

No. W05.23.00075/I

's-Gravenhage, 8 juni 2023

Bij Kabinetsmissive van 24 maart 2023, no.2023000807, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Defensie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Erfgoedwet archeologie in verband met het toevoegen van uitzonderingen op het opgravingsverbod en enkele andere aspecten, met nota van toelichting.

Het is verboden om archeologische opgravingen te doen zonder een certificaat. Op dat verbod bestaan enkele uitzonderingen. Het ontwerpbesluit voegt daar drie uitzonderingen aan toe. Zo mogen vrijwillige onderwaterarcheologen voorwerpen opgraven als deze acuut bedreigd worden door natuurlijke processen zoals wegspoelen, nodig zijn voor de identificatie van het archeologisch monument of maar zeer beperkte gevolgen hebben voor het monument. Verder worden opgravingen toegestaan die nodig zijn om een opgravingscertificaat te verkrijgen of die onder de verantwoordelijkheid van Defensie worden verricht.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het toevoegen van de drie uitzonderingen gepaard gaat met het hanteren van beperktere eisen aan opgravingen. De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de balans tussen enerzijds het hanteren van minimale eisen voor opgravingen die worden verricht door Defensie en anderzijds de wettelijke doelstelling tot respectvolle en zorgvuldige omgang met cultureel erfgoed.

1. Inhoud ontwerpbesluit

Op grond van de Erfgoedwet moet iedereen die een archeologische opgraving doet over een certificaat beschikken.¹ Hieraan zijn voorwaarden verbonden, zoals de eis dat de certificaathouder de opgraving op professionele wijze verricht. Deze norm is uitgewerkt in een richtlijn die door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt aangewezen.²

Zonder certificaat is het verboden om archeologische opgravingen te doen, behoudens enkele uitzonderingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om opgravingen door universiteiten, hogescholen, amateurverenigingen (op land) en buitenlandse bedrijven die incidenteel in Nederland graven. De gedachte van de wetgever was dat handelingen van amateurs met beperkte impact mogelijk moesten zijn of dat het vergen van een certificaat in bepaalde gevallen onredelijk was.³

De regering stelt enkele nieuwe uitzonderingen voor op het opgravingsverbod. De eerste uitzondering is voor verenigingen voor vrijwilligers in de onderwaterarcheologie. De toelichting stelt dat deze uitzondering nodig is om meer draagvlak te creëren bij deze groep om respectvol met cultureel erfgoed om te gaan. Daarnaast zorgt de maatregel ervoor dat in acute situaties ook amateurs opgravingen kunnen doen bij

¹ Artikel 5.1 van de Erfgoedwet.

² Artikel 3.1 van het Besluit Erfgoedwet archeologie.

³ Kamerstukken II 2014/15, 34109, nr. 3.

monumenten die anders verloren zouden gaan. Ook bepaalt het ontwerpbesluit dat aan vrijwilligers in de onderwaterarcheologie niet langer een vrijstelling kan worden verleend opgravingen te doen op de Noordzee. Dat komt eigenlijk nooit voor en desgewenst kunnen zij voor dergelijke opgravingen een ontheffing aanvragen.

De tweede uitzondering is voor opgravingen die noodzakelijk zijn om het opgravingscertificaat te verkrijgen. Om een opgravingscertificaat te verkrijgen, moeten organisaties namelijk aantonen dat zij een opgraving goed kunnen doen. Zonder tijdelijke uitzondering kunnen zij dat echter niet laten zien.

De derde uitzondering gaat om opgravingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie. Deze uitzondering voorziet erin dat ook deze opgravingen een juridische basis krijgen in het stelsel van de Erfgoedwet.

2. Voorschriften aan opgraving door Defensie

Met het ontwerpbesluit worden de bergingswerkzaamheden van het ministerie van Defensie toegevoegd als uitzondering op het opgravingsverbod van cultureel erfgoed. Bergingswerkzaamheden zijn te kwalificeren als opgravingen als bedoeld in artikel 5.1 van de Erfgoedwet, voor zover ze betrekking hebben op cultureel erfgoed. Dat brengt met zich mee dat aandacht moet worden besteed aan de respectvolle en zorgvuldige omgang met dit erfgoed.

De Afdeling merkt op dat de regering er voor kiest om in het ontwerpbesluit minimale eisen te stellen aan de omgang met cultureel erfgoed dat Defensie in het kader van bergingswerkzaamheden aantreft.⁴ Zo gelden niet de verplichtingen tot documentatie, conservering, overdracht en professionele omgang met de vondsten.⁵ Dit is in afwijking van de andere gevallen waarin op grond van een certificaat of een uitzondering opgravingen worden verricht. Dat het volgens de toelichting niet een doel van Defensie is om archeologisch onderzoek te doen, doet niet af aan het belang van een respectvolle en zorgvuldige omgang met cultureel erfgoed dat bij bergingswerkzaamheden wordt aangetroffen. In de toelichting op het ontwerpbesluit wordt onvoldoende aandacht besteed aan de afweging van dit belang.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de eisen aan Defensie.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

⁴ Ten aanzien van militaire vliegtuigwrakken wordt een protocol opgesteld over de werkwijze met betrekking tot de archeologische waardering, zie voorgesteld artikel 2.7, vierde lid, van het Besluit Erfgoedwet archeologie.

⁵ Artikelen 5.4, eerste en tweede lid en 5.6, derde lid van de Erfgoedwet.