

Vergaderjaar 2004–2005

29 259

Wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten ten behoeve van de archeologische monumentenzorg mede in verband met de implementatie van het Verdrag van Valletta (Wet op de archeologische monumentenzorg)

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2005

Maandag 31 januari 2005 zal ik een wetgevingsoverleg hebben met de leden van de Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de wijziging van de Monumentenwet 1988 en enkele andere wetten ten behoeve van de archeologische monumentenzorg mede in verband met de implementatie van het Verdrag van Valletta (Wet op de archeologische monumentenzorg).

Op 22 december 2004 hebben de heer Rijpstra en mevrouw Van Vroonhoven-Kok met betrekking tot dat wetsvoorstel een amendement ingediend (Kamerstukken II 2004–2005, 29 259, nr. 8). Omdat het voorstel voor financiering door middel van een archeologiebelasting niet tijdens de schriftelijke behandeling aan de orde is geweest en omdat een en ander veel vragen oproept, neem ik de gelegenheid te baat om nog voor het overleg van 31 januari a.s. schriftelijk op het amendement in te gaan. Ik doe dat mede namens de bewindspersonen van BZK en Financiën.

Het amendement houdt het volgende in. De Gemeente- en Provinciewet worden zodanig gewijzigd, dat het gemeenterespectievelijk provinciebestuur de bevoegdheid krijgt archeologiebelasting te heffen. Niet iedere ingezetene van een gemeente of provincie is verplicht die belasting te betalen. Uitsluitend degenen die bij de gemeente om een bouw- of aanlegvergunning vragen en degenen die bij de provincie een ontgrondingvergunning aanvragen zijn belastingplichtig. Een aanvraag wordt pas in behandeling genomen als de belasting is betaald. Wordt de vergunning geweigerd dan wordt de belasting terugbetaald. In de Monumentenwet 1988 wordt geregeld dat de belastingopbrengsten naar een gemeentelijk of provinciaal fonds gaan (artikel 34aA). Uit het fonds worden alle kosten van opgravingen in de desbetreffende provincie of gemeente gefinancierd. De bevoegdheid tot het heffen van archeologiebelasting vergt ook een wijziging van de Ontgrondingenwet.

Lokale lasten, ontgrondingenvergunning; kabinetsbeleid

Het eerste bezwaar tegen dit amendement is procedureel van aard. Op dit moment loopt er namelijk een discussie tussen het Rijk, de VNG en het IPO over de samenstelling van het decentraal belastinggebied. Deze discussie vindt plaats aan de hand van een verkenning die in het Bestuurlijk Overleg van afgelopen november is afgesproken en op dit moment wordt uitgevoerd. Hierbij wordt bezien welke functies het eigen belastinggebied van de lagere overheden heeft, welke knelpunten er liggen (zowel financieel als op het terrein van de uitvoering), en zullen in de vorm van scenario's oplossingen worden aangereikt. De resultaten daarvan worden in het voorjaar verwacht. Het amendement grijpt in op het eigen belastinggebied van de lagere overheden op een moment waarop deze discussie nog gaande is.

De gevolgen van het amendement staan voorts op gespannen voet met het onlangs door de minister van VenW voorgestelde beleid inzake een doelmatiger inrichting van de ontgrondingenvergunning.

Archeologiebeleid en het Verdrag van Valletta

Kennelijk is het de bedoeling dat gemeenten en provincies kunnen kiezen uit twee stelsels. Enerzijds het stelsel zoals neergelegd in het wetsvoorstel en anderzijds een stelsel, waarbij de (potentiële) verstoorder belasting betaalt en voor het overige niet kan worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor het archeologische erfgoed. In geval van belastingheffing zorgen de gemeenten of provincies er namelijk voor, dat de noodzakelijke archeologische maatregelen uit een bestemmingsbelasting worden gefinancierd. De verstoorder zal geen verantwoordelijkheid meer hoeven te dragen voor de gevolgen van zijn initiatief.

Het is duidelijk dat de regering met het ingediende wetsvoorstel een uniform stelsel voor de archeologische monumentenzorg heeft beoogd, dat uiteraard wel door elke overheid kan worden uitgevoerd overeenkomstig de lokale wensen en omstandigheden. Lokaal maatwerk is immers noodzakelijk. Het bestaan echter van twee principiële verschillende, maar juridisch gelijkwaardige stelsels leidt tot chaos in de archeologische monumentenzorg. In de ene gemeente wordt een projectontwikkelaar geconfronteerd met een lokale belasting; in de andere gemeente wordt hij geacht zelf de noodzakelijke archeologische maatregelen te laten uitvoeren en te financieren. Ik acht een dergelijk «dual» stelsel ongewenst.

De hiervoor weergegeven stelsels berusten bovendien op zeer uiteenlopende principes. Het ene principe luidt: niet alleen overheden, maar ook private partijen zijn verantwoordelijk voor het archeologisch erfgoed en dienen eventuele schade daaraan te voorkomen dan wel te beperken en de daarmee samenhangende maatregelen te financieren. Dit principe ligt ten grondslag aan het Verdrag van Valletta en ook aan de behartiging van andere «omgevingsbelangen» zoals milieu en natuur.

Het andere principe luidt: de (lokale) overheid is verantwoordelijk voor het archeologische erfgoed en mag in verband daarmee zijn inkomsten vergroten.

Brede betrokkenheid bij archeologische monumentenzorg

Het verdragsrechtelijke uitgangspunt heeft tot effect dat de gevolgen voor het archeologisch erfgoed van een concreet (bodemverstoring) project ook door de initiatiefnemer zelf worden «gevoeld». Overheden en initiatiefnemers worden zo gedwongen archeologische belangen serieus te nemen en in gezamenlijkheid tot goede afwegingen en keuzes te komen. Ingevolge het amendement zal de prikkel tot het streven naar behoud in

de bodem, een andere pijler van het verdrag, wegvallen. Er zal immers een «potje» bestaan voor de financiering van opgravingen. Ik beschouw dat als een te missen kans voor de archeologische monumentenzorg. Archeologische monumentenzorg verwordt op die manier tot archeologische bodemsanering. Bij de totstandkoming van de goedkeuringswet van 1998 is de belastingvariant dan ook niet aan de orde gekomen.

Geen financiële noodzaak voor «dual» stelsel

Mij is niet duidelijk wat nog de financiële verantwoordelijkheid van het Rijk zou kunnen zijn ten aanzien van gemeenten en provincies die over een dergelijk archeologiefonds beschikken. Het amendement gaat voorbij aan het redelijke financiële arrangement van het wetsvoorstel. Dat arrangement legt de financiële verantwoordelijkheid daar waar nog gekozen kan worden voor alternatieve oplossingen. Dus in de eerste plaats bij de overheden die ruimtelijke besluiten ontwerpen. Dan bij de ontwikkelaars die op basis van die besluiten bodemverstorende projecten ontwikkelen. Vervolgens bij de overheid die een besluit neemt over die projectplannen. Ten slotte bij het Rijk als er sprake is van gevolgen voor het erfgoed die door de betrokkenen (initiatiefnemer en overheid) in redelijkheid niet gefinancierd kunnen worden.

Beheersing van administratieve lasten

Belastingheffing betekent vergroting van de administratieve lasten. Dat zal bij de archeologiebelasting ook een punt van aandacht zijn. Daarbij komt dat de juridische regimes voor m.e.r.-plichtige activiteiten (die vallen niet onder het voorgestelde belastingregime) en beschermde monumenten (die vallen evenmin onder het voorgestelde belastingregime) en voor overige monumenten uiteen gaan lopen als gevolg van het amendement. In geval van een ontgronding (veelal m.e.r.-plichtig) kan zelfs de situatie voorkomen dat beide regimes (en betaalplichten) tegelijkertijd gelden. Het wordt er voor de burger niet overzichtelijker door.

Zorgvuldige belastingwetgeving

De indieners van het amendement introduceren een nieuwe heffingsvorm die niet kan worden vergeleken met een reeds bestaande heffingsbevoegdheid in de Gemeente- of Provinciewet. Het is niet zonder meer duidelijk welk fiscaal beginsel aan deze heffing «sui generis» ten grondslag ligt. Het lokale bestuur dat voor een dergelijke heffing kiest, neemt mijns inziens juridische en daarmee tevens financiële en bestuurlijke risico's. Dat maakt het voorstel kwetsbaar.

Tenslotte

Uit het voorgaande blijkt, dat het kabinet het onwenselijk acht om andere overheden een nieuwe mogelijkheid tot belastingheffing te bieden. Het is in mijn visie bovendien niet nodig. Gemeenten en provincies besteden op dit moment al een relevant bedrag aan archeologische monumentenzorg. Ik ga er vanuit dat zij dat ook in de toekomst zullen en kunnen doen. Ingevolge het wetsvoorstel zullen deze overheden bovendien juridisch «harde» mogelijkheden krijgen om derden financieel aan te spreken voor de schade die zij toebrengen aan het archeologisch erfgoed. Daarnaast kan door tijdig onderzoek, de archeologische kosten door de verstoorder worden ingeschat en worden meegewogen.

Provincies en gemeenten worden ingevolge dit wetsvoorstel dus niet geconfronteerd met een nieuwe kostenpost, die middels belastingheffing zou moeten worden afgedekt, maar met een nieuwe financieringsbron,

waarvan zij – binnen de grenzen van de redelijkheid – naar eigen inzicht gebruik kunnen maken.

Ik hoop dat ik de leden van de Vaste commissie met deze brief inzicht heb geboden in de verstrekkende betekenis van het amendement. Ik zie het komende overleg met veel belangstelling tegemoet.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. C. van der Laan