verzekeren dat alle voor het slachtoffer noodzakelijke en nuttige informatie kon worden aangebracht. Precies daarom zou kunnen worden overwogen om in de procedure ruimte te bieden aan belangengroepen en slachtofferorganisaties om hun visie op een welbepaalde zaak onder de aandacht van de restitutiecommissie te brengen. Dat kan naar ons oordeel vrijwillig of na daartoe door de commissie te zijn uitgenodigd. Aangezien enkele restitutiecommissie er eigenlijk op gericht is naartoe het oplossen van een eigendomsgeschil ook aan waarheidsvinding te doen en zo te zorgen

⁵⁹⁴ *Supra* randnr. 91 e.v.

⁵⁹⁵ *Supra* randnr. 95.

⁵⁹⁶ *Supra* randnr. 90.

voor herinnering en bij te dragen aan collectieve verwerking, oordelen wij het wijs in de procedure ruimte te laten aan een zogenaamde ‘*amicus curiae*’ die een flankerende rol kan spelen door zijn standpunt aan de commissie over te maken.

267. EVENWICHTIGE SAMENSTELLING (PRINCIPE 10) EN DESKUNDIGHEID – De commissieleden moeten worden geselecteerd op basis van hun professionele deskundigheid en behoren diverse kennisgebieden te vertegenwoordigen. Zo lijkt het ons aangewezen om naast een jurist ook een historicus (of specialist inzake WOII en de Holocaust) en een kunsthistoricus (vertrouwd met herkomstonderzoek) in de commissie op te nemen. Desgewenst kan men uitbreiden met een ethicus en/of een erfgoedsspecialist. Het lid (of de leden) met juridische kwalificaties zou(den) de eindbeslissing moeten redigeren of daarbij minstens als ‘*rapporteur*’ moeten optreden. Het lidmaatschap van de restitutiecommissie zou beperkt moeten blijven tot een middellange periode (ongeveer drie tot vijf jaar). De tien jaar, zoals momenteel het geval is in Duitsland, lijkt naar internationale maatstaven toch echt atypisch lang.

268. INTERNE ORGANISATIE EN ONDERSTEUNING VAN DE EISER OF BEIDE PARTIJEN (PRINCIPE 3 EN 7) – Afhankelijk van het aantal restitutiezaken dat zich aandient, zal het voor de vlotte werking van de restitutiecommissie raadzaam zijn een ‘bureau’ of ‘secretariaat’ in te richten. Dat kan zoals in alle referentiejurisdicties ermee belast worden de restitutiecommissie organisatorisch te ondersteunen. In Nederland en Frankrijk gaat dit verder en ondersteunt het ook de partijen, in het bijzonder de eisers bij het voeren van de procedure, om zo in overeenstemming te handelen met de Principes 3 en 7 van de *Washington Principles*.⁵⁹⁷ Toch is dat laatste ons inziens geen echte evidentie, omdat ook dergelijk ‘bureau’ of ‘secretariaat’ neutraal en onpartijdig behoort te zijn. Indien het wordt opgericht, bevelen wij om de voormelde reden aan dat het bureau de beide partijen zou ondersteunen. Zo kan desgevallend toch gevolg gegeven worden aan de Principes 3 en 7.

269. LOUTER ADVIES, BINDENDE UITSpraak OF BEIDE ? – De missie van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ bestaat er allereerst in zich uit te spreken aangaande restitutieverzoeken betreffende cultuurgoederen waarover de oorspronkelijke eigenaar door omstandigheden die kunnen worden toegerekend aan het naziregime onvrijwillig het bezit heeft verloren en die tegenwoordig deel uitmaken van de Collectie Vlaamse Gemeenschap. Net als in de meeste jurisdicties zal de restitutiecommissie slechts een aanbeveling formuleren ten aanzien van de bevoegde politieke instantie (minister, regering).⁵⁹⁸ Het zal strikt genomen die laatste zijn die de specifieke eigendomskwestie beslecht, al blijken de aanbevelingen quasi overal en altijd te worden opgevolgd. Zo er conform ons voorstel⁵⁹⁹ (en zoals dat in diverse andere landen bestaat⁶⁰⁰) voor zou worden gekozen om de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ daarnaast ook de bevoegdheid te verlenen zich uit te spreken over restitutiegeschillen die haar door andere overheden dan de Vlaamse (e.g. steden en gemeenten of zelfs particulieren) worden voorgelegd, dan menen wij dat het oordeel van de restitutiecommissie minstens voor die gevallen wél bindend moet zijn. Het lijkt immers moeilijk te verantwoorden dat publieke middelen worden ingezet door een onafhankelijke commissie van deskundigen na onderzoek van de zaak een eerlijke oplossing te laten formuleren, als die daarna door de partijen die daarop een beroep deden gewoon naast zich kan worden neergelegd. Indien er politiek bovendien voor zou worden gekozen de procedure voor de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ ook nog voor geschillen tussen particulieren open

⁵⁹⁷ *Supra*, randnr. 61.

⁵⁹⁸ *Supra*, randnr. 141 (Nederland), 153 (Frankrijk), 186 (Oostenrijk), 209 (Verenigd Koninkrijk) en 234 (Zwitserland).

⁵⁹⁹ *Infra*, randnr. 279-280.

⁶⁰⁰ Dat is bijvoorbeeld in Nederland en Duitsland het geval. Zie daarvoor *supra*, randnr. 141 en 165.

te stellen, dan dient de overeenkomst op grond waarvan dergelijk privaat geschil aan de commissie wordt voorgelegd te allen tijde de clausule te bevatten dat beide partijen zich zullen neerleggen bij het oordeel van de commissie en dat zij hen met andere woorden zal verbinden.

270. VOORKEUR VOOR MINNELIJKE OPLOSSING – Geschillen kunnen niet louter eenzijdig opgelost worden door de restitutiecommissie een oordeel te laten uitspreken, maar ook minnelijk. Anders dan opgelegde oplossingen genieten minnelijke oplossingen *ipso facto* een groter draagvlak. In die zin vormen ze de beste manier om geschillen over een topic dat de brede bevolking beroert (zoals de gevolgen van de Holocaust) te regelen. Daarom moet het naar ons oordeel ook voor de Vlaamse ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ mogelijk zijn de partijen die voor haar verschenen in de loop van een procedure als bemiddelaar tot een minnelijke schikking te brengen. Daarbij lijkt het ons verkieslijk niet te vereisen dat de partijen eerst zelf inspanningen in die zin zouden hebben ondernomen. Veel beter lijkt het dat alle geschillen omtrent cultuurgooederen die tijdens het nazibewind werden geroofd en die zich vandaag in Vlaanderen bevinden steeds aan de restitutiecommissie zouden worden voorgelegd. Deze zal eenzijdig oordelen, tenzij de commissie als bemiddelaar erin slaagt de partijen tot een onderhandelde oplossing te brengen. Het voorstel om alle restitutiegeschillen omtrent naziroofkunst die zich in Vlaanderen bevinden *steeds* aan de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ voor te leggen mag men niet begrijpen als een pleidooi tegen minnelijke oplossingen; het is een pleidooi voor eenvormigheid, expertise en objectivering.

271. VOOR EENVORMIGHEID, EXPERTISE EN OBJECTIVERING – De automatische betrokkenheid van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ zal voor elk van deze streefdoelen een garantie betekenen. Door de inschakeling van de commissie verloopt de behandeling van elk restitutieverzoek eenvormig en voorspelbaar, zonder dat er storende verschillen bestaan tussen de diverse collectiebeherende instellingen waarbij de ene zich meer of minder ontvankelijk voor gesprekken zou tonen. Omwille van de aanwezige expertise kan de commissie zeker ook voor partijen die een minnelijke oplossing willen bereiken een belangrijke meerwaarde betekenen. Waar compromisbereidheid bestaat, zal zij als deskundige bemiddelaar beide partijen begeleiden naar een onderhandelde oplossing. Die begeleiding betekent voor beide partijen tot slot ook een zekerheid, want van de commissie kan verwacht worden dat zij de zaken objectificeert, voor de partijen de zaken in perspectief plaatst en de rol van ‘*voice of reason*’ op zich neemt. Door elke restitutiezaak aan de commissie voor te leggen, krijgt deze de kans haar ‘jurisprudentie’ blijvend en met steeds toenemende graad van nuance te ontwikkelen, een belang dat het louter bepalen van een oplossing voor één particuliere zaak ruim overstijgt. Tot slot verzekert de automatische inschakeling van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ dat niet alleen aandacht gaat naar het (binnenskamers) oplossen van een particulier eigendomsgeschil, maar dat dit geschil en de oplossing die eraan gegeven wordt ook een maatschappelijke betekenis krijgen voor de waarheidsvinding, de herinnering en de collectieve verwerking.

272. NOOD AAN INFORMATIE: HERKOMSTONDERZOEK – Voor elke restitutiecommissie is het cruciaal informatie te verkrijgen, niet alleen om het eigendomsgeschil een oplossing te kunnen geven, maar evenzeer vanuit het oogpunt van de andere doelen, namelijk de waarheidsvinding, de herinnering en de collectieve verwerking. Herkomstonderzoek neemt voor de werking van elke restitutiecommissie dan ook steeds een bijzonder belangrijke plaats in. In nagenoeg alle referentiejurisdicties (Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland) waarin een restitutiecommissie voor naziroofkunst actief is, bestaat er naast deze commissie een overheidsinstantie belast met het voeren van dat herkomstonderzoek ter ondersteuning van concrete procedures. Natuurlijk worden de beide partijen verondersteld historisch onderzoek te voeren en feitenmateriaal aan te brengen. Toch zal er in nagenoeg elke zaak behoefte zijn aan

(bijkomend) nauwkeurig feitenonderzoek dat los en neutraal staat ten opzichte van wat de partijen aanbrachten. Wanneer in Vlaanderen de geldelijke middelen zouden ontbreken om zoals in de ons omringende landen een overheidsinstantie voor herkomstonderzoek in te stellen die de publieke collecties op roofkunst *screent* en daarnaast de restitutiecommissie bijstaat in concrete cases, lijkt het ons onontbeerlijk hier toch een minimale investering te doen. Zonder gedegen feitenonderzoek kan een restitutiecommissie in een concreet geschil immers enkele van de doelstellingen die voor haar cruciaal zijn (nl. geschillenbeslechting en waarheidsvinding) niet bereiken. De keuze daarvoor te werken met *freelance* experts, in plaats van met duurzaam aangestelde *provenance*-onderzoekers is zonder twijfel de goedkopere oplossing. Belangrijk is evenwel dat ook los van een concrete zaak beleidsmatig wordt ingezet op herkomstonderzoek. Het heeft immers maar weinig zin een restitutiecommissie op te richten als er niet in het algemeen naar nazi-roofkunst wordt gezocht in de overheidscollecties. Dat laatste hoeft niet *per se* door een centrale instantie te gebeuren, zolang de Vlaamse overheid (via de beleidsplannen of als voorwaarde voor subsidiëring) maar het signaal geeft aan alle collectiebeherende instanties dat ze voor de cultuurgooederen binnen hun collectie herkomstonderzoek hebben te voeren. Wel moet de Vlaamse overheid zich ervan bewust zijn dat het voeren van herkomstonderzoek sowieso geld en mankracht zal kosten. Bij het ondertekenen van de *Washington Principles* zegde ons land evenwel toe daarvoor voldoende middelen te voorzien. Zo stelt Principe 3:

‘Resources and personnel should be made available to facilitate the identification of all art that had been confiscated by the Nazis and not subsequently restituted.’

Om het herkomstonderzoek in het licht van de gegevensbeschermingswetgeving veilig te stellen en te vergemakkelijken, moeten er wettelijke maatregelen worden genomen ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming⁶⁰¹. Zo moet nationale wetgeving de toegang tot archieven en andere (overheids)documenten waarborgen en vergemakkelijken. Ten slotte spreekt het voor zich dat de restitutiecommissie de mogelijkheid moet hebben om, wanneer ze dat nodig acht, deskundig advies in te winnen over feitelijke en juridische kwesties.

273. PROCEDUREVERLOOP: HOORRECHT/-PLICHT EN BETROKKENHEID VAN PARTIJEN – Niet alleen moeten restitutiecommissies archieven en documenten kunnen inkijken. Daarnaast is de betrokkenheid van de partijen voor het welslagen van de procedure net zo essentieel. Dit geldt in het bijzonder voor de eisende partij. Die moet op verschillende momenten in de procedure voldoende ruimte krijgen om de eigen ongelukkige ervaringen en herinneringen te delen. Daartoe voorzien Nederland en Frankrijk zelfs in ondersteuning/bijstand voor de eiser om vragen over de procedure direct te kunnen beantwoorden. Frankrijk gaat nog een stap verder door ook een intensieve voorbespreking in te richten tussen de eisende partij en de voorzitter/rapporteur van de restitutiecommissie. Dergelijke voorbespreking verhoudt zich ons inziens evenwel moeilijk met het recht op eerlijk proces (art. 6 EVRM) waardoor wij er weinig voor voelen dit over te nemen en al helemaal niet wanneer de ‘*Vaste Commissie voor Nazi-roofkunst*’ ook procedures tussen particulieren zou behandelen. Wel moet ten aanzien van beide partijen het hoorrecht worden gewaarborgd; omgekeerd moet de ‘*Vaste Commissie voor Nazi-roofkunst*’ ook de mogelijkheid hebben om de aanwezigheid van de partijen te vorderen, opdat vragen ook in die richting zouden kunnen worden gesteld. Om de partijen optimaal de kans te geven alle informatie die hen relevant lijkt met de Restitutiecommissie te delen, wordt in Nederland de ontwerpbeschikking voor de

⁶⁰¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), *Pub.L.* 4 mei 2016, nr. 119.

uitspraak naar de partijen gestuurd om hen een laatste keer uit te nodigen opmerkingen over te maken. Of een dergelijke maatregel nog veel bijbrengt, durven wij betwijfelen. De behandeling van de zaak zal er langer door worden en de commissie dreigt erdoor weifelend over te komen. Om de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten gaven wij eerder al aan dat men ervoor zou kunnen kiezen belangengroepen en slachtofferorganisaties uit te nodigen hun standpunt in een concrete zaak uit te drukken en als *amicus curiae* aan de ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ over te maken. Een dergelijk systeem is bijvoorbeeld gebruikelijk bij heel wat internationale rechtscolleges.

274. EINDBESLISSING: OPBOUW, INHOUD EN MOTIVERINGSPLICHT – De ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ neemt beslissingen op basis van een duidelijk omschreven materieel beoordelingskader en motiveert deze begrijpelijk en uitvoerig. Om de leesbaarheid en de vergelijkbaarheid van de uitspraken van de ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ te bevorderen, pleiten wij ervoor deze volgens een vaste, steeds terugkerende structuur op te bouwen. De beslissingsboom die aan het einde van Luik 2 wordt opgenomen levert als het ware het grondplan.⁶⁰² Wat de inhoudelijke beoordeling van de zaak betreft zet dit schema de redenering van de ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ aan de hand van de diverse beoordelingscriteria uiteen. Bij de motivering is het belangrijk te bewaken dat de centrale stellingen van de partijen herkenbaar worden weergegeven. Ook moet in de motivering op zichtbare wijze rekening worden gehouden met de eigen eerdere uitspraken, zonder daaraan als beslissende instantie gebonden te zijn. ‘Continue rechtsontwikkeling is dus mogelijk en noodzakelijk, maar behoort ons inziens op begrijpelijke wijze te worden gemotiveerd.

275. DOCUMENTATIE VAN DE PROCEDURE, PUBLICATIE VAN DE EINDUITSPRAAK EN MAATSCHAPPELIJKE VOORLICHTING – Voor elke zaak die wordt behandeld wordt een procesdossier aangelegd. De einduitspraak behoort steeds openbaar te worden gemaakt, met respect voor de privacy van de eiser. Het is immers belangrijk de maatschappelijke inspanningen om in het reine te komen met het verleden van de nazivervolging en de onvolkomenheden van het herstelrecht goed te documenteren. Dat kan op de website van de ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ of op een daartoe ontworpen website die naast de einduitspraak ook speciale aandacht geeft aan aspecten van waarheidsvinding, herinnering en collectieve verwerking. Ook wanneer een geschil uiteindelijk een minnelijke oplossing krijgt, behoort de schikking te worden bekendgemaakt. Gelet op het onderwerp zijn naar ons oordeel geheime bilaterale schikkingen tussen de partijen absoluut te vermijden, tenzij het een geschil tussen particulieren betreft dat vrijwillig aan de vaste commissie werd voorgelegd. Gelet op het belang van de gehele maatschappij om definitief af te rekenen met het onrecht uit het naziverleden blijft voorlichting essentieel. Zodoende kan van de ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ worden verwacht dat zij een jaarverslag opstelt en aan het Vlaams Parlement voorlegt.

276. PROCEDUREVERLOOP VERVAT IN REGLEMENT VAN ORDE – Elke restitutiecommissie actief in een van de referentiejurisdicties beschikt over een reglement van orde waarin het procedureverloop expliciet en nauwkeurig wordt geregeld en de verhouding tot het gemeen procesrecht wordt gedefinieerd. Het past dit reglement van orde op de website van de ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ openbaar te maken.

277. PROCESBIJSTAND – Indien zij dat wensen moeten de procespartijen zich kunnen laten vertegenwoordigen door een advocaat of een andere vertegenwoordiger. Procesvertegenwoordiging mag evenwel geen voorwaarde zijn voor het voeren van een procedure.

⁶⁰² *Infra*, randnr. 326-327.

Rekening houdend met het beginsel van gelijke behandeling van de partijen, moet een eisende partij die geen advocaat kan bekostigen, desgewenst bijstand kunnen krijgen.

278. MATERIEEL TOETSINGSKADER – Rechtvaardige en eerlijke oplossingen kunnen alleen worden bereikt door middel van een passende procedure en aan de hand van een geëxpliciteerd materieel toetsingskader. Alleen op die manier kan respect voor het gelijkheidsbeginsel en het daarmee samenhangende evenredigheidsbeginsel, de essentiële bestanddelen voor elke rechtvaardigheidsbegrip, worden verzekerd. Immers, gelijke situaties moeten gelijk behandeld worden, ongelijke situaties ongelijk in verhouding tot de mate van ongelijkheid. Deze gedacht is maatgevend in het zoeken naar de rechtvaardige en eerlijke oplossing, overeenkomstig Principe 8 van de *Washington Principles*. Precies daarom is heel het tweede luik aan de ontwikkeling van dat materiële toetsingskader gewijd, opdat het inhoudelijke beoordelingskader, eens definitief vastgelegd, in elk geval ook publiek zou kunnen worden gemaakt op de website van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’. Belangrijk is het inzicht dat een geëxpliciteerd materieel toetsingskader de vaste commissie niet alle beoordelingsmarge zal ontnemen in de geschillen die haar zullen worden voorgelegd. Al evenmin zal dergelijk beoordelingskader leiden tot een inhoudelijke verstarring. Zelfs met een geëxpliciteerd materieel toetsingskader blijft er altijd een aanzienlijke speelruimte over, die moet worden ingevuld door de instantie die het specifieke geschil heeft te beslechten.

ANNEX bij LUIK 1. Proeve van voorontwerp van decreet tot instelling van een Vlaamse Restitutiecommissie voor Naziroofkunst

279. ANNEX – Ofschoon dit in het uitgeschreven bestek niet werd gevraagd, oordelen we het raadzaam bij wege van *Annex* dit laatste hoofdstuk af te sluiten met een uitgeschreven voorontwerp van decreet tot oprichting van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’. De eerder in Hoofdstuk 9 inhoudelijk besproken beleidskeuzes zullen daarin worden meegenomen. Het lijkt ons immers noodzakelijk de voorgenomen ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ een decretale grondslag te geven en het voorontwerp kan wat dat betreft een aanzet vormen voor verdere politieke bespreking binnen de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement.

I. VOORONTWERP VAN DECREET TOT INSTELLING VAN EEN VASTE COMMISSIE VOOR DE BEHANDELING VAN RESTITUTIEVERZOEKEN EN -GESCHILLEN BETREFFENDE IN HET KADER VAN DE NAZIVERVOLGING GEROOFDE CULTUURGOEDEREN (ZGN. ‘VASTE COMMISSIE VOOR NAZIROOFKUNST’)

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Art. 2. Dit decreet wordt aangehaald als: Restitutiedecreet van [DATUM IN TE VULLEN].

Art. 3. In dit artikel wordt begrepen onder:

- 1° de minister: de minister van Cultuur;
- 2° de Commissie: de ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’, bedoeld in artikel 5 van dit decreet;
- 3° cultuurgoederen: de goederen van betekenis voor de paleontologie, de archeologie, de prehistorie, de geschiedenis, de cultuurgeschiedenis, de literatuur, de kunsten of de wetenschappen;
- 4° restitutie: de overdracht van de juridische eigendom van een cultuurgoed, beslist overeenkomstig dit decreet;
- 5° de Collectie Vlaamse Gemeenschap: het geheel van erfgoed- en kunstcollecties die eigendom zijn van de Vlaamse overheid en waarvan het beheer door de Vlaamse Regering is toevertrouwd aan het Departement Cultuur, Jeugd en Media en zijn voorgangers;
- 6° binnen de Vlaamse Gemeenschap: in het Nederlandse taalgebied of in instellingen gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap

Art. 4. Dit decreet heeft tot doel een juridisch kader te scheppen voor de restitutie van cultuurgoederen waarover de oorspronkelijke eigenaar door omstandigheden die kunnen worden toegerekend aan het naziregime onvrijwillig het bezit heeft verloren en die tegenwoordig deel uitmaken van de Collectie Vlaamse Gemeenschap of zich binnen de Vlaamse Gemeenschap bevinden.

Art. 5. § 1. Er wordt een Commissie opgericht die de Vlaamse Regering adviseert over de te nemen beslissingen bij restitutieverzoeken betreffende cultuurgoederen waarover de oorspronkelijke eigenaar door omstandigheden die kunnen worden toegerekend aan het naziregime onvrijwillig het bezit heeft verloren en die tegenwoordig deel uitmaken van de Collectie Vlaamse Gemeenschap.

Het Vlaams Parlement machtigt de Vlaamse Regering om, na adviesverlening door de Commissie overeenkomstig het voorgaande lid, bij gemotiveerd besluit cultuurgoederen die behoren tot de Collectie Vlaamse Gemeenschap aan het openbaar domein te onttrekken, zodat ze kunnen worden gerestitueerd aan de slachtoffers van nazivervolging of hun erfopvolgers onder de in dit decreet bepaalde voorwaarden.

§ 2 De commissie heeft voorts tot taak zich als scheidsgerecht bindend uit te spreken over restitutiegeschillen betreffende cultuurgoederen die zich binnen de Vlaamse Gemeenschap bevinden en waarvan de oorspronkelijke eigenaar door omstandigheden die kunnen worden toegerekend aan het naziregime onvrijwillig het bezit verloor.

De procedure bedoeld in het voorgaande lid is alleen mogelijk indien de oorspronkelijke eigenaar of diens erfgenamen en de huidige bezitter daar gezamenlijk om verzoeken en het betwiste cultuurgoed daarenboven geen deel uitmaakt van de Collectie Vlaamse Gemeenschap.

§ 3. De Commissie verricht verder alle werkzaamheden en taken die haar bij of krachtens decreet worden opgedragen.

Art. 6. § 1. De Vlaamse Regering bepaalt de samenstelling van de Commissie en organiseert haar secretariaat. Zij stelt de presentiegelden en de vergoedingen van de leden van de Commissie vast.

§ 2. De Commissie telt [AANTAL IN TE VULLEN] leden, onder wie een voorzitter. De voorzitter heeft het diploma van Master in de Rechten. Minstens één lid van de Commissie bezit een zodanige historische deskundigheid over de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust dat een wezenlijke bijdrage aan de werkzaamheden van de commissie kan worden geleverd. Minstens één lid van de Commissie bezit een zodanige kunsthistorische of museale deskundigheid dat een wezenlijke bijdrage aan de werkzaamheden van de commissie kan worden geleverd.

§ 3. De Vlaamse Regering benoemt de voorzitter en de andere leden van de Commissie voor een periode van ten hoogste 5 jaar. Zij maken geen deel uit van het Departement Cultuur, Jeugd en Media en zijn ook niet werkzaam onder de verantwoordelijkheid van enig lid van de Vlaamse Regering. De voorzitter en de andere leden van de Commissie kunnen één maal worden herbenoemd.

§ 4. Aan het hoofd van het secretariaat staat de Secretaris van de Commissie, die het diploma van Master in de Rechten bezit. De Secretaris van de Commissie is voor zijn werkzaamheden ten behoeve van de Commissie uitsluitend verantwoording verschuldigd aan de Commissie.

Art. 7. Het advies van de Commissie, bedoeld in artikel 5, § 1, of de bindende uitspraak van de Commissie, bedoeld in artikel 5, § 2, is gericht op het bereiken van een rechtvaardige en eerlijke oplossing als bedoeld in de principe 8 en 9 van de *Washington Principles on Nazi-Confiscated Art*.

De Vlaamse Regering stelt een procedurereglement op waarin zij de werkwijze van de Commissie bepaalt in haar rol van adviesverlener bij restitutieverzoeken enerzijds en van scheidsgerecht bij restitutiegeschillen anderzijds en waarin zij de inhoudelijke beoordelingscriteria formuleert.

Art. 8. § 1. In de uitvoering van haar taak kan de Commissie degene die een restitutieverzoek als bedoeld in artikel 5, § 1 heeft gedaan, alsmede een vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering, dan wel de partijen van wie het restitutiegeschil als bedoeld in artikel 5, § 2 aan de beoordeling aan de Commissie is voorgelegd, ter zitting horen.

§ 2. Ter uitvoering van haar taak kan de Commissie zich rechtstreeks wenden tot derden voor het verkrijgen van inlichtingen en hen ter vergadering uitnodigen om hun mening te vernemen.

§ 3. De minister draagt er zorg voor dat de Commissie tijdig en volledig kan beschikken over alle stukken die zij in verband met de uitoefening van haar taak nodig heeft en die zich in handen van de Vlaamse overheid bevinden.

§ 4. Iedere ambtenaar binnen de Vlaamse administratie geeft aan een oproep of een verzoek van de Commissie gehoor.

§ 5. Binnen de uitvoering van haar taken blijven de beperkingen die bij Vlaams decreet zijn gesteld aan de openbaarheid van bestuurlijke documenten en de toegankelijkheid van archiefbestanden, voor de Commissie buiten toepassing.

Art. 9. De Commissie brengt ieder jaar over haar werking verslag uit aan de Vlaamse Regering. Dit jaarverslag wordt tevens meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN

280. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN – Ofschoon dit in het uitgeschreven bestek niet werd gevraagd, oordeelden we het raadzaam bij wege van *Annex* het laatste hoofdstuk af te sluiten met een uitgeschreven voorontwerp van decreet tot oprichting van de *Vaste Commissie voor Naziroofkunst*. Zoals dat gebruikelijk is bij een voorontwerp van decreet wordt de eigenlijke wettekst gevolgd door een artikelsgewijze toelichting waarin de gekozen formulering wordt geduïd.

Artikel 1

Artikel 1 geeft aan dat dit decreet een gemeenschapsmaterie regelt. De gemeenschappen zijn bevoegd voor het cultureel patrimonium (artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Als zodanig behoeft het geen verdere toelichting.

Artikel 2

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 3

Dit artikel heeft de bedoeling een aantal sleutelbegrippen te definiëren. Volgende begrippen worden gelet op hun (frequente) gebruik in het decreet in de definitielijst opgenomen:

1° de minister: de minister van Cultuur;

Aangezien dit decreet raakt aan het binnen Vlaanderen gevoerde cultuurbeleid, behoeft deze definitie geen verdere toelichting.

2° de Commissie: de ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’, bedoeld in artikel 5 van dit decreet;

De in Vlaanderen op te richten restitutiecommissie zal de officiële naam ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ dragen.

3° cultuurgoederen: de goederen van betekenis voor de paleontologie, de archeologie, de prehistorie, de geschiedenis, de cultuurgeschiedenis, de literatuur, de kunsten of de wetenschappen;

Teneinde de terminologische coherentie met andere Vlaamse decreten inzake Cultuur te verzekeren, hanteert dit decreet dezelfde definitie van het begrip ‘cultuurgoederen’ als het recente Indemniteitsdecreet van 19 januari 2022. Zo wordt onder de term ‘cultuurgoederen’ begrepen:

1° collecties en specimen van fauna, flora, mineralen en anatomie, van voorwerpen die paleontologische waarde hebben;

2° goederen in verband met de geschiedenis, daaronder begrepen de geschiedenis van de wetenschappen en de techniek, de militaire en de sociale geschiedenis, alsmede het leven van nationale bewindslieden, denkers, geleerden en kunstenaars, alsmede historische gebeurtenissen;

3° voortbrengselen van archeologische opgravingen en archeologische ontdekkingen;

4° bestanddelen van artistieke en historische monumenten of delen van archeologische vindplaatsen die zijn ontmanteld;

5° antiquiteiten;

6° etnologische objecten;

7° goederen van artistiek belang, zoals:

a) schilderijen, schilderingen en tekeningen;

b) beeldhouwwerken;

c) etsen, gegraveerde prenten en lithografieën;

d) artistieke assemblages en constructies in alle materialen;

8° manuscripten en wiegendrukken, boeken en documenten;

9° postzegels, fiscale zegels en soortgelijke zegels;

10° archief, daaronder begrepen fonografisch, fotografisch en cinematografisch archief;

11° meubilair en muziekinstrumenten.

Inhoudelijk bestrijkt de voormelde opsomming een dermate ruim veld dat zij perfect toelaat de grote diversiteit te vatten aan cultuurgoederen die zich binnen Vlaanderen bevinden en waarvan de restitutie zou worden gevraagd.

4° restitutie: de overdracht van de juridische eigendom van een cultuurgoed, beslist overeenkomstig dit decreet;

Voor wie familieleden verloor in de uitroeiingskampen of door de gruwelen van Holocaust, zijn cultuurgoederen vaak de enige persoonlijke en tastbare link die is blijven bestaan met hun overleden voorouders. Dit decreet is er dan ook op gericht die tastbare link ten volle te herstellen door aan slachtoffers van nazivervolgving of hun erfopvolgers de juridische eigendom over die verloren cultuurgoederen over te dragen, zodat zij de afgifte van deze objecten zouden kunnen vragen om ermee herenigd te worden. Precies daarom is dit decreet principieel op de restitutie van geroofde cultuurgoederen gericht, niet op financiële compensatie.

5° de Collectie Vlaamse Gemeenschap: het geheel van erfgoed- en kunstcollecties die eigendom zijn van de Vlaamse overheid en waarvan het beheer door de Vlaamse Regering is toevertrouwd aan het Departement Cultuur, Jeugd en Media en zijn voorgangers;

Het decreet heeft tot doel een juridisch kader te scheppen voor de restitutie van cultuurgoederen waarover de oorspronkelijke eigenaar door omstandigheden die kunnen worden toegerekend aan het naziregime onvrijwillig het bezit heeft verloren. Aangezien onder de term 'restitutie', conform artikel 3, 4°, de overdracht van de juridische eigendom van een cultuurgoed word begrepen, komen daarvoor principieel enkel die objecten in aanmerking die in eigendom aan de Vlaamse overheid toebehoren. De Vlaamse overheid kan immers alleen cultuurgoederen restitueren die ze zelf in eigendom heeft en waarover ze bijgevolg beschikkingsbevoegd is. De 'Collectie Vlaamse Gemeenschap' is de term die gemeenzaam gebruikt wordt om te verwijzen naar het geheel van erfgoed- en kunstcollecties die eigendom zijn van de Vlaamse overheid. Het beheer daarvan werd door de Vlaamse Regering toevertrouwd aan het Departement Cultuur, Jeugd en Media of zijn voorgangers.

6° binnen de Vlaamse Gemeenschap: in het Nederlandse taalgebied of in instellingen gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

Teneinde de terminologische coherentie met andere Vlaamse decreten inzake Cultuur te verzekeren, hanteert dit decreet dezelfde definitie van de wending 'binnen de Vlaamse Gemeenschap' als het Topstukkendecreet van 24 januari 2003.

Artikel 4.

Artikel 4 formuleert het doel van het decreet door te stellen dat het een juridisch kader beoogt te scheppen voor de restitutie van cultuurgoederen waarover de oorspronkelijke eigenaar door omstandigheden die kunnen worden toegerekend aan het naziregime onvrijwillig het bezit heeft verloren en die tegenwoordig deel uitmaken van de Collectie Vlaamse Gemeenschap of zich binnen de Vlaamse Gemeenschap bevinden.

De erfgoedsector en het private cultuurbezit in Vlaanderen blijven tot op vandaag getekend door de gebeurtenissen van WOII en de Holocaust en dit ondanks het eerder op Belgisch niveau gevoerde herstelbeleid. Wat cultuurgoederen betreft is Vlaanderen nog niet in het reine met wat

tijdens WOII en de Holocaust is gebeurd. Hoewel bevoegd inzake het cultuur en -erfgoedbeleid, kent Vlaanderen, anders dan onze onmiddellijke buurlanden momenteel geen permanente restitutiecommissie belast met de beoordeling van restitutieverzoeken aangaande cultuurgoederen die tegenwoordig deel uitmaken van de Collectie Vlaamse Gemeenschap of zich binnen de Vlaamse Gemeenschap bevinden. Dit decreet wil die lacune binnen het Vlaamse cultuur- en erfgoedbeleid dichten om zo aan te knopen bij de *best practices* die in onze buurlanden gangbaar zijn en die België op 3 december 1998, met de ondertekening van de *Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art*, internationaal onderschreef.

Artikel 5

Artikel 5 kan aangemerkt worden als de kernbepaling van dit decreet, aangezien de beoogde ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ erdoor wordt opgericht en de bevoegdheden ervan worden bepaald. Daarbij is het belangrijk op te merken dat ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ een tweeledige rol krijgt aangemeten, die onmiddellijk blijkt uit de opbouw van de bepaling.

Paragraaf 1 definieert de rol van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ als *adviesorgaan* die de Vlaamse Regering moet bijstaan bij het nemen van beslissingen over restitutieverzoeken betreffende tijdens het nazibewind gestolen/verloren cultuurgoederen die de Vlaamse overheid vandaag in eigendom heeft en als zodanig deel uitmaken van de Collectie Vlaamse Gemeenschap. Het is belangrijk op te merken dat de uiteindelijke beslissing om al dan niet te restitueren onveranderlijk blijft toekomen aan de Vlaamse Regering. Aangezien de Vlaamse Regering alleen cultuurgoederen kan restitueren die ze zelf in eigendom heeft en waarover ze dus beschikkingsbevoegd is, zal de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ alleen adviezen ten behoeve van de Vlaamse Regering formuleren betreffende cultuurgoederen die deel uitmaken van de Collectie Vlaamse Gemeenschap.

Aangezien volgens de heersende cassatierechtspraak cultuurgoederen binnen de publieke collecties geacht worden deel uit te maken van het zogenaamde openbaar domein, in de zin van artikel 3.45 Burgerlijk Wetboek, is eigendomsoverdracht ervan pas mogelijk na de zogenaamde *desaffectatie*. Hieronder wordt de politieke beslissing begrepen die een einde maakt aan het beschermingsstatuut van deze overheidsgoederen, door ze aan hun openbare bestemming ten behoeve van de gemeenschap te onttrekken. Via artikel 5 machtigt het Vlaams Parlement de Vlaamse Regering om, na adviesverlening door de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’, bij gemotiveerd besluit cultuurgoederen te *desaffecteren*, opdat ze weer onderdeel worden van het privaat domein en zouden kunnen worden gerestitueerd aan de slachtoffers van nazivervolging of hun erfopvolgers. De voormelde machtiging is niet alleen noodzakelijk, wil de Vlaamse Regering erover kunnen beschikken; tevens verleent ze het Vlaamse restitutiebeleid de gewenste democratische legitimiteit door bij decreet uit te drukken dat Vlaanderen in haar collectie geen cultuurgoederen wenst aan te houden die daarin, gelet op hun oorlogsverleden, volgens de Vlaamse Regering niet langer zouden thuishoren.

Paragraaf 2 definieert de rol van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ als *scheidsgerecht*. Het decreet maakt het immers ook mogelijk om restitutiegeschillen betreffende cultuurgoederen die niet toebehoren aan de Vlaamse overheid, maar aan andere publieke of private personen, voor de Commissie te brengen. De Commissie zal zich dan als scheidsgerecht uitspreken. Aangezien het hier in essentie gaat om een arbitrale procedure in de zin van artikel 1676 e.v. Gerechtelijk Wetboek, behoeft zij het akkoord van beide partijen. Precies daarom stelt artikel 5 dat de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ slechts als scheidsgerecht kan optreden indien de

oorspronkelijke eigenaar of diens erfgenamen én de huidige bezitter daar gezamenlijk om verzoeken. Dat impliceert automatisch dat het betwiste cultuurgoed geen deel uitmaakt van de Collectie Vlaamse Gemeenschap. Als dat het geval is, zal de *‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’* overeenkomstig paragraaf 1 sowieso over de zaak buigen.

Teneinde de territoriale bevoegdheid van de op te richten *‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’* voldoende beperkt te houden, bepaalt het decreet dat de Commissie zich als scheidsgerecht alleen kan uitspreken over restitutiegeschillen die cultuurgoederen betreffen die zich binnen de Vlaamse Gemeenschap bevinden. Bij gebrek aan deze beperking dreigt Vlaanderen met belastinggeld een internationale arbitrage-instantie voor Holocaust-gerelateerde erfgoedgeschillen op te richten. Dat lijkt weinig wenselijk en zou onvermijdelijk voor de nodige juridische uitdagingen inzake rechtsmacht en afdwinging zorgen.

Paragraaf 3 maakt duidelijk dat de Commissie ook andere taken en werkzaamheden kan verrichten, die haar later bij of krachtens decreet worden opgedragen, bijvoorbeeld inzake erfgoed verworven in een context van kolonialisme.

Artikel 6

Deze bepaling machtigt de Vlaamse Regering om de samenstelling van de *‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’* en haar werking in de praktijk te organiseren. Het decreet beperkt zich ertoe de krijtlijnen vast te leggen en behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 7

Het advies van de Commissie, bedoeld in artikel 5, § 1, of de bindende uitspraak van de Commissie, bedoeld in artikel 5, § 2, is gericht op het bereiken van een rechtvaardige en eerlijke oplossing als bedoeld in principe 8 van de *Washington Principles on Nazi-Confiscated Art*.

De Vlaamse Regering stelt een procedurereglement op waarin zij de werkwijze van de *‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’* bepaalt in haar rol van adviesverlener bij restitutieverzoeken enerzijds en van scheidsgerecht bij restitutiegeschillen anderzijds en waarin zij de beoordelingscriteria formuleert.

Artikel 8

Opdat de *‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’* de haar opgedragen taken zou kunnen vervullen behoeft zij toegang tot alle informatiebronnen die zij in de uitvoering van haar decretale taak nodig of nuttig acht. Artikel 8 wil die informatiedoorstroom verzekeren door Commissie de mogelijkheid te verlenen partijen en derden te horen, of (geschreven) inlichtingen of andersoortige documenten van hen te verkrijgen. Tevens wil deze bepaling verzekeren dat de Commissie toegang heeft tot alle stukken die zij in verband met de uitoefening van haar taak nodig heeft en die zich in handen van de Vlaamse overheid bevinden. Daartoe bepaalt artikel 8 uitdrukkelijk dat beperkingen die bij Vlaams decreet zijn gesteld aan de openbaarheid van bestuurlijke documenten en de toegankelijkheid van archiefbestanden, voor de Commissie buiten toepassing blijven.

Artikel 9

Aangezien de *‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’* tot doel heeft als maatschappij in Vlaanderen in het reine te komen met het verleden van de nazivervolging, de Holocaust en de

onvolkomenheden van het herstelrecht, is transparantie over de werkzaamheden van deze Commissie van cruciaal belang. Zodoende lijkt het raadzaam de Commissie jaarlijks verslag te laten uitbrengen aan de Vlaamse Regering. Om de voormelde reden zal dit jaarverslag tevens worden meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Luik 2 – Voorstel van concreet uitgewerkt materieel toetsingskader

Ten geleide

281. SITUERING – Om de Vlaamse ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ op het terrein correct te kunnen positioneren, moeten de uitgangspunten voor haar restitutiebeleid helder zijn en is ook duidelijkheid nodig over de wijze waarop zij zich op basis daarvan zal verhouden tot de internationaal maatgevende *soft-law* instrumenten en de restitutiepraktijk binnen de relevante referentiejurisdicties. Dit alles maakte deel uit van het eerste luik van het onderzoek.

282. EEN UITGEWERKT MATERIEEL TOETSINGSKADER TER BEVORDERING VAN DE RECHTVAARDIGHEID – Eens opgericht en na in de interne en internationale rechtsorde te zijn gepositioneerd, zal van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ worden verwacht dat zij adviezen formuleert met betrekking tot individuele restitutieclaims die aan haar zullen worden voorgelegd. Het doel daarbij is in elke zaak tot een ‘rechtvaardige en eerlijke oplossing’ te komen, rekening houdend met alle feiten die voorliggen en de fundamentele uitgangspunten waarop het Vlaamse restitutiebeleid zal worden geënt. Dankzij dat zorgvuldig uitgewerkt toetsingskader zal het mogelijk zijn recht te doen aan de families die slachtoffer werden van nazivervolging, maar aan wie de Belgische rechtsorde door de geëigende mechanismen van achtereenvolgens het herstelrecht en daarna het gemeen privaatrecht geen soelaas kon bieden. Aldus moet het toetsingskader voor individuele gevallen resulteren in meer rechtvaardigheid (waarbij dit begrip conform luik 1 wordt ingevuld in het licht van de internationale *soft law* instrumenten die ons land onderschreef).

283. EEN UITGEWERKT MATERIEEL TOETSINGSKADER TER VRIJWARING VAN DE RECHTSZEKERHEID – Door haar adviespraktijk te gronden op een uitgewerkt materieel toetsingskader bevordert de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ niet alleen de rechtvaardigheid, maar vrijwaart zij ook de rechtszekerheid. Immers een uitgewerkt toetsingskader, met concrete beoordelingscriteria die worden ingepast in een overzichtelijke beslissingsboom, zorgt voor interne consistentie en zelfs een zekere mate van voorspelbaarheid in de oordeelsvorming. Op die manier draagt het uitgewerkt toetsingskader positief bij tot een verhoogde rechtszekerheid in de hoofden van rechtszoekenden. Tegelijk zal het toetsingskader de commissie hoeden voor verwijten van willekeur die bij alternatieve manieren van geschillenbeslechting en *ad hoc* initiatieven zoals deze zo gemakkelijk kunnen worden geformuleerd. Die rechtszekerheid en dat gebrek aan willekeur zijn in een rechtsstaat van cruciaal belang. Om het in de zo befaamde bewoordingen van *Lord Chief Justice HEWERT* te stellen: ‘*Justice must not only be done, but also be seen to be done.*’⁶⁰³ Ook om die reden is er nood aan een uitgewerkt materieel toetsingskader.

⁶⁰³ *Rex v. Sussex Justices* [1924] 1 KB 256.

Hoofdstuk 1 - Gemotiveerde selectie van relevante beoordelingscriteria

1. INLEIDING

284. 'JUST AND FAIR SOLUTIONS' ALS ENIG INHOUDELIJK AANKNOPINGSPUNT – De tekst van de *Washington Principles* en ook die van de *Terezín Declaration* reiken zelf amper inhoudelijke criteria aan die voor de oplossing van restitutievraagstukken aangaande naziroofkunst maatgevend zijn. De enige inhoudelijk instructie die men in de voormelde teksten terugvindt is dat in geval van tegenstrijdige eigendomsaanspraken over cultuurgoederen die door de nazi's werden geconfisqueerd '*just and fair solutions*' moeten worden gezocht (Principes 8 en 9). Wat deze oplossingen precies inhouden en hoe zij moeten worden bereikt: daarover geven de voormelde teksten geen enkele inhoudelijke instructie. Inderdaad, hoe de lidstaten geacht worden voor elke casus een 'rechtvaardige en eerlijke oplossing' aan te reiken en welke beoordelingsnormen daarbij moeten gelden, blijft eigenlijk vrijwel geheel open. Nochtans wordt in de literatuur steeds weer benadrukt hoezeer een helder inhoudelijk beoordelingskader essentieel is om rechtvaardige oplossingen te bereiken; niet alleen in elke concrete casus, maar ook tussen alle casussen onderling door de interne rechtvaardigheid of proportionaliteit te bewaken.⁶⁰⁴ Immers, sinds ARISTOTELES is genoegzaam bekend hoe enerzijds een gelijkheidsbeginsel en anderzijds een daarmee verweven evenredigheidsbeginsel de klassieke ankerpunten vormen van elk erkend concept van rechtvaardigheid.⁶⁰⁵ Zij moeten in wezen bewaken dat gelijke situaties gelijk worden behandeld en ongelijke situaties ongelijk, in verhouding tot de mate van ongelijkheid. Het zijn precies deze klassieke postulaten van de rechtvaardigheid die gediend zijn met een genuanceerd materieel beoordelingskader, uiteraard in relatie tot de specifieke historische context.⁶⁰⁶

285. METHODOLOGIE – Om die reden juichen wij de beslissing van de Vlaamse Regering/minister van Cultuur toe om op basis van wetenschappelijk onderzoek een zo gedetailleerd mogelijk inhoudelijk beoordelingskader te laten uitwerken en daaraan uitdrukking te geven. Hiervoor zijn wij aan de slag gegaan met de informatie over het eigen materiële beoordelingskader dat op de website van elk van de bestaande buitenlandse restitutiecommissies was terug te vinden. Daarnaast hebben wij voor elk van hen het concrete contentieux onder de loep genomen om daarin de inhoudelijke factoren te identificeren die voor de besluitvorming van de restitutiecommissies in hun streven naar '*just and fair solutions*' bepalend waren. Waar mogelijk werd er maximaal aangeknoopt met de bevindingen en aanbevelingen van de massale studie *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien* die in Duitsland onder leiding van collega Matthias WELLER met een grote equipe werd gevoerd en waarvan de resultaten in de zomer van 2024 werden voorgesteld.⁶⁰⁷ Zo komen we ertoe uiteindelijk **acht bepalende**

⁶⁰⁴ Zie bijvoorbeeld L. VAN VLIET, "Niederlande", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (248) 264; A. LEHAVI, "Israel", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (227) 228; C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 331 en 342.

⁶⁰⁵ ARISTOTELES, *Ethica Nicomachea*, Boek V, Kapitel 5. Zie ook *supra*, randnr. 101.

⁶⁰⁶ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 167.

⁶⁰⁷ M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 393 p.

beoordelingscriteria/-punten te onderscheiden die wij aansluitend toelichten. Op basis daarvan zullen wij in het laatste onderdeel van deze studie voor de op te richten Vlaamse ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ een concreet beoordelingskader ontwikkelen, waarbij de geselecteerde beoordelingscriteria bij wijze van sluitstuk in een praktisch hanteerbare beslissingsboom zullen worden geïntegreerd.

2. OVERZICHT VAN DE GESELECTEERDE INHOUDELIJKE BEOORDELINGSPUNTEN

- **Eerste beoordelingspunt: voorwerp/materiële werkingssfeer (VRAAGSTELLING 1: is het object waarover moet worden beslist een ‘cultuuro goed’ ?)**

286. MATERIËLE WERKINGSSFEER VOLGENS DE SOFT-LAW INSTRUMENTEN – Omwille van de massale naziroofpraktijken tijdens de bezettings- en oorlogsjaren, de onvolkomenheden van het naoorlogse rechtsherstel en de bijzondere betekenis van cultuuro goederen voor de nabestaanden als emotioneel beladen voorwerpen die hen verbinden met de hun ontnomen voorouders was de internationale gemeenschap van oordeel dat een bijzonder initiatief hieromtrent geboden was. Zo kwamen in 1998 de *Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art* tot stand. Het opschrift van dit *soft-law* instrument maakt meteen duidelijk dat het zich richt op voorwerpen die als ‘kunst’ of ‘kunstwerken’ kunnen worden aangemerkt. De *Terezín Declaration* breidt dit toepassingsgebied uit tot de meer algemene term ‘cultuuro goederen’, die duidelijk ruimer is en in zekere zin ook gemakkelijker te definiëren, dan het vage (juridische?) begrip kunst. Zo zullen antiquiteiten die slachtoffers van de nazivervolging verzamelden niet noodzakelijk ‘kunst’ uitmaken; cultuuro goederen daarentegen zijn ze zonder twijfel. Geheel in lijn hiermee is de terminologische verduidelijking die wat betreft de materiële werkingssfeer in de *Best Practices 2024* kan worden teruggevonden. Zo stelt *Best Practice A*:

‘Art’ refers to the cultural property of victims of the Holocaust (Shoah) and other victims of Nazi persecution, in public or private hands, including but not limited to paintings and other visual and decorative art, sacred scrolls, synagogue and ceremonial objects, as well as libraries, manuscripts, archives, records, and musical instruments belonging to individuals and to Jewish and other communities, organizations, and institutions. (Best Practice A).

287. MATERIËLE WERKINGSSFEER IN DE REFERENTIEJURISDICTIES – Wie de materiële werkingssfeer van de bijzondere restitutieregimes in de diverse referentiejurisdicties onderzoekt komt tot het besluit dat de voormelde ruime invulling overal uniform wordt gehanteerd, zowel binnen de nationale regelgeving die de internationale *soft-law* instrumenten implementeert, als in de restitutiepraktijk die op grond daarvan werd ontwikkeld.⁶⁰⁸ Onroerende goederen, hoe kunstig of historisch waardevol ook, vallen hier nergens onder. Ook effecten of waardepapieren zijn geen cultuuro goederen, waardoor allerhande vorderingen, aandelen, titels of immateriële rechten (e.g. patenten, auteursrechten,...) die slachtoffers verloren buiten het toepassingsgebied van de *Washington Principles/Terezín Declaration* blijven en naar ons oordeel dus ook buiten de bevoegdheid van de Vlaamse ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ behoren te vallen. De restitutiecommissies in de referentiejurisdicties richten zich dus zonder meer om roerende lichamelijke zaken.

⁶⁰⁸ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 170.

288. DEFINITIE VAN ‘CULTUURGOED’ – Wat een roerende lichamelijke zaak vervolgens tot ‘cultuurgoed’ maakt, is minder duidelijk. De ‘verzamelwaardigheid’ van het object vormt daarbij een belangrijke indicatie. Zo mag men aannemen dat de roerende goederen die behoren tot de collectie van een museum, een archief, of een bibliotheek dergelijke ‘verzamelwaardigheid’ hebben en dus cultuurgoederen zijn. Men zou kunnen betogen dat het feit van inbeslagname alleen al voldoende is om een roerend voorwerp tot een ‘cultuurgoed’ te verheffen, omdat de inbeslagname er net een historische betekenis aan geeft. Dergelijke redenering lijkt ons evenwel niet juist, omdat ze erop uitloopt van elk in beslag genomen roerend voorwerp een ‘door de nazi’s geconfisqueerd cultuurgoed’ te maken. Een dergelijke invulling zou het toepassingsgebied van de *Washington Principles on Nazi-Confiscated Art* onherkenbaar verwateren.⁶⁰⁹ De nazi’s hebben tijdens de oorlogsjaren in de bezette gebieden onmiskenbaar grote hoeveelheden grondstoffen, productiemiddelen, wapens en munitie ingezameld. Zij zijn roerende goederen, doch geen ‘cultuurgoederen’. Wel past het op te merken dat er ons binnen het contentieux van de diverse nationale restitutiecommissies geen enkel geval bekend is waarin een rechtvaardige en eerlijke oplossing werd afgewezen op grond van het feit dat het object in kwestie geen ‘kunstwerk’ laat staan geen ‘cultuurgoed’ zou zijn.⁶¹⁰ In elk geval lijdt het voor ons geen twijfel dat alle roerende goederen die deel uitmaken van de collectie van een klassieke erfgoedinstelling (museum, archief, bibliotheek) zonder meer als cultuurgoederen kunnen worden aangemerkt en dus onder de regeling vallen.

- **Tweede beoordelingspunt: Eigendomspositie van de benadeelde (VRAAGSTELLING 2: behoorde het verloren goed in eigendom toe aan het beweerde slachtoffer?)**

289. TOEPASSELIJK RECHTSREGIME ? – Voor de toepasselijkheid van de *Washington Principles* en de *Terezín Declaration* is het essentieel dat het cultuurgoed waarvan vandaag de restitutie wordt gevraagd, op het moment dat de vermoedelijke benadeelde (of diens rechtsvoorganger) het verloor, aan die laatste in eigendom toebehoorde. De eigendomsstatus van de benadeelde moet daarbij conform het internationaal erkende IPR-principe van de *lex rei sitae* worden bepaald/beoordeeld volgens het recht dat ten tijde van het verlies van toepassing was op de plaats waar de zaak in kwestie gelokaliseerd was.⁶¹¹ Belangrijk daarbij is op te merken dat louter bezit geen eigendom uitmaakt. Bezit betreft immers een feitelijke toestand, in tegenstelling tot eigendom dat een zakelijk recht uitmaakt.⁶¹²

290. WAT MET KOOPWAAR ? – Koopwaar dat deel uitmaakt van het handelsvermogen van de benadeelde die als natuurlijke persoon zijn beroep uitoefende, moet worden gelijkgesteld met privé-eigendom, aangezien het cultuurgoed onmiskenbaar toebehoorde aan het ene vermogen van de persoon in kwestie. Werd de handel evenwel gevoerd door een rechtspersoon, dan is deze rechtspersoon de eigenaar van de handelsstock en niet een achterliggende vennoot-natuurlijke persoon. Dit is een essentieel inzicht voor de correcte omgang met cultuurgoederen die aan de professionele kunsthandel werden ontnomen.

291. HOUDERS ZIJN GEEN EIGENAARS – Aangezien het in de cultuurgoederenhandel frequent voorkomt dat goederen in eigendom toebehoren aan een opdrachtgever die in het

⁶⁰⁹ A. DEWEY, *Gerecht und fair? Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats im Lichte der Washingtoner Prinzipien*, Berlijn, De Gruyter, 2023, 102.

⁶¹⁰ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 170.

⁶¹¹ Zie daarover B. DEMARSIN, “Verscheurd tussen koper en eigenaar – De kunst om de kloof in het goederenrecht te dichten”, *Tijdschrift voor Privaatrecht* 2019, afl. 2, (493) 566 e.v.

⁶¹² V. SAGAERT, *Goederenrecht*, in *Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, Mechelen, Kluwer, 2021, 1052 e.v.

distributieproces wordt vertegenwoordigd door de professionele kunsthandelaar die als tussenpersoon optreedt, moet men bij de beoordeling van naziroofgeschillen van gevallen van naziroofkunst ook daarvoor gevoelig zijn. Zo zijn goederen die in consignatie worden gehouden door een kunsthandelaar niet de eigendom van de kunsthandelaar, maar wel die van de opdrachtgever. Goederen waarvoor een kunsthandelaar optreedt als agent of vertegenwoordiger zijn inderdaad geen eigendom van de kunsthandelaar. Een in bewaring gegeven voorwerp is ook geen eigendom van de bewaarnemer en een in pand gegeven object blijft eigendom van de pandgever. Ook in geval van een insolvente handelszaak moet men zich goed bevragen wie precies de geschade partij is als de insolvente boedel in beslag wordt genomen: is het de eigenaar die door de insolventie zijn beschikkingsbevoegdheid is ontnomen of de gemeenschap van schuldeisers?⁶¹³ Juridische kennis en inzicht in de goederenrechtelijke verhoudingen waartoe de voormelde situaties aanleiding geven is voor de beoordeling van concrete restitutiecasussen dan ook essentieel.

292. SITUATIES VAN MEDE-EIGENDOM IN EEN FAMILIALE CONTEXT – Ook mede-eigendom van cultuurgooderen kwam natuurlijk frequent voor, denk maar aan de goederen die deel uitmaakten van het gedeelde vermogen van huwelijkspartners of goederen die kinderen van hun ouders erfden. Ten aanzien van cultuurgooderen die in een familiale context aan diverse personen toebehoorden (e.g. echtgenoten, broers en zussen,...), lijken alle buitenlandse restitutiecommissies die betrokkenen voor de verdere toepassing van het bijzondere restitutieregime als (mede-)eigenaar te beschouwen, en dit soms in afwijking van de regels die worden voorgeschreven door de situswet die destijds toepasselijk was.⁶¹⁴

293. OVER HET ESSENTIËLE VERSCHIL TUSSEN EEN EMOTIONELE EN EEN ZAKENRECHTELIJKE BAND – Tot slot merken we nog op dat het niet volstaat dat het slachtoffer ten aanzien van het voorwerp een emotionele band had; alleen een juridische relatie onder de vorm van een eigendomsrecht (of ander zakelijk recht) wordt in aanmerking genomen.

294. BEWIJSLAST – De eigendomspositie van de benadeelde partij ten aanzien van het destijds verloren en nu teruggevorderde voorwerp moet met hoge mate van waarschijnlijkheid worden vastgesteld. Die bewijslast rust op de eiser. Het bewijs kan evenwel ook indirect worden geleverd. Ook moet de eiser met dezelfde graad van waarschijnlijkheid kunnen aannemelijk maken dat het destijds verloren voorwerp identiek is aan hetgeen nu wordt teruggevorderd. Wel stelt Principe 4 van de *Washington Principles* in dat verband dat altijd rekening moet worden gehouden met het feit dat hiaten en onzekerheden wat betreft de herkomstgeschiedenis onvermijdelijk zijn vanwege de tijd die sinds de oorlogsjaren is verstreken en de bijzonder heftige omstandigheden van de Holocaust.⁶¹⁵

- **Derde beoordelingspunt: Het recht van de eiser (VRAAGSTELLING 3: Is de eisende partij de rechtsopvolger van de benadeelde ?)**

⁶¹³ Voor een gedetailleerde analyse van dat soort complexe verhoudingen en hun eigendomsrechtelijke implicaties voor potentieel benadeelden, zie L. VAN VLIET, "Niederlande", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (248) 266 e.v.

⁶¹⁴ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 171.

⁶¹⁵ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 171.

295. BENADEELDE PARTIJ OF ERFOPVOLGER(S) – Bepalend is vanzelfsprekend ook het recht dat de eiser kan laten gelden op een rechtvaardige en eerlijke oplossing. In beginsel geniet de benadeelde partij dit recht zelf. Is zij/hij daarentegen niet meer in leven, dan berust dat recht bij haar/zijn erfgenamen als algemene rechtsopvolger(s). Wie zelf niet de rechtstreekse benadeelde is, en al evenmin de positie van algemene rechtsopvolger kan laten gelden, kan volgens de waargenomen praktijk geen restitutieaanspraak laten gelden.⁶¹⁶

296. BEOORDELING VAN DE ERFOPVOLGING VOLGENS HET TOEPASSELIJKE ERFRECHT – In het geval van restitutieaanspraak die voortvloeit uit erfopvolging wordt de aanspraak bepaald door het toepasselijke erfrecht. Zo stellen de *Best Practices 2024*:

‘Restitution should be to all lawful beneficiaries and heirs in accordance with a country’s usual inheritance law. [...]’ (Best Practice E)

297. BEWIJSLAST – Het komt de eiser toe het bewijs te leveren de erfgenaam te zijn van de oorspronkelijke benadeelde. Was de oorspronkelijke benadeelde een vennootschap, dan wordt het recht op een ‘rechtvaardige en eerlijke oplossing’ onder het bijzondere restitutieregime voor deze vennootschap en zijn vennoten beheerst door de bepalingen van het toepasselijke vennootschapsrecht. Ook hier moet de eiser het bewijs leveren van zijn juridische aanspraak. Ingeval van meerdere opeenvolgende verliezen wordt door de restitutiecommissies in de omringende landen doorgaans voorrang gegeven aan de eerste benadeelde en haar/zijn rechtsopvolgers.⁶¹⁷

298. GROTE OMZICHTIGHEID – Zorgvuldigheid bij dat alles is echt wel geboden. Het is bijzonder pijnlijk wanneer de werkelijke rechthebbenden zouden worden benadeeld doordat een niet-rechthebbende afgifte van het cultuurgood zou bekomen. Indien hier twijfel over bestaat, omdat bijvoorbeeld niets geweten is van bepaalde erfgenamen en of zij nog in leven zijn, dienen regelingen getroffen te worden die de belangen van eventuele bijkomende gerechtigden (of van de werkelijk gerechtigden) effectief beschermen.⁶¹⁸ Eigenlijk zou wie restitutie ontvangt tegelijk ook belast moeten worden met de juridische verplichting zelf op zijn beurt een ‘rechtvaardige en eerlijke oplossing’ te vinden, indien dat door het later opduiken van de werkelijk gerechtigden (of van bijkomende gerechtigden) nodig zou blijken. De loutere verplichting de instelling die een cultuurgood restitueert tegen eventuele latere schadeclaims van derden te vrijwaren, is in de geest van de *Washington Principles* niet voldoende.

299. WAT ALS POTENTIËLE RECHTHEBBENDEN NIET KUNNEN WORDEN GEÏDENTIFICEERD OF GEVONDEN ? – Om dergelijke latere problemen te vermijden zou men kunnen betogen (zoals de *Best Practices 2024* overigens doen) dat er slechts restitutie mogelijk is als de erfrechtelijke situatie geheel en al duidelijk is en alle potentieel gerechtigden zich hebben aangediend of minstens werden aangezocht.

⁶¹⁶ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 340.

⁶¹⁷ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 172.

⁶¹⁸ Zie A. LEHAVI, "Israel", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (227) 237; A. DEWEY, *Gerecht und fair? Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats im Lichte der Washingtoner Prinzipien*, Berlin, De Gruyter, 2023, 319 e.v.

‘All pre-War owners who are identified through provenance research or their heirs should be proactively sought by the current possessors for the purpose of restitution.’ (Best Practice E)

Dat lijkt ons evenwel te ver te gaan daar het onwillige collectiebeherende instellingen munitie zal bieden om zich tegen een restitutie ten behoeve van de bekende erfgenamen van ontegensprekelijke slachtoffers van nazivervolging te verzetten. Als een individuele rechtsoptvolger van de oorspronkelijke benadeelde niet kan worden geïdentificeerd, laat staan teruggevonden, kan een oplossing erin bestaan diens belangen te laten behartigen door een slachtofferorganisatie. In die zin moeten de overwegingen N en O van de *Best Practices 2024* worden begrepen:

‘There is a recognized urgent need to work on ways to achieve a just and fair solution to the issue of spoliated art and cultural property where pre-War owners or their heirs, both individuals and legal persons cannot be identified, while recognizing there is no universal model for this issue and recognizing the previous Jewish or other ownership of such cultural assets.’ (Best Practice N)

‘Art and cultural property that is determined to have been the property of Jewish communities should be returned to an existing successor community, institution, or organization, and/or a successor organization for the Jewish people as a whole. The objects should not be seen as collection items but as part of the collective memory of the Jewish people. As yet unreturned items that exist in textual form, such as manuscripts, archives, scrolls, and books, should be digitized and made easily accessible over the internet.’ (Best Practice O)

300. WAT MET DE ‘VERWEESDE CULTURGOEDEREN’ ? –De vraag in welke mate de erfrechtelijke situatie geheel moet uitgeklaard zijn en alle potentieel gerechtigden zich hebben aangediend is allerm minst vrijblijvend. Afhankelijk van hoe strikt men hiermee omgaat, zullen bepaalde restitutieclaims net wél of net niet door de eiser(s) met succes kunnen worden ingesteld. Een fundamentele keuze dringt zich op en die kan ons inziens alleen door de politiek worden gemaakt die daar de verantwoordelijkheid voor zal dragen. In het verlengde van de vraag naar de potentiële rol die een (Joodse) slachtofferorganisatie als zaakbehartiger van personen die niet kunnen worden teruggevonden kan spelen, behoeft ook het minstens zo fundamentele vraagstuk een antwoord wat er dient te gebeuren met zogenaamde ‘verweesde cultuurgoederen’. Dit zijn de cultuurgoederen waarvan bekend is dat ze werden geroofd, maar waarvoor geen enkele erfgenaam zich spontaan aandient, laat staan na (intensieve) zoekacties kan worden teruggevonden, omdat ze allemaal niet langer in leven zijn. Ook hierover dringt een fundamentele keuze zich op en die kan alleen mits het nodige (maatschappelijke) debat door de politiek worden gemaakt.

- **Vierde beoordelingspunt: Rechtspositie van de wederpartij (VRAAGSTELLING 4: Is de partij tegen wie de eiser zijn restitutievordering instelt een eigenaar (of gelijkgestelde) die gebonden is door de *Washington Principles* ?)**

301. EEN GEBONDEN WEDERPARTIJ – Belangrijk is vanzelfsprekend ook te weten tegen wie de eiser zijn restitutievordering moet richten. Volgens de waarneembare praktijk in de referentiejurisdicties is de verweerder in principe de huidige eigenaar van het voorwerp, op voorwaarde dat die zich heeft gebonden aan de *Washington Principles* (of onder het toepassingsgebied valt van de nationale regelgeving die ter implementatie ervan werd uitgevaardigd). Ook collectiebeherende instellingen of beheersstructuren die louter als

trustee/bewaarnemer ten behoeve van derden cultuurgoederen beheren, denk maar aan de objecten die in de directe naoorlogse jaren vanuit het buitenland (e.g. Duitsland of Oostenrijk) werden gerecupereerd, maar die destijds niet aan de slachtoffers of hun erfopvolgers konden worden gerestitueerd, worden voor de toepassing van het bijzondere restitutieregime aan tegenwoordige eigenaars gelijkgesteld.⁶¹⁹

- **Vijfde beoordelingspunt: Toerekening van het verlies (VRAAGSTELLING 5: Is het verlies toe te rekenen aan nazivervolging ?)**

302. CENTRALE ROL – Het vraagstuk van de toerekening zal zonder meer een centrale rol spelen bij haast elke beoordeling die de Vlaamse ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ in geval van een restitutievraag zal moeten maken. Het zal dan ook niet verbazen dat de kwestie complexer is dan de tot dusver besproken punten.

303. EIGENDOMSVERLIES – Het bijzondere restitutieregime (waarvan de contouren met de *Washington Principles* op internationaal vlak werden getekend en dat vervolgens reeds in een 6-tal jurisdicties resulteerde in de oprichting van een vaste restitutiecommissie) heeft tot doel tegemoet te komen aan wie slachtoffer werd van de nazi's en door de vervolgingsmaatregelen die dat bewind uitrolde cultuurgoederen verloor. Het eigendomsverlies moet kunnen worden toegerekend aan het nazibewind. Daarbij moet de notie ‘eigendomsverlies’ ruim worden opgevat, als elk proces dat leidde tot de verwijdering van een voorwerp uit iemands vermogen. Eerder gaven wij al aan dat het voorwerp van dat verlies een cultuurgoed moet zijn.⁶²⁰

304. TEMPORELE AFBAKENING, DOCH STEEDS REKENING HOUDEND MET DE CONCRETE LOCATIE – De periode van het nazibewind kan in zijn algemeenheid temporeel worden afgebakend vanaf het moment van de machtsovername door de nationaalsocialisten in Duitsland op 30 januari 1933, tot de capitulatie van de Duitse strijdkrachten op 8 mei 1945.⁶²¹ Ook de *Best Practices 2024* schuiven die tijdsperiode naar voor:

‘Nazi-confiscated’ and ‘Nazi-looted’ refer to what was looted, confiscated, sequestered, and spoliated, by the Nazis, the Fascists and their collaborators through various means including but not limited to theft, coercion, and confiscation, and on grounds of relinquishment, as well as forced sales and sales under duress, during the Holocaust era between 1933-45.’ (Best Practice B)

Verder komt uit het rechtsvergelijkend onderzoek van het restitutiecontentieux in de referentiejurisdicties naar voor dat de bestuurlijke regimes in gebieden die door het Duitse Rijk werden bezet of gecontroleerd, in ieder geval moeten worden gelijkgesteld met de naziheerschappij.⁶²² Ook daarover is de zopas aangehaalde *Best Practice B* heel helder. Dit geldt vanzelfsprekend uitsluitend vanaf het moment dat de nazi's er de macht overnamen. Zodoende zal het temporele venster van de toerekenbaarheid voor België anders zijn dan voor pakweg Duitsland, Oostenrijk, Tsjechië of Polen. Opvallend is wel hoe de internationale *soft-law*

⁶¹⁹ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 173.

⁶²⁰ *Supra*, randnr. 286-288.

⁶²¹ Zie in die zin ook D. MICHMAN, “*Yad Vashem – and I – use these terms [Holocaust and Shoah] to indicate the persecution of the Jews by Nazi Germany and its allies during the entire period of the Third Reich, i.e. 30 January 1933-8 May 1945*” (opgenomen in <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 360.

⁶²² M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 173.

instrumenten temporeel steeds van een zelfde einddatum in 1945 lijken uit te gaan, terwijl bepaalde gebiedsdelen natuurlijk al vroeger waren bevrijd. Omgekeerd kan men zich indenken dat bepaalde slachtoffers van het naziregime die aan het einde van de oorlog economisch totaal berooid waren kort na de bevrijding toch nog noodgedwongen cultuurgoederen moesten verkopen om te overleven en dat deze verkopen compleet verlieslatend gebeurden. Het lijkt ons niet correct dat zulke verliezen per definitie niet in aanmerking zouden komen. Meteen mag duidelijk zijn waarom wij er geen voorstander van zijn steeds 8 mei 1945 als vaste einddatum te hanteren. Het is ons inziens veel rechtvaardiger geval per geval de analyse van de toerekenbaarheid te maken.

305. OVER HET VERSCHIL TUSSEN CAUSALITEIT EN TOEREKENBAARHEID – Om van toerekening aan het nazibewind te kunnen spreken is het noodzakelijk (maar niet voldoende) dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen het naziregime en het verlies van het cultuurgoed. Dit is niet het geval als het verlies, zoals het zich concreet voordeed, ook zonder het naziregime zou zijn ingetreden. Zuivere causaliteit wordt in ons recht (net als in dat van de overige jurisdicties die van dit onderzoek deel uitmaken⁶²³) van oudsher beoordeeld op grond van de *conditio sine qua non*-test. Zou het gevolg, zoals het zich *in concreto* voordeed, ook zijn ingetreden zonder de gebeurtenis waarvan men zich bevraagt of ze ermee in causaal verband staat? Is het antwoord op deze vraag ‘ja’, dan is er geen causaal verband; bij ‘nee’ is dat er wel. Heel wat eigendomsverlies van tijdens de oorlogsjaren zal bijgevolg causaal kunnen worden geduid, omdat het (direct of indirect) voortvloeit uit de acties van nazi-Duitsland. Toch zullen niet alle verliezen die werden *veroorzaakt* ook kunnen worden *toegerekend* aan het nazibewind. Voor de toepassing van het bijzondere herstelregime is het immers essentieel een onderscheid te maken tussen loutere causaliteit enerzijds en daadwerkelijke toerekening of attributie anderzijds. Toerekening vertrekt van causaliteit, maar verbindt dat met verantwoordelijkheid. Zonder causaliteit kan er van meet af aan geen sprake zijn van toerekening. Causaliteit is het startpunt, maar alleen echter niet voldoende om verantwoordelijkheid toe te wijzen. De beoordeling van de toerekening gaat dan ook verder dan een loutere causaliteitsbeoordeling.⁶²⁴

306. NAUWE BAND MET MACHTSUITOEFENING DOOR DE NAZI'S – Voor toerekening moet het causaal verband moreel worden gewaardeerd. In abstracte termen is het duidelijk de tendens binnen de referentiejurisdicties om eigendomsverlies slechts aan het nazibewind toe te rekenen als er een voldoende ‘nauw’ of zelfs ‘direct’ verband bestaat tussen de machtsuitoefening door de nazi's enerzijds en het verlies anderzijds. Zo definieert artikel 1 van het *Instellingsbesluit Restitutiecommissie* bijvoorbeeld voor het Nederlandse systeem dat ‘restitutie’ de teruggave is aan de oorspronkelijke eigenaar of aan diens rechtsopvolgers krachtens erfrecht van cultuurgoederen, waarvan de oorspronkelijke eigenaar het bezit onvrijwillig, *door omstandigheden die direct verband hielden met het naziregime*, heeft verloren.⁶²⁵ In de regel veronderstelt een dergelijk verband dat de eigenaar van het verloren goed werd vervolgd door het naziregime. Vervolgde personen behoorden in de regel tot een groep van mensen die werden onderworpen aan dwang- en geweldmaatregelen, in het bijzonder om antisemitische, racistische,

⁶²³ Zie bijvoorbeeld C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 349.

⁶²⁴ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 174.

⁶²⁵ Besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 15 april 2021, nr. WJZ/27740278, houdende instelling van de Adviescommissie restitutieverzoeken cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog en de vaststelling van het door deze commissie te hanteren beoordelingskader (Instellingsbesluit Restitutiecommissie), *Staatscourant* 21 april 2021, nr. 20304.

religieuze, politieke, ideologische of andere nazi-ideologische redenen.⁶²⁶ Zoals bekend kunnen fascist en hun collaborateurs met het nazibewind worden gelijkgesteld. Verliezen door toedoen van de geallieerden (incl. de Sovjetlegers) zullen daarentegen niet aan de nazi's en hun bondgenoten kunnen worden toegerekend.

307. OORZAKEN VAN EIGENDOMSVERLIES – Wie het geheel aan uitspraken van de diverse restitutiecommissies overschouwt stelt vast dat wat betreft het eigendomsverlies van cultuurgooederen minstens volgende categorieën kunnen of zelfs moeten worden onderscheiden:

1. Verlies ingevolge opeising/confiscatie door een overheidsinstantie;
2. Verlies ingevolge opeising/confiscatie door een particulier;
3. Verlies ingevolge eigen handelen van de benadeelde.

Voor de eerste categorie van de verliezen ingevolge de opeising/confiscatie door een overheidsinstantie kan men besluiten dat deze zonder meer toe te schrijven zijn aan het naziregime, tenzij causaliteit ontbreekt. Dat zou betekenen dat de inbeslagname door de overheidsinstantie in zijn concrete vorm ook zonder het naziregime zou hebben plaatsgevonden. Voor de tweede categorie van de verliezen ingevolge een inbeslagname door particulieren komt uit de rechtsvergelijking naar voor dat deze evenzeer zijn toe te rekenen aan het naziregime, tenzij causaliteit ontbreekt en dus de inbeslagname in zijn concrete vorm ook zonder naziregime zou hebben plaatsgevonden. Het lijkt niet gepast om aan dit tweede scenario verdere voorwaarden te koppelen. Het toerekeningsvraagstuk is noodzakelijkerwijs complexer in het geval van verlies door eigen handelen van de benadeelde, zoals de verkoop van het object in kwestie: in dergelijke gevallen is het verlies (alleen) toerekenbaar aan het naziregime als het voldoende onvrijwillig was vanwege de vervolging. Men spreekt dan van een gedwongen verkoop.

308. BEOORDELING GEDWONGEN VERKOOP: TOEREKENBAAR VERLIES – Om deze beoordeling te maken, kan rekening worden gehouden met indirect bewijs. Volgens het rechtsvergelijkend onderzoek is er met name (maar niet uitsluitend) sprake van onvrijwilligheid, die volstaat het verlies toe te rekenen aan het nazibewind, indien:

1. de vervolgte persoon geen passende tegenprestatie heeft ontvangen bij de verkoop van zijn eigendom;
2. de vervolgte persoon over de tegenprestatie verkregen uit de verkoop niet vrij kon beschikken,
3. de transactie plaatsvond op een moment dat er reeds sprake was van systemische vervolgingsdruk,
4. het verlies rechtstreeks verband hield met de voorbereiding of uitvoering van een ontsnapping aan het naziregime
5. de hoofdoorzaak van de eigen daden van het slachtoffer om andere redenen aan het naziregime kan worden toegeschreven.⁶²⁷

309. BEOORDELING GEDWONGEN VERKOOP: NIET-TOEREKENBAAR VERLIES – Uit het beslissingspraktijk van de reeds bestaande restitutiecommissies in de ons omringende landen komen in het bijzonder (maar niet uitsluitend) de volgende aanwijzingen naar voor die zouden toelaten te

⁶²⁶ Omvattend over het begrip „vervolging“, zie A. DEWEY, *Gerecht und fair? Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats im Lichte der Washingtoner Prinzipien*, Berlijn, De Gruyter, 2023, 164 e.v.

⁶²⁷ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 175.

besluiten dat een verlies aan het eigen handelen van de benadeelde (en dus niet aan het nazibewind) moet worden toegerekend:

1. Wanneer de hoofdoorzaak van het eigen handelen van het slachtoffer kan gevonden worden in economische moeilijkheden die al bestonden vóór het naziregime;
2. Wanneer de beslissing om te verkopen al werd genomen vóór het begin van het naziregime, met name als verkooponderhandelingen of andere voorbereidingen al waren begonnen vóór de installatie van het naziregime (ook al liepen zij erna nog verder);
3. Wanneer de verkoop plaatsvond in een veilig derde land ('zogenaamde vluchtgoederen'), tenzij de verkoop ervan uit bittere noodzaak gebeurde gelet op de benarde situatie waarin de eigenaar zich bevond;
4. Wanneer de hoofdoorzaak van het eigen handelen van het slachtoffer om andere redenen niet kan worden toegeschreven aan het naziregime.⁶²⁸

310. BEWIJSVOERING – De eisers kunnen de relevante feiten ook indirect bewijzen door allerlei aanwijzingen aan te brengen.⁶²⁹ Om van daadwerkelijk indirect bewijs te kunnen spreken volstaat een enkele aanwijzing in principe niet. In de regel laat slechts een bundel van aanwijzingen toe een feit indirect te bewijzen. Doorgaans zullen stukken indirect bewijs elkaar overlappen om samen het bestaan van een bepaalde omstandigheid aannemelijk te maken. Slecht uitzonderlijk zal een enkele aanwijzing volstaan.⁶³⁰ Ook al te speculatieve veronderstellingen kunnen geen volwaardig indirect bewijs opleveren.⁶³¹ Wel lijkt het ons zinvol dat de Vlaamse 'Vaste Commissie voor Naziroofkunst' ten behoeve van de slachtoffers van vervolging een aantal vermoedens met passende weerleggingsmogelijkheden zou ontwikkelen en hanteren. Dergelijke 'bewijstechniek' wordt ook door de restitutiecommissies in de ons omringende landen gehanteerd. Wel moet men zich ervoor hoeden een dergelijke veronderstellingsregel slechts aan te wenden wanneer er geen reële (directe) bewijzen voorliggen. Het kan niet immers de bedoeling zijn op basis van indirecte vermoedens in te gaan tegen direct bewijsmateriaal in deze of gene zin. Wel moet men er conform de *Washington Principles* steeds mee rekening houden dat lacunes en onduidelijkheden in het bewijsmateriaal onvermijdelijk zullen zijn door de lange tijd die sinds de oorlogsjaren verstreek en de bijzonder dierbare omstandigheden van het naziregime in het algemeen en van de Holocaust in het bijzonder.

311. ILLUSTRATIE: VERKOOP VAN 'VLUCHTGOED' – Wij zijn van oordeel dat met een toerekeningspraktijk die geaxeerd is op de voormelde elementen alle scenario's van bezitsverlies, zelfs zeer controversiële, rationeel en met passende kunnen worden beoordeeld. Ter illustratie beoordelen we hier *in abstracto* de toerekening aan het nazibewind van het voorbeeldscenario van de verkoop van de zogenaamde *Fluchtgüter*, namelijk de cultuurgooederen die door een persoon die werd vervolgd door het naziregime na het vluchten in een veilig derde land werden

⁶²⁸ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 175.

⁶²⁹ Zo kan voor het *Spoliation Advisory Panel* in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld "circumstantial evidence" gebruikt worden. Zie C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 343.

⁶³⁰ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 175.

⁶³¹ Ook daarover wat het *Spoliation Advisory Panel* in het Verenigd Koninkrijk betreft, zie C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 343.

verkocht. Het lijkt geen twijfel dat er causaliteit bestaat tussen het naziregime en het verlies van het cultuurgoed in het veilige derde land. Immers, zonder nazi-invasie en -vervolging was er geen vlucht naar het buitenland nodig geweest en moesten de cultuurgoederen er niet worden verkocht. Vervolgens komen we tot de vraag van de toerekening, waarbij moet worden beoordeeld of er een voldoende nauw verband bestaat tussen het naziregime en het verlies. Hierbij springt in het oog dat het eigendomsverlies bij de verkoop van zogenaamde *Fluchtgüter* te wijten is aan het eigen handelen van de benadeelde partij. Toch moet dergelijk eigen handelen soms ook worden toegerekend aan de nazivervolging en daarvoor zal men noodzakelijkerwijs moeten terugvallen op (een bundel van) aanwijzingen die een indirect bewijs kunnen opleveren. Een betekenisvolle aanwijzing is in de eerste plaats de vaststelling dat de verkoop in een derde land (en dus buiten de territoriale machtsfeer van de nazi's) geschiedde. Dit pleit op het eerste gezicht duidelijk tegen de stelling dat de verkoop nog zou kunnen worden toegerekend aan het nazibewind en zijn vervolgingsbeleid. Toch is het best mogelijk dat het slachtoffer als gevolg van nazivervolgingsmaatregelen dermate berooid in het buitenland toekwam dat de beslissing een cultuurgoed te verkopen daarvan het rechtstreekse gevolg was en dus voor het slachtoffer noodzakelijk was om te overleven of uit zijn benarde (financiële) situatie te geraken. Zodoende lijkt het correct het naziregime de hoofdoorzaak van het verlies te noemen, ongeacht de locatie van de verkoop door de benadeelde die zich in case zelfs buiten de invloedssfeer van het naziregime bevond. Het *in abstracto* geschetste scenario van verlies kan dan ook aan het naziregime worden toegerekend. Wel is het natuurlijk belangrijk dat de eiser de feitelijke omstandigheden die als aanwijzingen dienen aanbrengt en bewijst. Ook hiervoor kan de eiser terugvallen op indirecte bewijzen. Zo zal de kwestie van het onvrijwillige karakter van het eigen handelen van de eiser leiden tot de vraag of de eiser alternatieven had. Daarvoor zullen de economische omstandigheden ten tijde van de verkoop een belangrijke aanwijzing zijn. Om de slachtoffers en hun nazaten een zeer moeilijk en tijdrovend onderzoek naar die economische omstandigheden te besparen zou de Vlaamse '*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*' ervoor kunnen kiezen hier met vermoedens te werken en zo de bewijskwestie te vereenvoudigen. Ze zou bijvoorbeeld een tijdvak kunnen formuleren waarbinnen onvrijwilligheid uit financiële noodzaak bij de verkoop wordt vermoed. Of dit één maand, drie maanden, dan wel zes maanden vanaf de aankomst in het derde land is of een nog langere tijd, is in zekere zin een politieke beslissing. In elk geval lijkt het logisch dat tijdvak waarbinnen nijpende economische omstandigheden als rechtstreeks gevolg van nazimaatregelen als drijfveer voor de verkoop worden vermoed, voldoende kort te houden. Immers, hoe langer de termijn wordt, hoe meer het eigen handelen van het slachtoffer in dat derde land voor de verkoop bepalend werd. Buiten die eventuele periode waarin een onvrijwillige verkoop uit financiële noodzaak die verbonden is met de voorafgaande nazivervolgingsmaatregelen vermoed wordt, staat het de eiser natuurlijk steeds vrij het bewijs te leveren van dergelijke dwangsituatie.⁶³² Omgekeerd zou de '*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*' er hier voor kunnen kiezen dergelijk moeilijk bewijs uit te sluiten. Ook dat is in essentie een politieke beslissing die in samenspraak met de verantwoordelijke minister moet worden genomen. Tot slot merken we op dat wat het vraagstuk van de *Fluchtgüter* betreft er natuurlijk ook voor kan worden gekozen dit zonder meer uit te sluiten, zodat voor geen enkele verkoop in een derde land zal worden aanvaard dat die aan nazivervolging kan worden toegerekend. Die keuze

⁶³² Zo aanvaardde het Spoliation Advisory Panel in de zaak *Koch* het bestaan van dwangomstandigheden, hoewel de klokkencollectie van het slachtoffer pas drie jaar na de aankomst in het Verenigd Koninkrijk werd verkocht. Zie *British Museum/Koch claim* (2014 HC 1839).

werd bijvoorbeeld door de wetgever in Oostenrijk gemaakt.⁶³³ Andermaal betreft het duidelijk een politiek keuze die ons inziens in samenspraak met de verantwoordelijke minister moet worden gemaakt.

- **Zesde beoordelingspunt: De invulling van de rechtvaardige en eerlijke oplossing (ZESDE VRAAGSTELLING: welke oplossing is voor het concrete verlies rechtvaardig en eerlijk ?)**

312. EEN RECHT VERLEEND OP MORELE GRONDEN – Als aan de voormelde vijf criteria is voldaan, kan de eiser (of de nog te identificeren rechthebbende) volgens de *Washington Principles* aanspraak maken op een ‘rechtvaardige en eerlijke oplossing’. Wie aan de voorwaarden voldoet is daartoe gerechtigd. Deze consequentie behoort het beoordelingskader duidelijk te vermelden, want ook al wordt dit recht ingevolgde de *Washington Principles* en de implementerende wetgeving ‘slechts’ op morele gronden verleend, het is en blijft een recht voor de eiser van wie de claim aan de voorwaarden voldoet.⁶³⁴

313. AFGESTEMD OP BELANGEN VAN BEIDE PARTIJEN – Dat een ‘rechtvaardige en eerlijke oplossing’ moet worden geboden, en niet een vast voorgeschreven vorm van rechtsherstel (e.g. restitutie) impliceert dat men zich bij het formuleren van de oplossing heeft te richten op de onderliggende rechtsverhouding tussen de eiser en de verweerder. De oplossing dient immers in die relatie rechtvaardig en eerlijk te zijn. Zodoende mag het duidelijk zijn dat er steeds rekening moet worden gehouden met de legitieme belangen van *beide* partijen (dus ook die van de verweerder).⁶³⁵

314. AFGESTEMD OP HET SPECIFIEKE GEVAL (PRINCIPE 8) – Deze rechtvaardige en eerlijke oplossing moet worden geconfigureerd ‘overeenkomstig de feiten en omstandigheden van het specifieke geval’, zo stellen de *Washington Principles* uitdrukkelijk.

If the pre-War owners of art that is found to have been confiscated by the Nazis and not subsequently restituted, or their heirs, can be identified, steps should be taken expeditiously to achieve a just and fair solution, recognizing this may vary according to the facts and circumstances surrounding a specific case. (Principe 8)

315. GELIJKHEID EN EVENREDIGHEID – Gevallen die in wezen gelijk zijn, behoren op dezelfde manier te worden behandeld (gelijkheidsbeginsel)⁶³⁶ en verschillende gevallen moeten verschillend worden beslist, naargelang hun verschillen (evenredigheidsbeginsel).⁶³⁷ Beide leidende principes waarop elke rechtvaardigheidsidee gestoeld is, behoren expliciet te worden gemaakt in de beoordelingsmethodiek en in elke oplossing die op basis daarvan wordt geformuleerd. Dat houdt

⁶³³ Zie daarover A. DEWEY, *Gerecht und fair? Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats im Lichte der Washingtoner Prinzipien*, Berlin, De Gruyter, 2023, 134 e.v.; F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 301.

⁶³⁴ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 178.

⁶³⁵ Zie bijvoorbeeld wat Oostenrijk betreft F.-S. MEISSEL, "Österreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (276) 277.

⁶³⁶ P. JENKINS, Independent Review of the Spoliation Advisory Panel. Londen, 2015, [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7f696fed915d74e33f6443/SAP - Final Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7f696fed915d74e33f6443/SAP_-_Final_Report.pdf), 24, aanbeveling 6.34; L. VAN VLIET, "Niederlande", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (248) 264.

⁶³⁷ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 344-345.

in dat de relatie tussen de mate van het onrecht dat het slachtoffer onderging en de oplossing die wordt aangereikt, wordt gekarakteriseerd en uitgedrukt.⁶³⁸

316. KLASIEKE BOUWSTENEN VAN RECHTSHERSTEL – Volgens de praktijk van de restitutiecommissies die we in de ons omringende landen waarnemen kunnen volgende elementen als de klassieke oplossingscomponenten worden beschouwd:

1. Restitutie;
2. Schadevergoeding
3. Vermelding van de herkomstgeschiedenis

De voormelde klassieke bouwstenen kunnen onderling worden gecombineerd of worden aangepast of aangevuld, om zo recht te doen aan de bijzondere omstandigheden van het specifieke geval. Het formuleren van ‘rechtvaardige en eerlijke oplossingen’ veronderstelt steeds maatwerk. Daarom lijkt het ons niet wijs de mogelijke herstelscenario’s *a priori* te beperken, zoals dat bijvoorbeeld in Oostenrijk gebeurt, waar slechts twee uitkomsten (nl. restitutie of afwijzing van de vordering) mogelijk zijn.⁶³⁹ Dit binaire model biedt naar ons oordeel te weinig mogelijkheden om recht te doen aan de grote verscheidenheid aan feitenconstellaties. Dat impliceert natuurlijk ook dat er, zoals in Frankrijk⁶⁴⁰ of het Verenigd Koninkrijk⁶⁴¹ door de Vlaamse overheid geldelijke middelen moeten worden voorzien om oplossingen onder de vorm van financiële compensatie *überhaupt* mogelijk te maken, voor de gevallen dat de Vlaamse ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ zulk rechtsherstel aangewezen zou oordelen. Dat laatste is natuurlijk een politieke keuze die wij vanuit de geest van de *Washington Principles* en hun streven naar ‘rechtvaardige en eerlijke oplossingen’ voor situaties van Holocaustverliezen weliswaar zeer sterk bepleiten.

317. ENKELE TENDENSEN UIT DE RECHTSPRAAK IN DE REFERENTIEJURISDICTIES – Op basis van het rechtsvergelijkend onderzoek kunnen ook een aantal tendensen worden meegegeven van hoe bij het configureren van de ‘rechtvaardige en eerlijke oplossing’ wordt omgegaan met een aantal bijzondere feiten en omstandigheden. Zo stellen we vast dat de restitutiecommissies in de ons omringende landen doorgaans eerdere restitutiebetalingen in rekening brengen. Omgekeerd lijkt er weinig bereidheid te bestaan om bij het configureren van de oplossing rekening te houden met de emotionele relatie van de benadeelde partij of de eiser tot het geclaimde voorwerp. Dat het voorwerp door de huidige bezitter te goeder trouw werd verworven is een andere factor die de overige restitutiecommissies doorgaans verkiezen niet te laten meespelen; kwade trouw in hoofde van de collectiehouder moet daarentegen wel in rekening worden gebracht, zo lijkt de overtuiging.⁶⁴² Meer onduidelijkheid bestaat er over de vraag of het curatorische belang dat de

⁶³⁸ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 178.

⁶³⁹ A. DEWEY, *Gerecht und fair? Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats im Lichte der Washingtoner Prinzipien*, Berlin, De Gruyter, 2023, 310 e.v.

⁶⁴⁰ J. VON LINTIG, *Ausgleichsleistungen für Kulturgüterverluste während der Zeit des Nationalsozialismus in Frankreich. Eine Darstellung und rechtsvergleichende Analyse der Restitutions- und Entschädigungspraxis*, Berlin, De Gruyter, 2024, 234 en 343 e.v.; A. MAGET DOMINICÉ, "Frankreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (212) 225-226.

⁶⁴¹ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 335.

⁶⁴² Zie bijvoorbeeld wat Nederland betreft: T. SCHELLER, *Die niederländische Restitutionskommission. Eine Vermessung der Spruchpraxis am Maßstab der Washingtoner Prinzipien*, Berlin, De Gruyter, 2024, 270 e.v.; L. VAN VLIET, "Niederlande", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (248) 267 e.v.

collectiebeherende instelling zou hebben om het cultuurgood te kunnen behouden, bij het formuleren van de oplossing in rekening moet worden gebracht. In de adviespraktijk van het *Spoliation Advisory Panel* blijkt er anderzijds wel rekening te worden gehouden met de wijze waarop de collectiebeherende instelling in het algemeen met de problematiek van de naziroofkunst omgaat door spontaan onderzoek te doen en aan het publiek duiding te geven. De collectiebeherende instellingen die dat niet doen, worden geacht te verzaken ‘aan hun morele verplichtingen jegens Holocaustslachtoffers’, wat hun positie bij het configureren van rechtvaardige en eerlijke oplossingen niet meteen ten goede komt.⁶⁴³ VAN VLIET pleit voor de Nederlandse Restitutiecommissie dat deze toepassing zou maken van een zogenaamde ‘*doctrine of clean hands*’. Daaronder bedoelt hij dat wanneer een slachtoffer of eiser zelf onrechtmatig heeft geprofiteerd van eerder onrecht, bijvoorbeeld van onteigeningen tijdens de Russische Revolutie van 1917, dit absoluut in rekening moet worden gebracht en zelfs kan resulteren in de complete afwijzing van de restitutievraag.⁶⁴⁴

318. OVER DE WENSELIJKHEID VAN EEN ‘ONTSNAPPINGSCLAUSULE’ – Tot slot bepleiten wij dat het, zoals in Nederland⁶⁴⁵ mogelijk moet blijven om voor de zeer atypische gevallen rechtvaardige en eerlijke oplossingen te configureren die zelfs los staan van de voormelde klassieke bouwstenen. Wel lijkt ons correct dat deze ‘ontsnappingsclausule’, die toelaat geheel *out-of-the-box* te denken en te werken, beperkt blijft tot de zeer atypische gevallen en dat de commissie, wanneer ze ervan gebruik maakt, belast wordt met een bijzondere motiveringsplicht. Voor alle voormelde factoren zal de Vlaamse ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ er naar ons oordeel goed aan doen zelf ook standpunt in te nemen door haar beleid hieromtrent te expliciteren, al dan niet na overleg met of voorafgaandelijk akkoord van de bevoegde minister.

- **Zevende beoordelingspunt: Beperkingen op de vrije beschikbaarheid van het te restitueren cultuurgood (ZEVENDE VRAAGSTELLING: Werd de mogelijkheid vrij te beschikken over het te restitueren cultuurgood juridisch beperkt ?)**

319. DIVERSE REGELINGEN TER BEPERKING VAN DE VRIJE OVERDRAAGBAARHEID VAN CULTUURGOEDEREN –

Wie met het beheer van cultuurgooderen vertrouwd is weet dat er ingevolge wetgeving en rechtspraak, budgettaire en boekhoudkundige bepalingen, statutaire of contractuele regelingen of andere (testamentaire) beschikkingen juridische mechanismen bestaan die erop gericht zijn de integriteit en de publieke bestemming van een collectie te verzekeren door de vrije overdraagbaarheid ervan aan banden te leggen. Zulks komt in de erfgoedsector frequent voor. Denk maar aan de cultuurgooderen in publieke musea, archieven en bibliotheken in landen als België en Frankrijk die stuk voor stuk geacht worden deel uit te maken van het openbaar domein, waardoor ze principieel onvervreemdbaar zijn.⁶⁴⁶ Ook heel wat (private) rechtspersonen actief in de erfgoedsector, waarin cultuurgooderen voor een gedegen beheer werden ondergebracht, zullen in de statuten die hun werking beheersen de mogelijkheden om (ongehinderd) over

⁶⁴³ C. WOODHEAD, "Vereinigtes Königreich", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (330) 345.

⁶⁴⁴ L. VAN VLIET, "Niederlande", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (248) 265-266.

⁶⁴⁵ Zie T. SCHELLER, *Die niederländische Restitutionskommission. Eine Vermessung der Spruchpraxis am Maßstab der Washingtoner Prinzipien*, Berlin, De Gruyter, 2024, 286 e.v.

⁶⁴⁶ B. DEMARSIN, "Verscheurd tussen koper en eigenaar – De kunst om de kloof in het goederenrecht te dichten", *Tijdschrift voor Privaatrecht* 2019, afl. 2, (493) 546 e.v.

onderdelen van de collectie te beschikken, hebben beperkt.⁶⁴⁷ Tot slot verbinden donoren van cultuuroederen ook frequent allerlei lasten of modaliteiten aan hun vrijgevigheid. Zo zijn de voorwaarden dat de vermaakte goederen nooit kunnen worden verkocht of zelfs nooit de begiftigde instelling fysiek zouden mogen verlaten in de sector goed gekende verschijnselen.⁶⁴⁸

320. WETTELIJKE/DECRETALE INGREEP NOODZAKELIJK VOOR LEGALITEIT VAN RESTITUTIEBESLISSING – Het mag duidelijk zijn dat dergelijke juridische beperkingen die hun grondslag vinden in het (nieuwe) Burgerlijk Wetboek of in het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen, niet voor gevolg zouden mogen hebben dat het rechtsherstel dat de Vlaamse ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ als rechtvaardige en eerlijke oplossing zou aanreiken, in de praktijk niet kan worden uitgevoerd. Daartoe lijkt het aangewezen wettelijk (c.q. decretaal) in te grijpen om ervoor te zorgen dat een restitutie van door de nazi’s geroofde cultuuroederen ook in weerwil van dergelijke beperkingen mogelijk is. Deelname aan de *Washington Principles* zal dan ook voor staten de verplichting inhouden te voorzien in uitzonderingen op dergelijke beperkende regelingen die er eigenlijk op gericht zijn de integriteit van een collectie te beschermen, maar die er tegelijk voor kunnen zorgen dat de restitutie van een geroofd cultuuroed onmogelijk wordt. De problematiek is intussen alom bekend, want ook de *Best Practices 2024* wijden er een passage aan:

‘To make restitution of art and cultural property that remains in state-owned collections and private hands possible, countries should consider making exceptions to barriers such as regulations against deaccessioning from state collections, statutes of limitations, market overt, usucapion (mode of acquiring title to property by uninterrupted possession of it for a definite period), good faith acquisition, and export bans.’ (Best Practice K)

Het zou inderdaad niet mogen zijn dat juridische mechanismen die zijn bedoeld om de museale bestemming te verzekeren, finaal erop uitlopen dat het onmogelijk wordt de restitutie van een cultuuroed doorgang te laten vinden of een andere oplossing te bereiken die in het licht van de *Washington Principles* door de Vlaamse ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ nochtans als rechtvaardig en eerlijk wordt geoordeeld en bij de Vlaamse Regering wordt aanbevolen. Zonder bijsturing van de wetgeving kan die laatste geen restitutiebesluit nemen. Een dergelijke beslissing zou immers in strijd zijn met hogere normen en kan zodoende aangevochten worden bij de Raad van State.

321. PARALLEL MET WET VAN 3 JULI 2022 – Het is een gekend probleem waaraan ook moest worden verholpen toen in 2022 op het niveau van de federale staat restitutiemogelijkheden werden gecreëerd voor de cultuuroederen die onrechtmatig (nl. onder dwang of ten gevolge van gewelddadige omstandigheden⁶⁴⁹) werden verkregen in een context van koloniale overheersing en die zich momenteel in de collectie van een van de federale wetenschappelijke instellingen bevinden. Zoals alle cultuuroederen binnen de publieke musea, archieven en bibliotheken zijn

⁶⁴⁷ Zie daarover onder meer B. DEMARSIN, “Was het ijdelheid of ondankbaarheid? De beschikkingsvrijheid van museale instellingen over giften en legaten”, in A.-L. VERBEKE, J.M. SCHERPE, C. DECLERCK, T. HELMS en P. SENAËVE (eds.) *Confronting the frontiers of family and succession law. Liber amicorum Walter Pintens*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (457) 466 e.v.; P.C. JESSUP, “Freedom of museums to sell, trade or otherwise dispose of objects of art in their collections”, in M. BRIAT en J. FREEDBERG (eds.) *International Sale of Works of Art – La Vente Internationale d’Oeuvres d’Art*, III, Deventer, Kluwer, 1991, (67) 67-72.

⁶⁴⁸ Zie daarover B. DEMARSIN, “Was het ijdelheid of ondankbaarheid? De beschikkingsvrijheid van museale instellingen over giften en legaten”, in A.-L. VERBEKE, J.M. SCHERPE, C. DECLERCK, T. HELMS en P. SENAËVE (eds.) *Confronting the frontiers of family and succession law. Liber amicorum Walter Pintens*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (457) 470-472.

⁶⁴⁹ Zie daarover B. DEMARSIN, “Restitutie van koloniaal erfgoed: de toekomst van ons koloniaal verleden”, in *Recht in beweging - 31ste VRG-Alumnidag 2024*, Antwerpen, Gompel&Svacina, 2024, (259) 272; M.-S. DE CLIPPELE en B. DEMARSIN, “Pioneering Belgium: Parliamentary Legislation on the Restitution of Colonial Collections”, *Santander Art & Culture Law Review* 2022, afl. 2, (323) 332-333.

ook die federale erfgoedcollecties principieel onvervreemdbaar ingevolge de doctrine van het openbaar domein. Om de restitutie ervan aan Congo, Rwanda en Burundi mogelijk te maken erkent de wet van 3 juli 2022 de vervreemdbaarheid van de ten nadele van de voormalige kolonies onrechtmatig verkregen cultuurgoederen.⁶⁵⁰ Aldus legt de wet van 3 juli 2022 niet alleen het juridisch kader voor de restitutie en teruggave van die cultuurgoederen vast, maar voorziet zij ook in een belangrijke uitzondering op de onaantastbaarheid van de overheidscollecties die voortvloeit uit het domeingoederenrecht. Immers, zo stelt artikel 4 van de wet van 3 juli 2022 dat de uitvoerende macht (nl. de Koning) middels bijzondere motivering kan beslissen een cultuurgoed van koloniale oorsprong te desaffacteren en te restitueren aan de Staat van herkomst. Als gevolg van die wettelijke machtiging kan de federale regering het object aan het (beschermstatuut van het) openbaar domein onttrekken, waardoor het kosteloos kan worden gerestitueerd.⁶⁵¹ Ook andere beperkingen van de vervreemdbaarheid van cultuurgoederen die zouden voortvloeien uit contractuele regelingen of testamentaire beschikkingen worden middels de wet van 3 juli 2022 voor de federale collecties uit de weg geruimd zodat restituties van cultuurgoederen richting Congo, Rwanda en Burundi mogelijk worden. Immers, zo stelt artikel 6 van de voormelde wet:

‘De in artikel 4 bedoelde beslissing tot restitutie van het restitueerbaar goed aan de Staat van herkomst heeft uitwerking niettegenstaande andersluidende contractuele bepalingen of eerdere verkrijgende verjaring.’

322. UITZONDERING OP BESCHIKKINGSBEPERKINGEN TEN BEHOEVE VAN HOLOCAUSTSLACHTOFFERS ? –

Om de effecten van contractuele en testamentaire onvervreemdbaarheidsclausules te kunnen *overrulen* wanneer de Vlaamse ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ restitutie van een cultuurgoed uit de overheidscollecties aanbeveelt, kan een beslissing van de minister of zelfs van de Vlaamse Regering niet volstaan. Immers, de voormelde onvervreemdbaarheidsclausules vinden hun grondslag in het Burgerlijk Wetboek, zodat daaraan alleen afbreuk kan worden gedaan door een uitzonderingsregeling die het algemeen belang nastreeft (*i.c.* herstel van Holocaustslachtoffers) en die bovenal parlementair is goedgekeurd. Of er ten behoeve van de slachtoffers van de Holocaust al dan niet in een algemene wettelijke uitzondering wordt voorzien, op de beschikkingsbeperkingen verbonden met het statuut van het openbaar domein, alsook op vergelijkbare beperkingen die voortvloeien uit allerlei contractuele, testamentaire en statutaire regelingen, is natuurlijk een politieke vraag die best wordt uitgeklaard alvorens de Vlaamse ‘Vaste Commissie voor Naziroofkunst’ haar werkzaamheden opstart.

- **Achtste beoordelingspunt: Erkenning van het te restitueren cultuurgoed als beschermd erfgoed (ACHTSTE VRAAGSTELLING: Maakt het te restitueren cultuurgoed beschermd erfgoed uit ?)**

323. DECRETALE INGRIEP NODZAKELIJK VOOR ONGEHINDERDE EXPORT – Beperkingen inzake de vervreemdbaarheid en de vrije circulatie kunnen ook voortvloeien uit regelgeving ter bescherming van cultuurgoederen van uitzonderlijk belang. Zo onderwerpt hoofdstuk 5 van het *decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang* (zgn. *Topstukkendecreet*) bepaalde cultuurgoederen aan ingrijpende exportbeperkingen. Opdat de erfgenamen van slachtoffers van de nazivervolging die in het buitenland woonachtig zijn niet alleen restitutie zouden kunnen bekomen, maar de gerestitueerde cultuurgoederen ook buiten

⁶⁵⁰ Wet van 3 juli 2022 tot erkenning van de vervreemdbaarheid van de goederen die verband houden met het koloniale verleden van de Belgische Staat en tot vaststelling van een juridisch kader voor hun restitutie en teruggave, *BS*, 28 september 2022.

⁶⁵¹ Zie daarover B. DEMARSIN, “Iets kunnen teruggeven”, in V. SAGAERT en J. VANANROYE (eds.), *Privaatrecht Plenis Coloribus. Liber amicorum Matthias Storme*, Mechelen, Kluwer, 2024, (259) 269-270.

het grondgebied van de Vlaamse Gemeenschap zouden kunnen brengen, lijkt het ons raadzaam ook het Topstukkendecreet bij te sturen door de cultuurgooderen die de Vlaamse Regering op aanbeveling van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ zou restitueren, van het vergunningenstelsel voor export vrij te stellen. Ook deze ingreep in de erfgoedregelgeving lijkt voor lidstaten de logische consequentie van hun beslissing de *Washington Principles* te onderschrijven en deze vervolgens ook te implementeren.

324. BUITENLANDSE VOORBEELDEN TONEN DE WEG...– Frankrijk toonde erg lang koudwatervrees voor een dergelijke bijsturing van de erfgoedregelgeving en ging pas in 2023 overstag.⁶⁵² Duitsland voerde een dergelijke aanpassing van de nationale beschermingsregeling voor roerend erfgoed al eerder door, toen het in 2016 het nieuwe *Kulturgutschutzgesetz* uitvaardigde.⁶⁵³ Het Oostenrijkse *Kunstrückgabegesetz* had deze uitzondering reeds van bij aanvang voorzien.⁶⁵⁴ Of Vlaanderen ook een vergelijkbare uitzonderingsregeling inpast in het Topstukkendecreet is een politieke beslissing. Vanuit het perspectief van de *Washington Principles* lijkt zij de logica zelve, wat ook mag blijken uit de zopas aangehaalde buitenlandse voorbeelden.

325. ANDERE BELEIDSKEUZE(S) MOGELIJK – Toch zijn er ook andere invullingen denkbaar waarbij men er bewust voor kiest het algemeen belang dat verbonden is met het behoud op het eigen grondgebied van het roerend erfgoed van uitzonderlijke betekenis te laten primeren op de belangen van Holocaustslachtoffers en hun erfgenamen. In dat geval zal een gerestitueerd topstuk niet vrij het grondgebied van de Vlaamse Gemeenschap kunnen verlaten, maar onverkort onderworpen blijven aan de gebruikelijke vergunningsregeling van hoofdstuk 5 van het Topstukkendecreet. Het is zoals gesteld aan de politiek om deze beleidsknoop door te hakken.

⁶⁵² Loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945, *Journal officiel de la République française* 23 juli 2023. Zie daarover J. VON LINTIG, *Ausgleichsleistungen für Kulturgüterverluste während der Zeit des Nationalsozialismus in Frankreich. Eine Darstellung und rechtsvergleichende Analyse der Restitutions- und Entschädigungspraxis*, Berlijn, De Gruyter, 2024, 373 e.v.

⁶⁵³ Zie § 23, lid 3 Gesetz vom 31. Juli 2016 zum Schutz von Kulturgut, *Bundesgesetzblatt I* S. 1914.

⁶⁵⁴ Zie § 4 Bundesgesetz über die Rückgabe von Kunstgegenständen aus den Österreichischen Bundesmuseen und Sammlungen, *Bundesgesetzblatt I*, nr. 181/1998. Zie daarover ook A. DEWEY, *Gerecht und fair? Die Empfehlungspraxis des österreichischen Kunstrückgabebeirats im Lichte der Washingtoner Prinzipien*, Berlijn, De Gruyter, 2023, 322 e.v.

Hoofdstuk 2 – Integratie van de geselecteerde beoordelingscriteria in een praktisch hanteerbare beslissingsboom

326. VAN BEOORDELINGSCRITEIA NAAR BESLISSINGSBOOM – Zopas identificeerden wij *in abstracto* acht beoordelingspunten waarvan wij voorstellen dat de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ ze zou in rekening brengen wanneer ze voor de haar voorgelegde zaken een oplossing formuleert. Belangrijk in dat verband is de opmerking dat niet in elke casus alle voormelde punten aan de orde zullen zijn. Of dat zo is, hangt immers geheel af van de concrete feiten van de zaak, die uiteindelijk voor elke individuele zaak allesbepalend zullen zijn. Bovendien merken we op dat de acht beoordelingspunten in de verschillende jurisdicties soms eerder lukraak, soms zonder vaste volgorde en soms net in een heel rigoureuze logica worden aangewend.⁶⁵⁵ Wij zijn evenwel de overtuiging toegedaan dat een terugkerende volgorde op basis van een feitelijke logica zal bijdragen tot de rechtvaardigheid van de besluitvorming. Daarom integreren wij aansluitende geselecteerde beoordelingscriteria in een praktisch hanteerbare beslissingsboom die de adviespraktijk van de commissie verder zal schragen en zelfs zal legitimeren. De beslissingsboom zal aan partijen immers inzicht bieden in het redeneerproces van de ‘*Vaste Commissie voor Naziroofkunst*’ en de wijze waarop ze in elk geval dat haar werd voorgelegd tot een beslissing is gekomen. Aldus zal dergelijke beslissingsboom naar de rechtszoekende toe (en zelfs naar de brede maatschappij) legitimerend kunnen werken. Voor de commissie zal dergelijke beslissingsboom dan weer de te volgen redenering structureren en functioneren als intellectuele ‘checklist’,⁶⁵⁶ die toelaat de materiële zorgvuldigheid en formele motiveringsplicht te bewaken.

⁶⁵⁵ M. WELLER, *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, 169.

⁶⁵⁶ In die zin: L. VAN VLIET, "Niederlande", in M. WELLER (ed.), *Stärkung der Beratenden Kommission. Internationale wissenschaftliche Studie im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien*, Bonn, 2024, <https://www.jura.uni-bonn.de/professur-prof-dr-weller/reform-of-the-german-advisory-commission>, (248) 264.

327. VOORGESTELDE BESLISSINGSBOOM –

