

Advies van de Nationale UNESCO Commissie over de bescherming van cultureel erfgoed onder water

De Nationale UNESCO Commissie adviseert de Nederlandse regering de 2001 UNESCO *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* te ratificeren, omdat dit verdrag het enig toereikende instrument voorhanden is voor een effectieve wereldwijde bescherming van cultureel erfgoed onder water. Dit erfgoed is uitzonderlijk waardevol. Omdat het eeuwenlang onder water onbereikbaar en daardoor veelal ongeschonden is gebleven, bevat het een schat aan informatie die op land vaak verloren is gegaan. Niettemin heeft cultureel erfgoed onder water niet dezelfde bescherming als archeologische vindplaatsen op land. En veel vaker dan op land is cultureel erfgoed onder water doelwit van gerichte zoekacties. Schatduikers met louter commerciële motieven maken effectief gebruik van moderne technieken die door recente technologische ontwikkelingen beschikbaar zijn gekomen. Onderwater erfgoed is hierdoor ernstig bedreigd geraakt. Bescherming is urgent. Het behoort tot het mandaat van UNESCO internationale afspraken te maken om de vernietiging van erfgoed te bestrijden. UNESCO kent zes internationale verdragen die op verschillende manieren diverse soorten erfgoed wereldwijd beschermen. Nederland is toegewijd partij bij deze conventies. De enige uitzondering vormt het verdrag ter bescherming van cultureel erfgoed onder water, terwijl Nederland op dit terrein een lange traditie kent. Buiten de eigen grenzen ontplooit het veel activiteiten om gedeeld cultureel erfgoed, op land én onder water, verantwoord te behouden door in partnerlanden capaciteit te versterken. Ratificatie zal voor Nederland geen noemenswaardige toename in de kosten betekenen. Voor een effectieve implementatie moet wel aandacht zijn voor het vergroten van de bewustwording van de dwingende noodzaak tot bescherming van cultureel erfgoed onder water bij duikers, het algemene publiek en handhavers.

Aanleiding voor het advies

In januari 2009 is de 2001 UNESCO Conventie ter Bescherming van Cultureel Erfgoed Onder Water in werking getreden. Het verdrag beoogt door internationale samenwerking een adequate bescherming van onderwater erfgoed wereldwijd te garanderen. Inmiddels zijn 40 Lidstaten partij (cijfer per oktober 2011). Nederland ontbreekt, hoewel het een rijk maritiem verleden heeft, een lange traditie kent in het behoud van cultureel erfgoed onder water en actief partij is bij de andere vijf UNESCO conventies ter bescherming van verschillende soorten erfgoed. Dit is reden om de Nederlandse positie ten aanzien van het verdrag opnieuw te beschouwen.

De Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Buitenlandse Zaken werken sinds het voorjaar van 2009 aan een notitie, waarin de argumenten voor en tegen ratificatie worden geïnventariseerd. Daar de twee ministeries de individuele pro- of contra-overwegingen een verschillend gewicht toekennen, zal deze notitie geen conclusie of advies aan de Nederlandse regering bevatten.

De Staatssecretaris van Cultuur heeft tijdens een gesprek met de voorzitter van de Nationale UNESCO Commissie in februari 2011 aangegeven een advies van de Commissie op prijs te stellen

over de bescherming van cultureel erfgoed onder water, in concreto over ratificatie van de 2001 UNESCO Conventie.

Voorbereiding

De Nationale UNESCO Commissie heeft op basis van literatuurstudie, deelname aan internationale debatten over het 2001 UNESCO-verdrag en interviews met binnen- en buitenlandse juristen, professionele deskundigen en beleidsmakers de bestaande gezichtspunten geïnventariseerd. Vervolgens zijn de overwegingen, die voor de Nederlandse situatie van toepassing zijn, in de vorm van een aantal stellingen en vragen vastgelegd in een discussienota *The Netherlands' position on the 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*.

Deze *position paper* vormde het uitgangspunt voor een debat tussen negen internationale deskundigen, juristen en maritiem archeologen. Zij kwamen op uitnodiging van de Commissie begin juli 2011 gedurende twee dagen bijeen in Den Haag. In een open discussie bespraken de experts de stellingen en vragen uit de notitie en reageerden zij op vragen en opmerkingen van zo'n twintig waarnemers. De deskundigen waren afkomstig uit Australië, België, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zuid-Afrika. De waarnemers waren vertegenwoordigers van Nederlandse ministeries, UNESCO, het *International Committee on Underwater Cultural Heritage* (ICUCH) van de *International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS) en de Nationale UNESCO Commissies van Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Het verslag van dit internationale debat is opgenomen als bijlage 1 van dit advies, samen met de lijst van deelnemers en de discussienota.

De uitkomsten van deze internationale reflectie op de Nederlandse positie ten aanzien van de 2001 UNESCO conventie vormen de basis van het advies van de Nationale UNESCO Commissie.

Advies

De Nationale UNESCO Commissie adviseert de Nederlandse regering de 2001 UNESCO *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* te ratificeren.

De Nationale UNESCO Commissie adviseert tevens een publiekscampagne te starten met als doel onder betrokkenen en bij het algemene publiek de bewustwording te vergroten van de uitzonderlijke waarde en kwetsbaarheid van cultureel erfgoed onder water en dus van de noodzaak tot bescherming – in samenhang met andere cultuurconventies van UNESCO.

Zij doet dit op basis van de volgende overwegingen:

1. De bescherming van cultureel erfgoed onder water is belangrijk. Het is erfgoed van de mensheid dat tienduizenden jaren oud kan zijn en waarvan sporen van het Nederlands verleden een onderdeel zijn. Onderwater erfgoed is vanwege zijn ongereptheid uitzonderlijk waardevol. Omdat het eeuwenlang onder water onbereikbaar en daardoor veelal ongeschonden is gebleven, bevat het een schat aan informatie die op land vaak verloren is gegaan. Niettemin heeft cultureel erfgoed onder water niet dezelfde bescherming als archeologische vindplaatsen op land;
2. Cultureel erfgoed onder water is in gevaar. Recente technologische ontwikkelingen hebben zelfs de diepste oceaantroggen toegankelijk gemaakt. Negentig procent van de archeologische vindplaatsen onder water ligt binnen bereik van sportduikers. Veel vaker dan

op land is cultureel erfgoed onder water doelwit van gerichte zoekacties. Schatduikers met louter commerciële motieven maken effectief gebruik van moderne technieken die beschikbaar zijn gekomen. Nederland moet iets doen – in navolging van landen zoals Spanje en Frankrijk die in reactie op concrete incidenten met schatduikers tot ratificatie van het UNESCO-verdrag hebben besloten;

3. Voor een effectieve bescherming is een internationaal instrument nodig dat wereldwijde gelding heeft. Het Verdrag van Malta, bilaterale verdragen en het algemeen geldend zeerecht, met name de *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*, bieden onvoldoende bescherming. Het behoort tot het mandaat van UNESCO internationale afspraken te maken om de vernietiging van erfgoed te bestrijden. UNESCO kent zes internationale verdragen die op verschillende manieren diverse soorten erfgoed wereldwijd beschermen. Nederland is actief partij in deze conventies. De enige uitzondering vormt het verdrag ter bescherming van cultureel erfgoed onder water;
4. De 2001 UNESCO Conventie ter Bescherming van Cultureel Erfgoed Onder Water is het enig toereikende instrument voorhanden voor een effectieve wereldwijde bescherming van cultureel erfgoed onder water. Het is niet realistisch te verwachten dat een beter internationaal instrument zal worden ontwikkeld. De werking van het UNESCO-verdrag is effectiever naarmate een groter aantal staten deelneemt. Nederland kan een voorbeeldfunctie vervullen voor andere maritieme staten, speciaal het Verenigd Koninkrijk, en voor landen in het Caraïbisch gebied waar het duiktoerisme groeit en daarmee ook het economisch belang en de mogelijke schade aan het erfgoed onder water;
5. De UNESCO conventie ondermijnt het internationale zeerecht (UNCLOS) niet. De vrees die daartoe op basis van uitlatingen van sommige Lidstaten tijdens de onderhandelingen in 2001 begrijpelijkerwijs bestond is in de afgelopen tien jaar geen werkelijkheid geworden. Gebleken is dat tot op heden het UNESCO-verdrag geen precedentwerking heeft die de delicate balans tussen rechten en plichten van kust- en vlaggenstaten binnen UNCLOS verstoort;
6. Nederland kan zijn internationale reputatie als beschermer van erfgoed onder water bekrachtigen door ratificatie van de UNESCO-conventie. Ratificatie versterkt de positie van Nederlandse organisaties en deskundigen op het terrein van capaciteitsopbouw ter bescherming van en onderzoek naar cultureel erfgoed onder water;
7. Voor een effectieve implementatie is het essentieel aandacht te besteden aan handhaving en bewustwording. Sportduikers, vissers, het algemene publiek én handhavers moeten zich veel sterker bewust worden van de uitzonderlijke waarde van cultureel erfgoed onder water en dus de noodzaak van een goede bescherming dan nu het geval is. Vanwege de uitgestrektheid van het handhavingsgebied is het belangrijk dat het algemene publiek, watersporters of wie ook maar op en aan zee verkeert de oren en ogen van de handhaver kunnen zijn. Daarom is educatie enorm belangrijk.

Bijlagen

- A. Verslag Internationale Expertmeeting Cultureel Erfgoed Onder Water van 5 en 6 juli 2011, inclusief deelnemerslijst en discussienota *The Netherlands' position on the 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*;
- B. Samenvatting op hoofdpunten en volledige tekst van de 2001 UNESCO *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*.