

Voldoet Nederland nog wel aan de Europese Landschapsconventie?

Voorjaar 2012 hebben wij voor de Balans van de Leefomgeving onderzocht of Nederland nog voldoet aan de verdragsverplichtingen van de Europese landschapsconventie (ELC). Uit deze analyse bleek dat dit onvoldoende het geval is, omdat landschapsbeleid op rijksniveau grotendeels is vervallen. Bovendien heeft het rijk – verdragspartner van de ELC – haar landschapsbeleid niet aan de decentrale overheden overgedragen.

Op 20 oktober 2000 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa – niet te verwarren met de Europese Unie – in Florence de Europese Landschapsconventie (Raad van Europa, 2000) open gesteld voor ondertekening en ratificering. Aanleiding voor dit initiatief was het feit dat veel beleidsmaatregelen op nationaal en ook EU-niveau (bijvoorbeeld GLB, maar ook infrastructuur-, milieu-, en energiebeleid) enorme consequenties hebben voor de kwaliteit van het landschap vooral op regionaal en lokaal niveau. Landschap en ruimtelijke ordening zijn echter geen competentie van de EU. De Europese Landschapsconventie is het enige Europese verdrag dat specifiek over landschap gaat en kent vier algemene maatregelen: (1) verankering van landschap in wetten, beleid en uitvoering, (2) vorm geven van inspraak en betrokkenheid rond landschap, (3) landschap integreren in relevant beleid en (4) internationaal samenwerken rond landschap.

In 2004 zijn Pedrolí & Hazendonk (2004) nagegaan in hoeverre Nederland voldeed aan de verplichtingen van de ELC. Destijds concludeerden we dat Nederland voldeed aan alle formele eisen en dat er voor Nederland weinig risico's verbonden waren aan het ratificeren van de conventie. Integendeel, ratificering bood de kans het Nederlandse geïntegreerde landschapsbeleid dat internationaal als geslaagd voorbeeld werd gezien, in binnen- en buitenland als inspiratiebron voor een verantwoord landschapsbeleid verder uit te dragen. In 2005 is de ELC dan ook door Nederland geratificeerd. Inmiddels is dit verdrag in 37 van de 47 lidstaten in werking getreden.

In de eerste jaren na ratificering was er veel enthousiasme voor de ELC. Een 35-tal maatschappelijke organisaties verbond zich in 2005 voor drie jaar in een Landschapsmanifest om speciale aandacht aan het landschap te besteden (Landschapsmanifest, 2005). De speerpunten waren: vergroten bewustwording en betrokkenheid, vergroten toegankelijkheid, verbeteren kwaliteit landschappen, verbreden financiering, beïnvloeding beleid en internationaal samenwerken. Het Ministerie van LNV was penvoerder en ondersteunde het Landschapsmanifest met raad en daad (Schröder & Pedrolí, 2005; Schröder *et al.*, 2006). In 2008 was het enthousiasme nog steeds groot. Rijk, LNV en VROM, provincies, gemeenten en 34 organisaties op het gebied van milieu, natuur, landschap, mobiliteit en recreatie ondertekenden het Akkoord van Apeldoorn (LNV, 2008). Dit Landschapsakkoord verbond maatschappelijke organisaties, bedrijven en publieke partijen om zich in de periode 2008-2011 gezamenlijk in te zetten voor een mooier Nederland. Expliciet werd vermeld dat de ondertekenaars de ELC onderschreven en ondersteunden.

Het Landschapsmanifest was een schoolvoorbeeld in Europa voor de betrokkenheid van het maatschappelijk veld bij de implementatie van de ELC. De deelnemers richtten mede een Europese organisatie op voor dit doel: CIVILSCAPE (civilscape.eu), zie ook Baas *et al.* (2011).

In 2011 is het Landschapsmanifest overgegaan naar de Stichting Platform Landschap, platformlandschap.nl, een netwerkorganisatie voor alle organisaties die het landschap een warm hart toedragen.

**NOOR DESSING &
BAS PEDROLI**

Dr. Ir. E.G.M. Dessing
Alterra, Wageningen
UR, Postbus 47, 6700 AA
Wageningen
Noor.Dessing@wur.nl
Dr. G.B.M. Pedrolí Alterra,
Wageningen UR
Bas.Pedrolí@wur.nl

Foto **Aat Barendregt**.
Het herstel van de
Esvelderbeek is het enige
project in de Gelderse
Vallei van de afgelopen
jaren dat een kwaliteit-
simpuls aan het landschap
gaf. Op bepaalde plekken
kreeg de beek de ruimte
om te meanderen, er zijn
bomen aangeplant en poe-
len aangelegd.

Tabel 1 vergelijking
rijksbeleid 2004 en 2012
(Rutte II).

Nederlands rijksbeleid in 2004	Nederlands rijksbeleid in 2012 (Rutte II)		
	Blijvend	(Te) vervallen	Nieuw / Nog niet in werking
1. Grondwet	1. Grondwet		
2. Natuurbeschermingswet		2. Natuurbeschermingswet 1998	2. Wet Natuur
3. Natuurschoonwet	3. NSW-besluit 2011		
4. Wet Ruimtelijke Ordening, incl. planvormen (Nota Ruimte, Structuurschema)	4. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 2012 (SVIR), met voor landschap alleen cultuurhistorie	4a. Wet Ruimtelijke Ordening, incl. planvormen 4b. Crisis en Herstelwet 4c. Structuurvisie Zicht op Mooi Nederland, 2008	4. Raamwet Omgevingsrecht, inclusief planvormen met nog komend AMvB, (omgevingsvisie en programma's)
5. Monumentenwet		5. Monumentenwet 1988, incl. archeologische Monumentenzorg	5. Deels in Omgevingswet en in Visie Erfgoed en Ruimte (OC&W)
6. WILG en Reconstructiewet	6. Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)		
7. Nationale Landschappen		7. Nationale Landschappen	
8. Programma Beheer / groene diensten	8. Agrarisch natuurbeheer in 2006	8. Agrarisch natuurbeheer van 2007 t/m 2013 naar provincies	8. Agrarisch natuurbeheer vanaf 2014
9. Programma Belvedere	9. Opgegaan in takenpakket RCE		
10. Subsidie Landschapsontwikkelingsplannen	10. Subsidieregeling LOP	10. Subsidie LOP's	
11. Kennisverspreiding (website, brochure e.d.)	11. Groen Kennisnet, Nieuwsbrief EL&I e.d		
12. Regeling draagvlak cultuur		12. Vervallen per 22-3-2011	
13. Voorlichtingstenders		13. Voorlichtingstenders	
14. EHS met robuuste verbindingen			14. EHS, inclusief verbindingzones afronden en overdragen aan provincies
15. Groen in en om de stad (GIOS)		15. GIOS	
16. Recreatiebeleid algemeen		16. Recreatiebeleid algemeen	
17.		17. Agenda Vitaal Platteland met ILG, Agenda Landschap	
18. Landschapsonderzoek (inter) nationaal	18. Landschapsonderzoek (inter) nationaal		
19. Onderwijs landschap/ architectuur e.d.	19. Onderwijs landschap/ architectuur e.d.		
20. Architectuurbeleid / stimulering	20. Architectuurbeleid/ stimulering		
21. Natuurbalans e.a. monitoring	21. Natuurbalans e.a. monitoring		
22.	22. Rijksadviseur Landschap		

Hoewel de Europese Landschapsconventie op geen enkele manier aan actualiteit heeft ingeboet, en de achterliggende filosofie in landschapsonderzoek en -praktijk veelal als richtinggevend geldt (Bloemers et al., 2010; Stobbelaar & Pedroli, 2011; Baas et al., 2011), is de belangstelling van het rijk voor dit verdrag aanzienlijk afgenomen. Hieronder wordt dit geïllustreerd door het rijksbeleid in 2004 en 2012 met elkaar te vergelijken.

Rijksbeleid 2004 en 2012

Om na te gaan of Nederland in 2012 nog voldoet aan de ELC, vergelijken we de situatie in 2004 en eind 2012 (Rutte II), volgens de werkwijze van Pedroli & Hazendonk (2004). Tabel 1 geeft een overzicht van 22 relevante onderdelen van het rijksbeleid in 2004 en eind 2012. Omdat het rijksbeleid volop in beweging is, is voor 2012 onderscheid gemaakt in blijvend, (te) vervallen en nieuw rijksbeleid, dat al dan niet al in werking is.

Uit tabel 1 blijkt dat het Nederlandse landschapsbeleid op rijksniveau sterk is afgezwakt:

- In de SVIR, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (IenM, 2012), wordt het begrip landschap verengd tot unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten; de belevingswaarde en de identiteit van het landschap worden hierbij niet of nauwelijks in beschouwing genomen;
- De Nationale Landschappen (7) zijn geschrapt als categorie van rijksbeleid. Volgens de SVIR weerspiegelen de twintig Nationale Landschappen weliswaar de diversiteit en ontstaansgeschiedenis van het Nederlandse cultuurlandschap, maar het rijk draagt ze over aan de provincies. De mate waarin Nederland voldoet aan de ELC, hangt daarmee af van de provincies en of deze en op welke wijze beleid voor Nationale Landschappen formuleren. Dat is niet gewaarborgd. Aan het rijkspallet

is landschapsbeleid toegevoegd voor 30 indicatief aanduidde 'wederopbouwgebieden', 'stads- en dorpsgezichten' en globaal begrensde 'culturele en natuurlijke Werelderfgoedgebieden' en 'objecten of ensembles op de Werelderfgoedlijst'. Het landschapsbeleid in de wederopbouwgebieden is beperkt tot de cultuurhistorische kwaliteiten van het landschap;

- Vervallen zijn voor landschap belangrijke beleidsnota's en instrumenten, zoals de Agenda Vitaal Platteland met ILG en de Agenda Landschap (17), de Beleidsbrief Verrommeling, Programma Groen en de stad, inclusief GIOS (15), het Actieprogramma Ruimte en Cultuur, het Programma Mooi Nederland, de Samenwerkingsagenda Mooi Nederland, het Rijksprogramma Groene Hart en Zicht op mooi Nederland (snelwegpanorama's). Ook vervalt de subsidie voor het opstellen van landschapsontwikkelingsplannen (10);
- Het algemene recreatiebeleid (16) is vervallen, evenals de rijksbufferzones. Dit houdt onder meer in het vervallen van het beleid met bijbehorende instrumenten van GIOS en ILG voor ruimte voor groengebieden, volkstuinen, sportvoorzieningen en andere recreatiemogelijkheden in en om de stad. Tevens is vervallen de aanpassing van toeristisch-recreatieve voorzieningen in het landschap aan veranderende behoeften en vergroting van toeristisch-recreatieve mogelijkheden;
- De bijdrage aan verbetering of versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het Rivierengebied, van het IJsselmeergebied en bij het op orde brengen van regionale watersystemen is vervallen, behoudens de uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier. De integrale afweging met betrekking tot diverse gebiedsopgaven, zoals de Bloemendalerpolder, is vervallen.

Zoals uit bovenstaande opsomming blijkt is het rijksbeleid voor landschap en aanverwante beleidsterreinen



Foto **Barend Hazeleger**
bvbeeld.nl

sterk ingeperkt; voor cultuurhistorie is het overeind gebleven en zelfs nog iets uitgebreid. Ook is het rijksbeleid uitgebreid met de rijksadviseur voor het Landschap (22), een blijvende functie die in 2004 nog niet bestond. Het rijk heeft het grootste deel van het landschapsbeleid laten vervallen en laat het aan de provincies over om te bezien wat ze ermee willen doen. In het Bestuursakkoord (2011) is expliciet aangegeven dat de provincies verantwoordelijk worden voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid voor natuur, recreatie en toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en leefbaarheid. Provincies kunnen een belangrijke rol vervullen op het gebied van landschap, maar ook zij hebben te maken met de economische crisis en bezuinigingen. Wat dit betekent voor de uitvoering van de ELC is op dit moment niet te zeggen. Het lijkt erop dat de provincies in grote lijnen het vroegere rijksbeleid voortzetten (zie Nieuwenhuizen *et al.*, dit nummer).

Discussie

Verantwoordelijkheid rijk

Het rijk heeft in 2005 de ELC geratificeerd en blijft daarmee verantwoordelijk voor het nakomen van de verdragsbepalingen. Formeel is het landschapsbeleid van het rijk niet gedecentraliseerd. Het is met uitzondering van EHS en cultuurhistorie stopgezet, zonder dat met andere overheden is afgesproken dat zij bepaalde taken overnemen. Het staat die andere overheden vrij om wel of geen landschapsbeleid te voeren. Deze vrijblijvendheid zou kunnen leiden tot het geheel of gedeeltelijk wegvallen van landschapsbeleid in Nederland, waardoor niet langer wordt voldaan aan de verplichtingen van de ELC.

Om te kunnen vaststellen of Nederland voldoet aan de eisen van de ELC, is het nodig dat het rijk het landschapsbeleid formeel decentraliseert en nagaat of met het centrale en het gedecentraliseerde landschapsbeleid samen aan de eisen van de ELC wordt voldaan. Dit vereist dat het rijk een visie opstelt over de te decentraliseren rijksdoelen en voorziet in een monitoringsprogramma voor de gedecentraliseerde taken.

Juridische verplichtingen ELC

De ELC is een juridisch bindend internationaal verdrag. Zo moet bijvoorbeeld juridisch worden vastgelegd welke instantie verantwoordelijk is voor het landschapsbeleid (Prieur, 2006). Juridisch bindend betekent niet automatisch dat de verdragsbepalingen in rechte kunnen worden afgedwongen. In eerste instantie zal een belanghebbende rechtspersoon moeten onderzoeken welke verdragsbepalingen met de Nederlandse wetgeving overeenkomen, dan wel welke bepalingen uit de Nederlandse wetgeving strijdig zijn met de ELC. In beginsel is een gang naar de Nederlandse rechter niet uitgesloten indien de Nederlandse regering aantoonbaar in strijd handelt met de Europese Landschapsconventie.

Belangrijk in dit verband is dat binnen het maatschappelijk veld wel degelijk draagvlak bestaat voor de implementatie van de ELC. Via Landschapsbeheer Nederland werken bijvoorbeeld jaarlijks circa 60.000 vrijwilligers aan het onderhoud van het landschap. Ook op bestuurlijk vlak is er een actieve inzet, getuige de brandbrief van Landschapsbeheer Nederland, de 12 Landschappen, Natuurmonumenten en andere organisaties (Groene Coalitie, 2012) aan het ministerie van EZ om meer landschap in het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid te stoppen. En een ander voorbeeld: om het gebrek aan beleid en financiering voor de Nationale Landschappen en Nationale Parken te compenseren is het Servicenet Nationale Landschappen opgericht (nationalelandschappen.nl).

Conclusie

Terwijl Nederland in 2004 ruimschoots voldeed aan de doelen van de ELC, is de situatie in 2012 wezenlijk veranderd. Betwijfeld kan worden of Nederland nog wel voldoet aan de verdragsverplichtingen van de ELC. Het zou kunnen dat Nederland dat wel doet, door het terugdraaien van de herijking van de EHS door Rutte II en de inspanningen van decentrale overheden en het maatschappelijk veld, maar dat is op dit moment niet duidelijk. Ondanks de grote morele steun van diverse overheden en maatschappelijke organisaties aan de conventie, heeft ratificering van de ELC op rijksniveau niet geleid tot de verwachte versterking van het landschapsbeleid. Nederland staat nog steeds bekend om zijn goede landschapszorg. Dat beeld moet helaas bijgesteld worden.

Literatuurlijst

Baas, H., B. Groenwoudt & E. Raap, 2011. The Dutch Approach. In: M. Jones, M. Stenseke (eds.), *The European Landscape Convention, Challenges of Participation*. Landscape Series 13, Springer, pp. 45-66.

Bestuursakkoord, 2011. Bestuursakkoord 2011-2015. VNG, IPO, UvW en Rijk. Ministerie van Binnenlandse Zaken. Den Haag.

Bloemers, T., S. Daniels, G. Fairclough, B. Pedroli & R. Stiles (eds.), 2010. *Landscape in a changing world. Bridging Divides, Integrating Disciplines, Serving Society*. Science Policy Briefing ESF-COST nr 41, Strasbourg/Brussels. 16 p.

Groene Coalitie, 2012. Brief aan de staatssecretaris voor Economische Zaken, de heer C. Verdaas. GLB-visie Groene Coalitie, 6 november 2012.

IenM, 2012. *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Den Haag.

Landschapsmanifest, 2005. Visie Landschapsmanifest. Landschap van en voor iedereen, 21 oktober 2005.

LNV, 2008. Akkoord van Apeldoorn ondertekend. Nieuwsbericht Ministerie LNV 29-09-2008: http://www.hetInVloket.nl/portal/page?_pageid=116,1640333&_dad=portal&_schema=PORTAL&_news_item_id=23658.

Nieuwenhuizen, W., A.L. Gerritsen & I. Coninx, dit nummer. Nieuwe tijden voor het landschapsbeleid? *Landschap* 30/1: 21-26.

Pedroli, G.B.M. & N.F.C. Hazendonk, 2004. De Europese Landschapsconventie, kans of bedreiging voor het Nederlands landschapsbeleid. Wageningen, Alterra-rapport 930, Alterra Wageningen UR, 32 p.

Prieur, M., 2006. Les aspects juridiques de la Convention européenne du paysage. *European spatial planning and landscape*, No 81, Council of Europe, pp. 41-50.

Raad van Europa, 2000. *European Landscape Convention*, Florence.

Schröder, R., B. Pedroli & N.F.C. Hazendonk (eds.), 2006. *Landschap: troefkaart van Europa*. Verslag van een discussiedag over de Europese Landschapsconventie. 's Gravenhage. Uitgave Bureau Rijksadviseur voor het Landschap/Atelier Rijksbouwmeester.

Schröder, R. & B. Pedroli, 2005. Het Europese landschap voor iedereen. Maatschappelijke organisaties in actie voor de Europese Landschapsconventie. Wageningen, Alterra Rapport 1191, Alterra Wageningen UR, 32 p.

Stobbelaar, D.J. & B. Pedroli, 2011. Perspectives on landscape identity, a conceptual challenge. *Landscape Research* 36 (3): 321-339.