

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van ...
tot wijziging van het Besluit Erfgoedwet archeologie in verband met het
toevoegen van uitzonderingen op het opgravingsverbod en enkele andere
aspecten**

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
gedaan mede namens Onze Minister van Defensie, van 22 maart 2023, nr.
WJZ/37317930 (ID9380) directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 5.1, tweede lid, van de Erfgoedwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
uitgebracht mede namens Onze Minister van Defensie van xxx, nr. xxx, directie
Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit Erfgoedwet archeologie wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 2.3. Verenigingen voor vrijwilligers in de archeologie in gemeentelijk ingedeeld gebied

2. In het eerste lid wordt 'een opgraving' vervangen door 'een opgraving in gemeentelijk ingedeeld gebied'.

3. Het tweede lid, onderdeel a, komt te luiden:

a. het terreinen betreft waarvan het college van burgemeester en wethouders heeft vastgesteld dat nader archeologisch onderzoek niet is vereist, en.

B

Na artikel 2.4 worden drie artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 2.5 Verenigingen voor vrijwilligers in de onderwaterarcheologie

1. Onze Minister kan aan een vereniging die het behouden en beoefenen van archeologie als statutair doel heeft, op aanvraag ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, van de wet, voor zover het betreft cultureel erfgoed onder water voor een periode van maximaal één jaar.
2. Artikel 5.4, eerste lid, en artikel 5.6 van de wet zijn van overeenkomstige toepassing.
3. De ontheffing ziet slechts op de volgende handelingen:
 - a. het meenemen van een archeologische vondst die acuut wordt bedreigd door natuurlijke processen;
 - b. het meenemen van een archeologische vondst die dient ter identificatie van het archeologisch monument; of
 - c. het verrichten van kleinschalige onderzoekshandelingen met zeer beperkte gevolgen voor de archeologische waarde van het archeologisch monument.
4. De ontheffing is niet van toepassing op:
 - a. de gevallen, bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, onder a tot en met e;
 - b. een wrak van een militair vliegtuig;
 - c. een wrak van een oorlogsschip, tenzij
 - 1°. de vlaggenstaat hiervoor toestemming heeft verleend; of
 - 2°. de vlaggenstaat onbekend is; en
 - d. gevallen waarin de vereniging in opdracht van een derde handelt.
5. Onze Minister kan aan een ontheffing voorschriften verbinden.
6. Onze Minister kan de ontheffing intrekken. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gegeven omtrent de aanvraag, wijziging en weigering van een ontheffing.

Artikel 2.6 Verkrijging van een certificaat

1. Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, van de wet, is niet van toepassing op een opgraving die wordt verricht in het kader van het verkrijgen van een certificaat, als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, van de wet.
2. Artikel 5.4, eerste en tweede lid, en artikel 5.6 van de wet zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.7 Opgravingen door de Minister van Defensie

1. Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, van de wet, is niet van toepassing op een opgraving die door de Minister van Defensie wordt verricht met betrekking tot:
 - a. militaire vliegtuigwrakken;
 - b. slachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog; of
 - c. niet-gesprongen explosieven.
2. Artikel 5.6, eerste en vierde lid, van de wet is van overeenkomstige toepassing op een opgraving bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a.
3. De vrijstelling, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, is slechts van toepassing indien een archeologische waardering heeft plaatsgevonden.
4. Onze Minister en Onze Minister van Defensie stellen een protocol vast over de werkwijze met betrekking tot de archeologische waardering.

Artikel II

Artikel 5.17, onderdeel B, subonderdeel 1, van het Invoeringsbesluit Omgevingswet vervalt.

Artikel III Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister van Defensie,

Nota van toelichting

Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Defensie.

Algemeen

1. Inleiding

Uit de Erfgoedwet (art. 5.1) volgt dat eenieder die een archeologische opgraving wil doen over een certificaat moet beschikken. Dit besluit wijzigt een aantal zaken in het Besluit Erfgoedwet archeologie (BEa) met betrekking tot uitzonderingen op deze certificeringsplicht. In Hoofdstuk 2 van het BEa zijn reeds vier uitzonderingen neergelegd. Dit besluit voegt daar drie uitzonderingen aan toe. Hierdoor is tevens aanpassing van een bestaande uitzondering gewenst.

Met dit besluit wordt het BEa op vier punten aangepast. Toegevoegd worden voorwaardelijke uitzonderingen op het opgravingsverbod (en daarmee de certificeringsplicht) voor:

- a) verenigingen voor vrijwilligers in de onderwaterarcheologie;
 - b) een opgraving die noodzakelijk is voor het kunnen verkrijgen van een opgravingscertificaat;
 - c) opgravingen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie.
- Tevens is de bestaande uitzondering voor verenigingen voor vrijwilligers in de archeologie gewijzigd wat betreft de Noordzee (d).

2. Achtergrond van het besluit

Deze aanpassingen zijn nodig om

- a) het mogelijk te maken dat sportduikers, als vrijwilligers in de onderwaterarcheologie, een bijdrage leveren aan de archeologische monumentenzorg en het draagvlak onder hen voor een zorgvuldige en respectvolle omgang met het cultureel erfgoed onder water te vergroten;
- b) het mogelijk te maken dat ook nieuwe organisaties kunnen toetreden tot het archeologisch bestel, waarmee bijgedragen wordt aan een goede werking van het certificeringsstelsel in de archeologie, conform de Europese Dienstenrichtlijn;
- c) de opgravingen die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie worden uitgevoerd te voorzien van een adequate juridische basis in het stelsel van de Erfgoedwet;
- d) het huidige vrijstellingsregime voor verenigingen voor vrijwilligers in de archeologie buiten gemeentelijk ingedeeld gebied in lijn te brengen met de nieuwe uitzondering onder a.

a) Verenigingen voor vrijwilligers in de onderwaterarcheologie

Met de inwerkingtreding van de Erfgoedwet per 1 juli 2016 is de reikwijdte van het opgravingsverbod verduidelijkt. In artikel 5.1, eerste lid, is geëxpliciteerd dat het ook verboden is om cultureel erfgoed onder water van de waterbodem mee te nemen, ook als de bodem zelf niet wordt verstoord. Dit besluit maakt een uitzondering voor verenigingen voor vrijwilligers in de onderwaterarcheologie. De vrijwilligers die bij een dergelijke vereniging zijn aangesloten, kunnen namelijk bijdragen aan het identificeren van wrakken of het beschermen van onderwatererfgoed tegen bedreigingen door natuurlijke processen, zoals erosie en de paalworm. Deze hulp van vrijwilligers is welkom, zolang dit gebeurt binnen de (inter)nationale juridische kaders, geen marktverstoring tot gevolg heeft en geen afbreuk doet aan de kwaliteit van het archeologisch onderzoek.

Vrijwilligers in de onderwaterarcheologie bepleiten dat het aangescherpte opgravingsverbod voor hen te strikt is en niet in het belang van de archeologische monumentenzorg. Zij benadrukken dat het meenemen van voorwerpen die acuut met verspoeling bedreigd worden, of het ter identificatie van een nog niet geïdentificeerde archeologische vindplaats meenemen van een of meerdere voorwerpen of andere archeologische resten, bijdraagt aan de zorg voor dit cultureel erfgoed. Ook zouden zij in dat kader kleinschalig onderzoek (zoals het nemen van een houtmonster) willen kunnen doen.

- Er zijn verschillende soorten vrijwilligers in de onderwaterarcheologie, verenigd in diverse groepsverbanden die regelmatig van samenstelling veranderen. Er zijn groepen die binnen de kaders van de wet actief zijn en er zijn groepen die ervan worden verdacht zich in het verleden niet aan de regels te hebben gehouden, maar die zich nu constructief opstellen. Daarnaast zijn er ook sportduikers die zich bewust aan regels onttrekken en waarop, ondanks het aangescherpte opgravingsverbod, handhaving heel lastig blijft. Het is niet gewenst om voor deze laatste groep een uitzondering te maken.
- Op locaties waar sprake is van sterke stromingen en die daardoor een grote veranderlijkheid van de bodem kennen (bijvoorbeeld de Waddenzee), kan het wenselijk zijn dat degene die een met verspoeling bedreigd voorwerp aantreft, direct kan handelen (of dit nu een professionele onderwaterarcheoloog is of een vrijwilliger).
- Over de vraag of het noodzakelijk is om ter identificatie of onderzoek van een vindplaats voorwerpen mee te nemen, bestaat veel discussie. Duidelijk is in ieder geval dat betrokkenheid van een professional hoe dan ook gewenst is. In het geval van oorlogswrakken waarvan de vlaggenstaat bekend is, is bovendien eerst toestemming van die vlaggenstaat noodzakelijk.
- Door professionele maritiem archeologen wordt erkend dat bepaalde vrijwilligers, mits daar strikte afspraken over worden gemaakt, een rol kunnen spelen in de onderwaterarcheologie. Daarbij kan het wenselijk zijn dat zij ook kleinschalige onderzoekshandelingen verrichten die onder het opgravingsverbod vallen.
- Het gericht geven van meer ruimte aan de goedwillende groepen vrijwilligers in de onderwaterarcheologie zou het draagvlak kunnen vergroten voor een zorgvuldige en respectvolle omgang met cultureel erfgoed onder water.
- De algemene opgave ten aanzien van de onderwaterarcheologie is fors. Veel wrakken zijn nog niet geïdentificeerd of worden bedreigd door natuurlijke processen zoals erosie en de paalworm. Hulp van vrijwilligers is welkom, zolang dit gebeurt binnen de (inter)nationale juridische kaders, geen marktverstoring tot gevolg heeft en geen afbreuk doet aan de kwaliteit van het archeologisch onderzoek.

De bestaande uitzondering voor verenigingen voor vrijwilligers in de archeologie in het BEa is niet geschikt voor de oplossing van dit probleem. Voorwaarde daarbij is namelijk dat het moet gaan om locaties waarvan het bevoegd gezag heeft vastgesteld dat geen professioneel archeologisch onderzoek (meer) nodig is.¹ Daarmee voorziet deze

¹ Het is primair de taak van de gemeente om in het kader van een omgevingsvergunning een afweging te maken of een archeologisch monument al dan niet verstoord mag worden en of daarbij professioneel archeologisch onderzoek nodig is. Een gemeente zal deze afweging in de regel maken op basis van een waardenstellend rapport van het desbetreffende archeologisch monument (vindplaats) of op basis van het oordeel van een deskundige. Indien de gemeente verder professioneel onderzoek niet nodig vindt, mogen verenigingen voor vrijwilligers het desbetreffende archeologisch monument opgraven zonder certificaat, uiteraard binnen de grenzen van het plangebied waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd en met inachtneming van de bepalingen uit de Erfgoedwet t.a.v. melding, documentatie, conservering, rapportage en deponering.

uitzondering niet in de omgang met nieuwe (nog niet onderzochte) vindplaatsen en met archeologische monumenten waar sprake is van natuurlijke erosie.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: Minister van OCW) heeft een stelselverantwoordelijkheid voor een goede erfgoedzorg. Het opgravingsverbod is daar een belangrijk middel bij, maar als de huidige situatie blijft voortbestaan, worden kansen gemist om te profiteren van de inzet van vrijwilligers en zal het draagvlak onder sportduikers voor een zorgvuldige en respectvolle omgang met cultureel erfgoed onder water afnemen.

Het is daarom van belang dat de overheid strikte randvoorwaarden stelt aan de uitzondering, om te voorkomen dat er oneigenlijk gebruik gemaakt wordt en dat de kwaliteit van de archeologische monumentenzorg gewaarborgd blijft. Ook is het wenselijk dat deze uitzondering past binnen het Unesco Verdrag inzake de bescherming van het cultureel erfgoed onder water.

b) Verrijging certificaat

Met de inwerkingtreding van de Erfgoedwet per 1 juli 2016 is het vergunningstelsel voor het doen van archeologische opgravingen vervangen door een certificeringstelsel. Samen met de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering hiervan (de Raad voor Accreditatie, de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer, de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (voorheen Erfgoedinspectie) en het Centraal College van Deskundigen Archeologie) is geconstateerd dat voor een goede werking van het stelsel een aanvulling op de regels nodig is.

Om een opgravingscertificaat te verkrijgen, moeten organisaties aan een certificerende instelling aantonen dat zij op professionele wijze een opgraving kunnen verrichten. Echter, conform het opgravingsverbod kunnen zij geen opgravingen uitvoeren, want om te mogen opgraven is een opgravingscertificaat vereist. Voor de transitie van vergunningstelsel naar certificeringstelsel was voorzien in een overgangsregeling, maar niet voor de periode daarna.

Binnen de beoordelingsrichtlijn Archeologie (BRL SIKB 4000) is voorzien in een procedure waarbij een organisatie een 'voorlopig certificaat' kan krijgen op basis van een initiële toetsing door een certificerende instelling. Deze procedure valt echter buiten het toezicht door de Raad voor Accreditatie, omdat volgens de ISO-norm 17065 waarmee wordt gewerkt, alleen certificaten mogen worden verleend als *alle* eisen zijn beoordeeld. Als gravende handelingen die worden verricht in het kader van het verkrijgen van het certificaat worden uitgezonderd van het opgravingsverbod, wordt toezicht door de Raad voor Accreditatie op het geheel mogelijk en wordt de initiële opgraving van een juridische basis voorzien.

c) Opgravingen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie

In de Erfgoedwet en het BEa is geen rekening gehouden met de bergingsactiviteiten van de Minister van Defensie. Deze werkzaamheden zijn te kwalificeren als opgravingen als bedoeld in artikel 5.1 van de Erfgoedwet, voor zover ze betrekking hebben op cultureel erfgoed. Het bergen van recent neergestorte vliegtuigen valt dan ook niet onder dit artikel.

De Minister van Defensie is, vertegenwoordigd door de Stafofficier Vliegtuigberging (SOVB),² de leidende partij bij bergingen van militaire vliegtuigwrakken. Daarbij is in de

² En daar waar van toepassing de Bergings- en Identificatiedienst van de Koninklijke Landmacht (BIDKL) en de Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD).

regel tevens sprake van de aanwezigheid van menselijke stoffelijke resten en/of explosieven en gevaarlijke stoffen.³

Defensie verricht deze activiteiten op verzoek van de gemeente. De beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het al dan niet laten uitvoeren van de berging van een vliegtuigwrak ligt bij het gemeentebestuur. Daarbij neemt het ook een besluit of en zo ja, over de mate waarin archeologisch onderzoek nodig is.

De beslissingsbevoegdheid over vliegtuigbergingen is primair gebaseerd op de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid. Het gemeentebestuur is het beste in staat om de lokale situatie, omstandigheden en overige betrokken belangen bij zijn beslissing te betrekken. Een van die betrokken belangen is het behoud van cultureel erfgoed.

De activiteiten van Defensie rond de berging van vliegtuigwrakken vinden hun oorsprong in de reeds ruim voor inwerkingtreding van de Erfgoedwet ingevolge het internationaal humanitair recht op de overheid rustende zorgplicht voor eerbiediging en bescherming van oorlogsgraven.⁴ Zo is de huidige Bergings- en Identificatiedienst van de Koninklijke Landmacht (BIDKL) sinds het besluit van het Militair Gezag van 21 augustus 1945 belast met het "Opsporen, opgraven, identificeren en weder begraven van lijken die gedurende het tijdvak van 10 mei 1940 tot 8 mei 1945 begraven zijn, hetzij anders dan op een algemene of bijzondere begraafplaats en anders dan in een graf." Daarnaast ruimen onderdelen van de krijgsmacht sinds het laatste jaar van de Tweede Wereldoorlog, eveneens op last van het toenmalig Militair Gezag, conventionele explosieven op. Dit waren aanvankelijk vooral niet-ontpofte mijnen en vliegtuigbommen. Gelet op zwaarwegende aspecten van openbare orde en veiligheid heeft de Ministerraad van 13 april 1999 besloten dat de ruiming van explosieven is voorbehouden aan de Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD), terwijl de opsporing daarvan wordt overgelaten aan de markt.

d) Aanpassing vrijstelling verenigingen voor vrijwilligers in de archeologie

Aangezien de activiteiten van vrijwilligers in de onderwaterarcheologie met dit besluit via een ontheffing worden gereguleerd, zou de situatie ontstaan van twee elkaar overlappende regimes: een ontheffing voor kleinere werkzaamheden en een voorwaardelijke vrijstelling voor opgravingen van vindplaatsen onder water. Aangezien het opgraven van hele vindplaatsen (lees: wrakken) door vrijwilligers op de Noordzee eigenlijk nooit voorkomt, schrapt dit besluit de vrijstelling voor vrijwilligers op de Noordzee (niet gemeentelijk ingedeeld gebied). Vrijwilligers kunnen voor activiteiten op de Noordzee gebruik maken van de mogelijkheid tot het aanvragen van een ontheffing. Dit sluit beter aan bij de praktijk zoals die met dit wijzigingsbesluit wordt beoogd.

3. Inhoud van het besluit

a) Verenigingen voor vrijwilligers in de onderwaterarcheologie

Dit besluit wijzigt het BEa zodanig dat de mogelijkheid wordt gecreëerd voor de Minister van OCW om onder voorwaarden een ontheffing van het opgravingsverbod te verlenen aan verenigingen voor vrijwilligers in de onderwaterarcheologie. De ontheffing kan betrekking hebben op het meenemen van voorwerpen die acuut worden bedreigd door

³ Circulaire vliegtuigberging, Stcrt. 2016, 54987.

⁴ Artikel 130 van het op 12 augustus 1949 te Genève tot stand gekomen Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd (Trb. 1954, 192) en artikel 34 van het op 8 juni 1977 te Bern tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Protocol I) (Trb. 1994, 274).

natuurlijke processen, zoals verspoeling door een sterke stroming of aantasting door de paalworm, het meenemen van een of enkele voorwerpen ter identificatie van het archeologisch monument of op het verrichten van specifieke kleinere onderzoekshandelingen op een locatie, beschreven in een in te dienen projectplan. Over de uitvoering zullen nadere regels worden gesteld in een ministeriële regeling. Ook kunnen aan de ontheffing nadere voorwaarden worden gesteld.

Vanwege de hierboven beschreven algemene opgave ten aanzien van de onderwaterarcheologie is in de periode 2015 - 2017 op drie plekken een pilot gestart met enkele groepen sportduikers (in de Noordzee, in de Waddenzee en in de Oosterschelde) om te verkennen wat de meest verantwoorde manier zou zijn om ruimte te creëren. Onderdeel van deze pilots was dat, onder strikte voorwaarden, werd toegestaan dat objecten werden meegenomen van de bodem, indien dat nodig was voor identificatie van het archeologisch monument of indien vondsten anders ongezien verloren zouden gaan. Deze archeologische vondsten dienden direct gemeld te worden bij de Minister van OCW. De pilot is geëvalueerd. De uitkomsten zijn betrokken bij het vormgeven van bovenstaande uitzondering. De les was dat maatwerkafspraken de voorkeur hebben boven een meer generieke uitzondering (zoals bijvoorbeeld voor metaaldetectie geldt). Dit heeft te maken met de grote verschillen tussen de vindplaatsen, maar ook met de verschillen die bestaan tussen de groepen vrijwilligers. Vandaar dat hier voor het instrument van ontheffing aan verenigingen van vrijwilligers in de archeologie is gekozen in plaats van voor een (generieke) vrijstelling.

Alternatieven voor een uitzonderingsbepaling zijn overwogen, zoals het inzetten op betere communicatie en kennisuitwisseling tussen vrijwilligers en professionals. *Hoewel* dit zaken zijn die hoe dan ook zinvol zijn, veranderen deze niets aan het opgravingsverbod zoals dit nu bestaat.

Belangrijk is dat de ontheffing past binnen de randvoorwaarden die het Unesco Verdrag inzake de bescherming van het cultureel erfgoed onder water uit 2001 stelt. Op één onderdeel vergt dit een toelichting. In de regels 22 en 23 van de annex van het verdrag staat dat "activiteiten onder leiding en toezicht moeten staan van een gekwalificeerd onderwaterarcheoloog, met voor het project toepasselijke wetenschappelijke competenties" en dat ook "de overige leden van het projectteam de kwalificaties en competenties moeten hebben voor hun taak binnen het project".

Bij het vormgeven van de ontheffing is uitgegaan van proportionaliteit. Omdat de handelingen waarvoor toestemming verleend kan worden beperkt van aard zijn en uitgevoerd worden op basis van een door de Minister van OCW (voor deze de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, hierna: RCE) goedgekeurd plan van aanpak, kan volstaan worden met toezicht door een professioneel archeoloog vooraf en achteraf. Desalniettemin worden kwalificaties en competenties vereist van de vrijwilligers. Deze sluiten aan op de te verrichten handelingen: men moet minimaal over een equivalent van het NAS1 certificaat beschikken.⁵

Een gevolg van de keuze voor maatwerkafspraken is dat de verschillen tussen de omgang met vrijwilligers op land (bijvoorbeeld metaaldetectie) en op het water groter worden. Dit onderscheid wordt gerechtvaardigd door de specifieke omstandigheden bij maritiem archeologisch erfgoed wat betreft de aard van de vindplaatsen, de samenstelling van de groepen vrijwilligers en de mogelijkheden tot het uitoefenen van toezicht. De optie om de aanpak die nu voor vrijwilligers in de onderwaterarcheologie

⁵ NAS staat voor Nautical Archeological Society, een Britse organisatie die cursussen voor vrijwilligers ontwikkelt. De Basis cursus Maritieme Archeologie die door de RCE en de LWAOW is ontwikkeld is de Nederlandse variant hiervan.

wordt ontwikkeld ook op het land toe te passen is evenmin wenselijk omdat de huidige werkwijze op het land breed wordt gedragen.

b) Werkzaamheden verkrijgen certificaat

Met dit wijzigingsbesluit is een vrijstelling, voor werkzaamheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een opgravingscertificaat, opgenomen in het BEa. De vrijstelling geldt indien het "papieren" deel van de beoordeling door de Certificerende Instelling (verder: CI) succesvol is afgerond en het eerste gravend onderzoek wordt benut voor het uitvoeren van een audit door een CI ten behoeve van het verkrijgen van het certificaat.

c) Opgravingen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie

Dit wijzigingsbesluit creëert een vrijstelling van het opgravingsverbod voor de berging van wrakken van vliegtuigen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie. Het betreft hoofdzakelijk vliegtuigwrakken uit de periode van de Tweede Wereldoorlog. De reden voor deze uitzondering is gelegen in de specifieke omstandigheden waaronder vliegtuigbergingen dienen plaats te vinden in verband met de daaraan verbonden veiligheidsrisico's en de taak van de Nederlandse overheid bij de identificatie van menselijke stoffelijke resten, in het licht van de zorgplicht ingevolge het humanitaire recht.⁶ Het belang van de archeologie staat daarom niet voorop, maar moet wel worden meegewogen. Daartoe dient het protocol Vliegtuigbergingen en archeologie, opgesteld door deskundigen ten aanzien van vliegtuigbergingen en archeologie en vastgesteld door de ministers van Defensie en OCW. Dit protocol beschrijft de werkwijze die dient te worden gevolgd bij het archeologisch waarderen van deze vindplaatsen en het opstellen van het advies aan het bevoegd gezag voor de omgang hiermee. Uiteindelijk beslist het bevoegd gezag, in de meeste gevallen de gemeente, of en in welke mate er archeologisch onderzoek nodig is.

De uitzondering heeft geen betrekking op de opgraving van ander materieel of andersoortige vindplaatsen uit de Tweede Wereldoorlog. Uiteraard geldt hierbij wel dat Defensie (BIDKL, EODD, SOVB) wordt betrokken als bij een opgraving toch menselijke stoffelijke resten, explosieven of vliegtuigdelen worden aangetroffen.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat, hoewel de bergingen van vliegtuigwrakken onder verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie in juridische zin kwalificeren als opgravingen als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, van de Erfgoedwet, dit niet wil zeggen dat ze kwalificeren als archeologisch onderzoek dat volgens de in de archeologie geldende normen wordt uitgevoerd. De doelstellingen van vliegtuigbergingen en van archeologisch onderzoek zijn ook verschillend. Het doel van een vliegtuigberging is (definitie Circulaire vliegtuigberging) "het gecontroleerd benaderen en verwijderen van vliegtuigwrakdelen en mogelijke stoffelijke resten, conventionele explosieven, radioactieve stoffen en asbest". Het doel van archeologisch onderzoek is het vergroten van kennis over het verleden.

De beslissingsbevoegdheid voor de uitvoering van een vliegtuigberging ligt bij het gemeentebestuur. Deze bevoegdheid vloeit niet voort uit de Erfgoedwet (of voorgaande erfgoedwetgeving), maar hangt samen met de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid. Het bevoegd gezag betreft meerdere belangen bij zijn beslissing over een vliegtuigberging, waaronder het belang van het behoud van cultureel erfgoed. De archeologische waardering van een voorgenomen vliegtuigberging die wordt opgesteld volgens het protocol

⁶ Artikel 130 van het op 12 augustus 1949 te Genève tot stand gekomen Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd (Trb. 1954, 192) en artikel 34 van het op 8 juni 1977 te Bern tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Protocol I) (Trb. 1994, 274).

Vliegtuigbergingen en archeologie, is het bevoegd gezag daarbij behulpzaam. Indien het bevoegd gezag besluit tot archeologisch onderzoek als onderdeel van de vliegtuigberging, dan wordt dit onderzoek uitgevoerd volgens de in de archeologie geldende normen.

d) Aanpassing vrijstelling verenigingen voor vrijwilligers in de archeologie

Met dit wijzigingsbesluit is de bestaande voorwaardelijke vrijstelling voor vrijwilligers om archeologisch onderzoek te verrichten beperkt tot gemeentelijk ingedeeld gebied. Hiermee is de vrijstelling voor de Noordzee vervallen (en vervangen door de ontheffing onder a).

4. Gevolgen voor de regeldruk

- a) Het belangrijkste gevolg van de ontheffing voor vrijwilligersverenigingen in de onderwaterarcheologie is dat deze verenigingen een aanvraag moeten doen. Hier zullen tijd en inspanning mee gemoeid zijn, maar deze zal veel geringer zijn dan wanneer ook van deze groep een certificaat vereist zou worden. Het voorstel is tot stand gekomen in nauw overleg met de koepels van de vrijwilligers in de onderwaterarcheologie. Het gaat om circa 300 personen en 10 tot 15 verenigingen. De RCE houdt daarom rekening met maximaal 15 aanvragen voor een ontheffing op jaarbasis. De gevolgen voor de regeldruk zijn naar verwachting dus niet omvangrijk. De precieze regeldruk volgt uit de ministeriële regeling die de aanvraagprocedure regelt. Bij dit alles is rekening gehouden met het doenvermogen van de vrijwilligers.
- b) Het uitzonderen van het verrichten van een opgraving ten behoeve van het verkrijgen van een certificaat heeft geen gevolgen voor de regeldruk, want alleen de initiële opgraving wordt van een juridische basis voorzien. Dat betreft geen administratieve last.
- c) Het toevoegen van de vrijstelling voor vliegtuigbergingen door Defensie heeft geen gevolgen voor de regeldruk.
- d) Het aanpassen van de vrijstelling voor vrijwilligers in de archeologie heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Er is overigens tot nog toe geen gebruik gemaakt van de oude mogelijkheid tot het opgraven van een vindplaats op de Noordzee waarvan het bevoegd gezag heeft vastgesteld dat er geen professioneel onderzoek nodig is. Voor de nieuwe situatie, zie a).

Naar aanleiding van de ATR-toets is het wijzigingsbesluit op een aantal plaatsen verduidelijkt:

- de motivering van het niet certificeren conform de Erfgoedwet van bergingen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie, en
- de gevolgen voor de regeldruk.

Niet overgenomen is het advies van de ATR om ontheffingen voor een periode van langer dan één jaar te verlenen aan verenigingen voor vrijwilligers in de onderwaterarcheologie. Er is bewust gekozen voor een ontheffing (en geen vrijstelling) waarbij periodiek de afspraken hernieuwd moeten worden. De periode van een jaar sluit goed aan op de praktijk van het seizoensgewijs duiken.

5. Uitvoeringsgevolgen en handhaafbaarheidstoets

De RCE en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed hebben respectievelijk een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. Uit deze toetsen komt naar voren dat er op basis van dit wijzigingsbesluit weliswaar taken bijkomen, maar dat deze, mits hiervoor aanvullende middelen beschikbaar komen, zowel uitvoerbaar als handhaafbaar zijn. De aandachtspunten die in de beide toetsen genoemd zijn, zijn betrokken bij de uitwerking van de ministeriële regeling.

Het voorstel heeft geen betrekking op Caribisch Nederland omdat de Erfgoedwet daar geen werking heeft.

6. Financiële gevolgen

De benodigde middelen voor de uitvoering door de Inspectie en de RCE zijn reeds in 2020, vooruitlopend op de nieuwe werkwijze, opgevangen binnen de OCW-begroting. Voor de inspectie is voor onder meer deze taak een bedrag van 270.000 per jaar ter vrijgemaakt. Aan de RCE is een bedrag van 1,5 mln. per jaar beschikbaar gesteld. Hiermee werden zowel de tijdelijke programma's maritiem erfgoed structureel voortgezet als de nieuwe taak ten aanzien van vrijwilligers gefinancierd.

7. Monitoring en evaluatie

De eerste twee jaar zal de uitvoering van dit besluit met alle betrokkenen nauw gevolgd worden. De evaluatie loopt daarna mee in de periodieke evaluatie van de Erfgoedwet.

8. Consultatie

Er zijn in totaal 14 inspraakreacties ontvangen. Deze hebben geleid tot één aanpassing in het wijzigingsbesluit zelf en diverse aanpassingen in de algemene toelichting en de artikelsgewijze toelichting.

In het wijzigingsbesluit is naar aanleiding van de consultatie toegevoegd dat de ontheffing voor verenigingen van vrijwilligers in de onderwaterarcheologie evenmin van toepassing is in gevallen waarin de vereniging in opdracht van een derde handelt.

Diverse partijen benadrukten dat opgravingen met betrekking tot militaire vliegtuigwrakken, slachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog en niet-gesprongen explosieven die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie vallen, niet gezien mogen worden als archeologisch onderzoek volgens de normen van de beroepsgroep. Dit is juist, en ook in de toelichting verduidelijkt.

Naar aanleiding van de ontvangen reacties is ook verduidelijkt dat de vrijstelling voor opgravingswerkzaamheden ter verkrijging van een certificaat niet dient ter vervanging van de bestaande praktijk van het zogenaamde "voorlopig certificaat" maar dat deze hiermee van een juridische basis wordt voorzien.

Voorts zijn in de toelichting enkele kleinere verduidelijkingen doorgevoerd.

Artikelsgewijs

Artikel I Besluit Erfgoedwet archeologie

Artikel I wijzigt het BEa, dat op grond van Hoofdstuk 5 van de Erfgoedwet nadere regels stelt over archeologische opgravingen.

Onderdeel A (artikel 2.3 BEa)

Subonderdeel 2 beperkt de werking van de vrijstelling van het opgravingsverbod voor verenigingen voor vrijwilligers in de archeologie tot het gemeentelijk ingedeeld gebied, inclusief de Waddenzee. In subonderdeel 3 wordt geregeld dat de vrijstelling alleen van toepassing is indien het terreinen betreft, waarvan het college van burgemeester en wethouders heeft vastgesteld dat nader archeologisch onderzoek niet is vereist. Hiermee komt de verwijzing naar de Noordzee, voor zover buiten gemeentelijk ingedeeld gebied, te vervallen, omdat daar het nieuwe ontheffingsregime op grond van artikel 2.5 van toepassing is. Om het verschil tussen de twee artikelen duidelijk te maken, past subonderdeel 1 het opschrift hierop aan.

Onderdeel B (artikelen 2.5, 2.6 en 2.7 (nieuw) BEa)

Onderdeel B regelt dat drie uitzonderingen op het opgravingsverbod worden toegevoegd aan het BEa.

Artikel 2.5. Verenigingen voor vrijwilligers in de onderwaterarcheologie

De eerste uitzondering is gericht op verenigingen voor vrijwilligers in de onderwaterarcheologie. Artikel 2.5, eerste lid, bepaalt dat aan deze verenigingen op aanvraag een ontheffing van telkens maximaal één jaar kan worden verleend voor zover het betreft cultureel erfgoed onder water, indien zij in de statuten hebben opgenomen dat zij het behouden en beoefenen van archeologie als doel hebben.

Volgens het tweede lid moeten deze verenigingen voor vrijwilligers bij opgravingen de verrichte handelingen en aangetroffen archeologische vondsten documenteren, de vondsten conserveren en moet er een rapport worden opgesteld, waarin de resultaten van de handelingen zijn beschreven (artikel 5.4, eerste lid, Erfgoedwet). De aanvang van de opgraving moet worden gemeld aan de Minister van OCW, en, binnen twee weken na voltooiing van de opgraving, ook de eerste bevindingen. Binnen twee jaar na voltooiing van de opgraving moeten ook de archeologische vondsten samen met de opgravingsdocumentatie worden overgedragen aan de eigenaar. Ook voornoemd rapport moet binnen twee jaar worden overgelegd aan de Minister van OCW, de eigenaar en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de opgraving heeft plaatsgevonden, en als deze buiten gemeentelijk ingedeeld gebied heeft plaatsgevonden, aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (artikel 5.6 Erfgoedwet).⁷

Het derde lid bepaalt dat de ontheffing uitsluitend gericht is op drie handelingen: het meenemen van een archeologische vondst omdat deze acuut kan worden bedreigd (daaronder ook begrepen: aangetast) door natuurlijke processen, zoals verspoeling of de paalworm, het meenemen van een archeologische vondst om een archeologisch monument mee te identificeren of het verrichten van kleinschalige onderzoekshandelingen met beperkte gevolgen voor de archeologische waarde van het archeologische monument, bijvoorbeeld het nemen van een houtmonster om de jaarringen te kunnen analyseren.

⁷ Is de eigenaar op grond van artikel 5.7 van de Erfgoedwet de gemeente, provincie of Staat, dan zorgt die op grond van artikel 5.9 van de Erfgoedwet voor deponering van de archeologische vondsten en de bijbehorende opgravingsdocumentatie en rapporten in de daarvoor aangewezen depots.

In het vierde lid is geregeld dat bepaalde categorieën monumenten en archeologische monumenten niet onder de ontheffing vallen. Dat zijn (voorbeschermd) rijksmonumenten, (voorbeschermd) provinciale monumenten, gemeentelijke monumenten en terreinen waar opgravingen worden verricht door een certificaathouder of door universiteiten en hogescholen die gebruik maken van de vrijstelling op grond van artikel 2.1 van het BEa. Daarnaast wordt een uitzondering gemaakt voor militaire vliegtuigwrakken. Ook wrakken van oorlogsschepen vallen expliciet niet onder de ontheffing. De minister kan echter besluiten om hiervoor toch toestemming te verlenen, indien de staat die eigenaar is van het wrak daarmee akkoord is gegaan of indien het onbekend is onder welke vlag het schip voer en dus onbekend is welke staat eigenaar van het wrak is. Tot slot is de ontheffing niet bedoeld voor gevallen waarin een vereniging in opdracht van een derde handelt. Dit is bedoeld om marktverstoring te voorkomen.

In het vijfde lid is bepaald dat aan een ontheffing voorschriften kunnen worden verbonden. Daarmee wordt de mogelijkheid geboden om maatwerk te leveren in individuele gevallen. Hierbij kan gedacht worden aan het stellen van aanvullende eisen ten aanzien van veiligheid voor het uitvoeren van de activiteiten in het belang van een zorgvuldige opgraving.

Het zesde lid biedt een grondslag voor het stellen van nadere regels over de aanvraag en weigering van de ontheffing in een ministeriële regeling. Hierbij valt te denken aan procedurele regels en de vereiste gegevens en documenten voor het indienen van een aanvraag. Ook biedt het zesde lid de mogelijkheid om de ontheffing in te trekken.

Artikel 2.6

Een tweede uitzondering op het opgravingsverbod wordt in dit wijzigingsbesluit gemaakt voor het verrichten van een opgraving ter verkrijging van een certificaat. Op grond van artikel 2.6 is voor deze opgraving geen certificaat nodig. Hieruit vloeit voort dat de opgraving op enig moment wordt bijgewoond door de certificerende instelling, bijvoorbeeld in het kader van de audit. Wel gelden volgens het tweede lid de plichten tot het documenteren, conserveren en rapporteren en het op professionele wijze uitvoeren van een opgraving (artikel 5.4, eerste en tweede lid, Erfgoedwet) en de plichten tot het melden van de aanvang van de opgraving, de eerste bevindingen na voltooiing daarvan en de overdracht van de archeologische vondsten, opgravingsdocumentatie en rapporten (artikel 5.6 Erfgoedwet). Dit zijn dezelfde verplichtingen die ook voor een certificaathouder gelden.

Artikel 2.7

In artikel 2.7 worden opgravingen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie om wrakken van militaire vliegtuigen te bergen uitgezonderd van het opgravingsverbod. Ook wordt het opgraven door de Minister van Defensie van slachtoffers uit de Tweede Wereldoorlog en van niet-gesprongen explosieven uitgezonderd.

In het tweede lid wordt geregeld dat, hoewel de Minister van Defensie geen certificaathouder is, de aanvang van de berging van militaire vliegtuigen gemeld wordt aan de Minister van OCW (artikel 5.6, eerste lid) en dat (een afschrift van) het bergingsrapport binnen twee jaar na voltooiing van de berging wordt overgelegd aan de Minister van OCW, de eigenaar en de desbetreffende gemeente (artikel 5.6, vierde lid). Het doel hiervan is om de archeologische informatie te borgen. Dit betekent in de praktijk dat de gangbare wijze van het documenteren van de bergingshandelingen van Defensie gevolgd wordt. Alleen de melding en het toesturen van het bergingsrapport zijn een toevoeging. De verplichtingen tot het deponeren en conserveren van vondsten zijn

niet van toepassing verklaard omdat hiervan in de praktijk zelden of nooit sprake zal zijn, aangezien de vondsten in beginsel eigendom zijn van de desbetreffende staat en de nabestaanden of hun rechtsopvolgers.

De in het derde lid genoemde archeologische waardering dient als advies aan het bevoegd gezag ten behoeve van de besluitvorming over de noodzaak en de vorm van archeologisch onderzoek als onderdeel van de vliegtuigberging. Deze waardering vindt plaats conform het door de Minister van OCW en de Minister van Defensie op grond van het vierde lid vast te stellen protocol.

Artikel II Invoeringsbesluit Omgevingswet

In artikel 5.17, onderdeel B, subonderdeel 1, van het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Stb. 2020, 400) wordt een verouderde verwijzing naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in artikel 2.3 van het BEa aangepast. Nu die verwijzing met het onderhavige besluit is komen te vervallen, is de wijziging waarin in het Invoeringsbesluit Omgevingswet is voorzien niet langer actueel. Daarom komt die wijziging te vervallen.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Gunay Uslu