

De Europese Landschapsconventie, kans of bedreiging voor het Nederlandse landschapsbeleid



# **De Europese Landschapsconventie, kans of bedreiging voor het Nederlandse landschapsbeleid**

**G.B.M Pedroli (Alterra)  
N.F.C. Hazendonk (EC-LNV)**

**Alterra-rapport 930**

**Alterra, Wageningen, 2004**

## REFERAAT

Pedroli, G.B.M. & N.F.C. Hazendonk 2004. *De Europese Landschapsconventie, kans of bedreiging voor het Nederlandse landschapsbeleid*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 930. 35 blz.; 1 fig.; 1 tab.; 18 ref.

De Europese Landschapsconventie van de Raad van Europa die op 1 maart 2004 van kracht wordt is nog niet door Nederland getekend en geratificeerd. In een beknopte rapportage worden de geschiedenis van de conventie, de rol van de verschillende landen bij de totstandkoming, en de verplichtingen die de partijen bij ratificatie aangaan, geschetst. Het blijkt dat Nederland in de praktijk reeds aan de verplichtingen voldoet en dat er weinig nadelen aan ratificatie zijn verbonden. Hoewel de voordelen strikt genomen eveneens gering zijn, biedt ratificatie duidelijke kansen, zowel op het gebied van binnenlands landschapsbeleid, als voor de positie van Nederland in Europa waar het gaat om een samenhangend en geïntegreerd landschapsbeleid. Bij een pro-actieve opstelling kan ratificatie het landschapsbeleid in Nederland aanzienlijk versterken. Enige suggesties voor een dergelijke opstelling zijn opgenomen.

Trefwoorden: landschap, Europese Landschapsconventie, Raad van Europa

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door € 13,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 930. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2004 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl)

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

# Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
1.1 Doel	11
1.2 Vraagstelling	11
1.3 Aanpak	11
2 Context van de Europese Landschapsconventie	13
2.1 Korte geschiedenis van de Europese Landschapsconventie	13
2.2 De rol van de verschillende landen bij de ontwikkeling van de Europese Landschapsconventie	14
2.3 Raad van Europa en Europese Unie	16
2.4 De kracht van de Europese Landschapsconventie	17
2.4.1 Hoe bindend is de Europese Landschapsconventie?	17
2.4.2 Welke verplichtingen vloeien uit de Europese Landschapsconventie voort?	17
2.4.3 Wat zijn de relaties met andere conventies en verdragen?	18
2.4.4 In hoeverre voldoet Nederland al aan de verplichtingen?	19
3 Risico's en kansen	23
3.1 Risico's	23
3.2 Kansen	24
3.3 Risico's en kansen voor de economische sectoren	24
3.4 Acties die bij kunnen dragen aan implementatie	26
4 Conclusies en aanbevelingen	29
4.1 Conclusies	29
4.2 Aanbevelingen	29
Literatuur	31
Bijlage 1 Lijst van ondertekeningen	33
Bijlage 2 Verantwoording	35



## Woord vooraf

Deze rapportage is het resultaat van één van de deelprojecten onder de noemer *Bestuurlijke effectiviteit bij de implementatie van internationale conventies*, als onderdeel van het DWK-Programma 404 Internationaal Natuurbeheer. De Europese Landschapsconventie is hierbij als een voorbeeld gekozen omdat deze nog (net) niet van kracht is. Ook heeft Nederland nog niet getekend en geratificeerd. De resultaten van dit onderzoek kunnen dus nog van invloed zijn op het proces van implementatie. Het onderzoek sluit tevens aan bij de hoofdlijnen van het programma Internationaal Natuurlijk uit de Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur: “... *zet Nederland zich in het kader van het (Pan-)Europees landschapsverdrag in voor de ontwikkeling van een internationaal landschapsbeleid ....*” (Min. LNV, 2000, par. 2.1.3, blz 8).

Deze rapportage is onder verantwoordelijkheid van Alterra tot stand gekomen, waarbij de beide auteurs (Dr G.B.M. Pedrolì, Alterra, en Ir N.F.C. Hazendonk, EC-LNV) intensief hebben samengewerkt. Tevens zijn de resultaten van een bespreking van een conceptversie van dit rapport tussen vertegenwoordigers van LNV, VROM en OC&W onder leiding van Ir. H.O. Faassen (LNV dN) in februari 2004 zo goed mogelijk verwerkt, en zijn naar aanleiding van vragen van beleidsmedewerkers binnen het ministerie van LNV nog enkele aanvullingen toegevoegd.





## Samenvatting

De Europese Landschapsconventie van de Raad van Europa is de eerste conventie die landschap op de Europese politieke agenda zet. Hij treedt op 1 maart 2004 in werking voor de 11 landen die op dit moment geratificeerd hebben. Nederland behoort daar, evenals het merendeel van de EU-landen, niet toe. De EU is bij de invoering van deze Conventie vooralsnog niet betrokken.

In het proces van ruim 10 jaar voorbereiding die aan de vaststelling van de tekst van de Conventie in 2000 is voorafgegaan hebben verschillende landen een hoofdrol gespeeld, vooral Frankrijk, Italië, Zwitserland en Groot-Brittannië. Ook geen van deze landen heeft overigens op dit moment geratificeerd. De politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het aanvaarden van een dergelijke conventie ligt in het algemeen bij geheel andere mensen dan bij de ambtenaren van de vakministeries en vertegenwoordigers van NGO's die actief zijn geweest bij de voorbereiding.

De kracht van de Europese Landschapsconventie ligt in de gemeenschappelijke intentie van deelnemende landen om de betrokkenheid van de burgers bij 'hun' landschap daadwerkelijk te bevorderen. Het betreft dan ook alle landschappen, stedelijk of landelijk, mooi of lelijk. De grote diversiteit aan cultuurlandschappen in Europa wordt hiermee recht gedaan. Anders dan de EU heeft de Raad van Europa echter een zeer beperkte politieke macht en financiële basis. Ratificatie leidt dus tot een morele verplichting tot zorgvuldig landschapsbeleid.

De zwakte van de Conventie ligt dan ook in de algemeenheid van de bepalingen in de conventietekst en het gebrek aan juridische verplichtingen en sancties. Hierdoor zijn weliswaar de risico's van ratificeren voor de landen minimaal, maar ook de directe voordelen zijn betrekkelijk gering.

Voor Nederland geldt dat in feite reeds aan alle voorwaarden voor ratificatie wordt voldaan, en dat ratificatie plaats kan vinden zonder dat daar één verandering in wet- en regelgeving of landschapsbeleid voor nodig is. Bij ratificeren zonder verdere vervolgmaatregelen bestaat de kans dat lobby-groepen zich op de Conventie gaan beroepen om hardere, of juist coulantere, richtlijnen voor de landschapsbescherming en –ontwikkeling af te dwingen. Hoewel deze juridisch geen hout snijden, is een pro-actieve benadering door de overheid in geval van ratificatie verre te prefereren.

Een pro-actieve benadering ten opzichte van de Europese Landschapsconventie kan de kansen die deze met zich meebrengt voor met name versterking van het Nederlandse landschapsbeleid aanzienlijk vergroten. De Ontwikkelingsgerichte Landschapsstrategie sluit naadloos aan bij de intenties van de Europese Landschapsconventie. Ook de vermarkting van landschapswaarden kan van een pro-actieve benadering profiteren. Hiervan zal tevens een internationale uitstraling uitgaan, die aansluit bij het beeld dat in het buitenland bestaat over de Nederlandse zorg voor zijn cultuurlandschap. Een aantal mogelijke onderdelen van een pro-

actieve benadering wordt in deze rapportage genoemd. Hierover zouden in interdepartementaal overleg reeds voorafgaande aan ratificatie gezamenlijke lijnen moeten worden uitgezet.

Als reactie op een mogelijke uitnodiging van de raad van Europa aan de EU om de Europese Landschapsconventie in haar beleid te betrekken wordt aanbevolen om eerst gericht onderzoek naar de houding van andere regeringen tegenover de Europese Landschapsconventie te doen, om de kansen in te schatten voor een gezamenlijke beleidsontwikkeling bij EU en Raad van Europa. In dit onderzoek zou Nederland een initiërende rol kunnen spelen.

Een uitgekende promotiecampagne over de Europese Landschapsconventie voor het Nederlandse publiek kan aanzienlijk bijdragen aan het draagvlak voor een geïntegreerd landschapsbeleid in Nederland.

# 1 Inleiding

## 1.1 Doel

Doel van deze rapportage is een aantal elementen aan te geven die de succesvolle invoering van de Europese Landschapsconventie kunnen bepalen, voor zover dat kan worden afgeleid van de processen die tot de Europese Landschapsconventie tot nu toe hebben geleid. De nadruk licht hierbij op de relatie van de Europese Landschapsconventie met het Nederlandse landschapsbeleid, met name op de voor- en nadelen van ratificatie door de Nederlandse regering. Daarnaast zijn de relaties met beleidsontwikkelingen in de Europese Unie een aandachtspunt.

## 1.2 Vraagstelling

De Europese Landschapsconventie is een beleidsinstrument zonder enige wettelijke verplichting, en zonder sancties indien een land dat geratificeerd heeft aantoonbaar de intenties van de Conventie niet zou opvolgen. De deelnemers verplichten zich vooral moreel tot een zorgvuldig landschapsbeleid. De vraag ligt voor de hand waarom een land dan *niet* zou tekenen. Kennelijk zijn er ook nadelen verbonden aan het tekenen van een Conventie, zelfs als die geen sancties kent.

Deze rapportage gaat in op de kansen die de Europese Landschapsconventie zou kunnen bieden, en geeft ook aan welke risico's hieraan verbonden kunnen zijn.

## 1.3 Aanpak

Deze rapportage is tot stand gekomen op basis van literatuurstudie, netwerkanalyse, interviews en ervaringen bij internationale wetenschappelijke en beleidsbijeenkomsten. In de bijlage is een activiteitenlijst opgenomen. Dankbaar is bij het opstellen van deze rapportage gebruik gemaakt van met name het IEEP-rapport voor de regering van Groot-Brittannië (IEEP 2003), een soort van beleids-MER over de consequenties van de deelname van het Verenigd Koninkrijk aan de Europese Landschapsconventie. Vergelijkbare rapporten in andere landen zijn hierbij niet onderzocht; van dergelijke rapporten bestaat voor zover bekend ook geen overzicht. De rapportage verkent eerst de geschiedenis en context van de Europese Landschapsconventie, om vervolgens via een bespreking van risico's en kansen tot conclusies en aanbevelingen te komen.



## 2 Context van de Europese Landschapsconventie

### 2.1 Korte geschiedenis van de Europese Landschapsconventie

De Europese Landschapsconventie is het eerste pan-Europese verdrag dat zich specifiek richt op het gehele landschap. Voor deelaspecten van landschap, zoals stedenbouw, cultureel erfgoed, archeologie, architectuur, natuurbescherming e.d., zijn in het kader van verscheidene andere overeenkomsten en richtlijnen van de EU en van de Raad van Europa reeds Europese beleidsinstrumenten ontwikkeld.

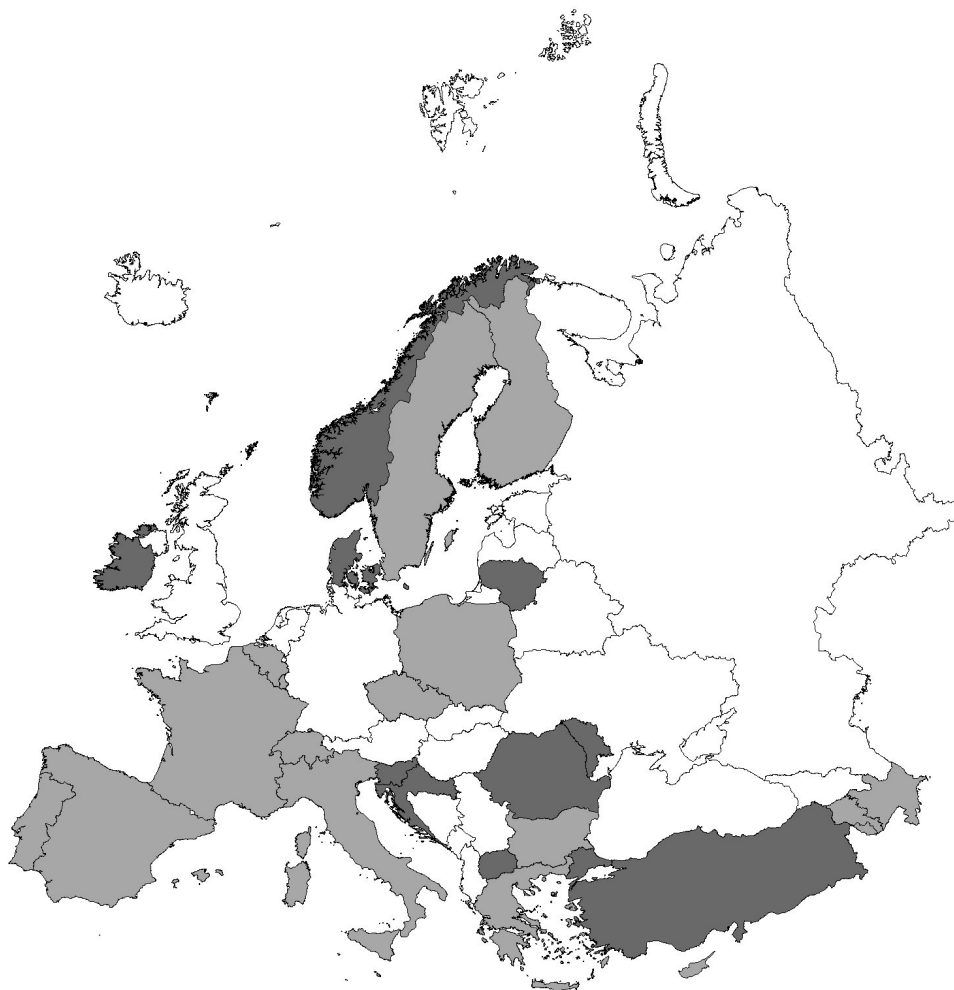
Als voorloper van de Europese Landschapsconventie kan het Handvest voor Mediterrane Landschappen gezien worden, dat op initiatief van Prof. Yves Luginbühl (Parijs) in 1992 werd ondertekend door de regio's Andalusië (ES), Languedoc (F) en Veneto (I), en later ook door Toscane (I) en andere regio's. Het initiatief voor de Europese Landschapsconventie is vervolgens genomen door het Congres van Lokale en Regionale Autoriteiten van Europa (CLRAE, een orgaan van de Raad van Europa), gesteund door de IUCN. Hoewel landschapsbescherming door het Europees Milieuagentschap in 1995 ook in de Dobřis Assessment was opgenomen (Stanners & Bourdeau 1995), heeft de Europese Unie voor het proces van de Europese Landschapsconventie nauwelijks belangstelling getoond.

De tekst van de Conventie werd voorbereid door de CLRAE en in een intensief afstemmingsproces verder ontwikkeld in samenwerking met de lidstaten van de Raad van Europa en andere betrokken organisaties. Een schrijfgroep werd benoemd in 1994. De niet-juridische tekst werd geschreven door Yves Luginbühl en Michael Dower (Countryside Commission, UK), de juridische door Michel Prieur (F).

In 1995 lanceerde de IUCN "*Parks for Life: actions for protected areas in Europe*", waarin – ondersteund door verschillende andere instanties, waaronder LNV – een oproep werd gedaan voor een internationale conventie voor landelijk landschap. Ook een groot aantal bijeenkomsten rond het thema landschapsbeleid werd aangegrepen om het draagvlak van de Conventie verder te vergroten (bijv. Déjeant-Pons 2000; Wascher 2000a, 200b; Priore 2002). De definitieve tekst van de Europese Landschapsconventie werd in juli 2000 in Florence door het Ministerscomité van de Raad van Europa vastgesteld, en voor ondertekening opengesteld in oktober 2000. Inmiddels hebben 28 landen getekend en 11 geratificeerd (Figuur 1, zie ook Bijlage 1). De Conventie wordt sinds juli 2000 ook wel de Florence-Conventie genoemd. Het secretariaat wordt gevoerd door Maguelonne Déjeant-Pons, Hoofd van de Afdeling Ruimtelijke Planning en Landschap van de Raad van Europa, het voorzitterschap door Enrico Büergi (Zwitserland).

In een aantal workshops en conferenties in Straatsburg (zie Geraadpleegde bronnen en verwijzingen) heeft het Secretariaat van de Landschapsconventie thema's rond de invoering van de Europese Landschapsconventie aan de orde gesteld. Voor deze bijeenkomsten werden alle lidstaten van de Raad van Europa uitgenodigd en tevens

een groot aantal NGO's. De Commissie voor het Cultureel Erfgoed van de Raad van Europa stelde zich hierbij op als peetmoeder voor de Conventie, waarbij soms ook een nauwelijks verholen competentiestrijd merkbaar was tussen de secretariaten van de Commissie voor het Cultureel Erfgoed en van de Landschapsconventie. Behalve de door het secretariaat aangezochte deskundigen, speelde in de bijeenkomsten een aantal landen een belangrijke rol.



*Figuur 1. Lidstaten van de Raad van Europa die de Europese Landschapsconventie ondertekend hebben (grijs), en ondertekend en geratificeerd (donkergrijs). Stand van 1 maart 2004, zie Bijlage 1*

## **2.2 De rol van de verschillende landen bij de ontwikkeling van de Europese Landschapsconventie**

**Frankrijk** heeft steeds een doorslaggevende rol gehad in de voorbereidingen van de Europese Landschapsconventie doordat Franse deskundigen bij het opstellen van de teksten van de Conventie het voortouw hebben gehad en mede daardoor aan de Franse vertegenwoordiger (Jean François Seguin) in de besprekingen een

vanzelfsprekende autoriteit toegekend wordt. Inmiddels is ook het secretariaat in “Franse” handen.

Een prominente rol in deze bijeenkomsten werd ook gespeeld door **Italië**, onder meer doordat Riccardo Priore, secretaris van de CLRAE, de grote trekker van het voorbereidingsproces was, en doordat de formele vaststelling van de conventietekst in Florence plaatsvond. Recent liet Italië ook nog van zich spreken door het lanceren van een “Landschapsobservatorium” (november 2003) dat een rol zou kunnen spelen bij het monitoren van de vorderingen van de landen bij het doorvoeren van de Europese Landschapsconventie. Deze lancering, gesteund door het CLRAE, werd overigens niet onverdeeld met open armen door de overige deelnemers verwelkomd, vanwege het gebrek aan internationaal draagvlak voor het betrekkelijk eenzijdige initiatief.

Ook **Zwitserland** speelde een grote rol in het proces van voorbereiding, inhoudelijk door het leveren van deskundigen, en procedureel door het leveren van de voorzitter van het secretariaat van de Conventie (Enrico Büergi).

**Groot-Brittannië** heeft op de achtergrond een sterk stimulerende rol gespeeld in de voorbereiding van de Conventie, met name via de vertegenwoordigers van de Countryside Commission. Tevens waren Engelse NGO's actief, en ook de vertegenwoordiging van het eiland Man was bij vrijwel alle bijeenkomsten aanwezig.

**Nederland** was bij de bijeenkomsten in het algemeen wel vertegenwoordigd – door beleidsmedewerkers van de Directie Natuur(beheer) van het ministerie van LNV en aanvankelijk ook van de ministeries van OC&W en VROM – , maar speelde een geïnteresseerde doch bescheiden rol. LNV ondersteunde met name via een financiële bijdrage aan de vertaalkosten van de tekst van de Conventie, en via het bekostigen van enkele studies door ECNC (Wascher, 200a) en Alterra (de onderhavige rapportage, en het Transfrontierproject, Wascher 2003). Ook heeft Nederland deskundigen geleverd voor het thema *public awareness, training and education* (Pedroli & Van Mansvelt 2002; Pedroli & Adolffson 2002; Van Mansvelt & Pedroli 2003).

**Noorwegen** had door zijn snelle ratificatie een vooraanstaande positie in de besprekingen, maar inhoudelijk een geringe invloed.

**Ierland**, eveneens één van de eerste ondertekenaars, laat zich gewoonlijk vertegenwoordigen door een NGO (Landscape Alliance Ireland), die duidelijk een welkome deelnemer aan de debatten was.

De overige landen hadden minder invloed op het proces. Enkele Centraal- en Oost-Europese landen (m.n. Kroatië) speelden nog wel een rol van enige betekenis. **Duitsland** en **Oostenrijk** hadden vrijwel geen inbreng, behalve via NGO's.

Tevens was een aantal internationale **NGO's** nauw betrokken bij het tot stand komen van de Europese Landschapsconventie. In vervolg op de Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy van de Raad van Europa was ECNC

(Tilburg) aanvankelijk erg actief op dit gebied (zie o.m. Wascher 2000a). Ook IUCN, ICOMOS, PETRARCA en andere organisaties hebben constructief bijgedragen aan de uitwerking van het gedachtegoed van de Conventie, zoals onder meer uit de proceedings van de bijeenkomsten blijkt.

De landen die een trekkende rol hebben gespeeld bij de opstelling van de tekst van de conventie en het voorbereiden van de besprekingen, hebben zelf nog niet geratificeerd. De beleidsambtenaren en vertegenwoordigers van NGO's die een bepalende rol speelden bij de opstelling van de Conventie zijn niet dezelfde als degenen die op dit moment de politiek-bestuurlijke bevoegdheden hebben om de Conventie ook snel te laten ratificeren in deze landen.

Opvallend is het grote aantal oostelijke staten van de Raad van Europa en met name nieuwe (kandidaat-)lidstaten van de EU dat deze overeenkomst reeds ondertekend heeft en bezig is met ratificatie (Litouwen, Kroatië, etc., zie Figuur 1). Dit vindt waarschijnlijk zijn oorsprong in het feit dat een document van de Raad van Europa met een hoog Europees moreel gehalte, graag door deze staten wordt aangegrepen om hun "goede Europese gedrag" te tonen, zeker omdat het gaat om een overeenkomst met weinig ingrijpende consequenties.

### **2.3 Raad van Europa en Europese Unie**

De Raad van Europa omvat 44 landen: behalve de EU-landen ook Zwitserland en Noorwegen, en de Centraal- en Oost-Europese landen. Ontstaan vanuit de zorg over de mensenrechten na de Tweede Wereldoorlog heeft de Raad van Europa zich ontwikkeld tot een betrekkelijk neutraal forum, zonder sterke politieke agenda. Met name voor niet-EU-landen is de Raad van Europa echter een aantrekkelijk platform voor uitwisseling en ideevorming. Dat juist Zwitserland de voorzitter van het secretariaat van de Europese Landschapsconventie levert staat hier zeker niet los van.

De Raad van Europa houdt zich vanuit zijn aard en oorsprong vooral bezig met culturele en ethisch-juridische aangelegenheden, zoals democratische grondrechten, sociale cohesie en dergelijke. Vanuit die taakopvatting heeft de Europese Landschapsconventie ook een specifieke invulling gekregen sinds de CRLAE als orgaan binnen de Raad van Europa het initiatief oppakte om een conventie voor het landschap te ontwikkelen. In feite formuleert de conventie het "recht op landschap" voor de burger. Het begrip landschap wordt in de conventie dan ook niet elitair (voor de mensen die een hoge landschapskwaliteit kunnen waarderen) maar democratisch geformuleerd (voor alle mensen).

Terwijl sommige andere conventies van de Raad van Europa voorlopers zijn geweest bij de ontwikkeling van EU-beleidsinstrumenten op vergelijkbaar terrein (bijv. de Bern-conventie voor de EU Habitatrictlijn), is er nauwelijks aanwijzing dat dit voor de Europese Landschapsconventie ook het geval zal zijn. Opvallend is dat de EU in de afgelopen 2 jaar schitterde door afwezigheid in de bijeenkomsten rond de Europese Landschapsconventie. Ook op de EU-expert-meeting in Rome in



november 2003 kwam slechts 1 van de 9 persoonlijk uitgenodigde EU-beleidsambtenaren opdagen (Faassen 2003b). De Raad van Europa is er niet in geslaagd om de Europese Unie voor het landschapsbeleid te interesseren. Ook bij het opstarten van het proces om te komen tot een conventie was de EU niet geïnteresseerd. Bovendien heeft geen van de grotere EU-landen nog geratificeerd, hoewel Frankrijk naar verluidt in voorjaar 2004 zal ratificeren. Tot op dit moment (februari 2004) hebben slechts Ierland en Denemarken, en van de nieuwe EU-landen Litouwen en Slovenië geratificeerd.

## **2.4 De kracht van de Europese Landschapsconventie**

### **2.4.1 Hoe bindend is de Europese Landschapsconventie?**

De Europese Landschapsconventie is een Conventie van de Raad van Europa, die zich richt op de zorg voor het landschap in het algemeen, of dat nu stadslandschap of platteland is, mooi of lelijk. De Raad van Europa heeft, anders dan de EU, geen juridische bevoegdheid over Nederland of enige andere lidstaat. Conventies van de Raad van Europa zijn dan ook vergelijkbaar met veel andere conventies (bijv. de biodiversiteitsconventie CBD):

- ze zijn voor hun effectiviteit afhankelijk van de pro-actieve opstelling van de landen die geratificeerd hebben, en van besluitvorming op basis van consensus;
- ze delegeren het begeleiden van acties onder de conventie aan één of meer “werkgroepen” of een “secretariaat”, onlosmakelijk met de invoering van de conventie verbonden; en
- ze zijn pas operationeel in een strikt nationale context, d.w.z. slechts via binnenlandse juridische procedures is navolging af te dwingen (als dat überhaupt al mogelijk is).

De Europese Landschapsconventie is zo ruim gedefinieerd en geformuleerd, dat er aanzienlijke ruimte is voor interpretatie, zonder dat hierbij teruggevallen kan worden op een doorslaggevende instantie. Landen die geratificeerd hebben kunnen zich zonder enige sanctie op eigen gelegenheid ook weer uit de Conventie terugtrekken. Natuurlijk vloeit uit ondertekening en ratificatie wel een zekere morele plicht voort om ernaar te handelen. Dit klinkt weinig verplichtend, maar “goede sociale controle” kan hierbij een zeer effectief middel zijn. Terugtrekken uit een conventie kan politiek aanzienlijk gezichtverlies opleveren.

### **2.4.2 Welke verplichtingen vloeien uit de Europese Landschapsconventie voort?**

Landen die de Europese Landschapsconventie ratificeren nemen in grote lijnen de volgende verplichtingen op zich (zie de conventietekst).

- art. 5a: landschap in wetten te behandelen;

- art. 5b: landschapsbeleid vast te stellen en uit te voeren, met als doel landschapsbescherming, -beheer en -planning/ontwerp door middel van specifieke maatregelen, waaronder natuur- en milieueducatie (art. 6A), onderwijs en training (art. 6B), landschapstypologie, -waardering en -monitoring (art. 6C), landschapsdoeltypen (art. 6D), beleidsinstrumenten (art. 6E);
- art. 5c: procedures vast te stellen voor inspraak en deelname van betrokkenen bij het vaststellen en uitvoeren van landschapsbeleid;
- art. 5d: landschapsbeleid te integreren in streekplannen en stedenbouwkundige beleidsplannen, en in beleid op het gebied van cultuur, milieu, landbouw, sociale zaken en economie, of in welk ander beleidsterrein ook dat een direct of indirect effect zou kunnen hebben op landschap;
- samen te werken op het gebied van de landschapsaspecten van internationaal beleid (art. 7), ervaringen en informatie internationaal uit te wisselen (art. 8), en grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen (art. 9); en
- art. 10: de uitvoering van de Conventie te volgen.

Daarnaast wordt een Landschapsprijs van de Raad van Europa ingesteld voor lokale en regionale autoriteiten die zich grensverleggend voor de Europese Landschapsconventie inzetten.

Deze verplichtingen zijn niet harder dan ze lijken. In feite kunnen vrijwel alle landen met recht beweren dat ze aan deze verplichtingen reeds voldoen. In Ierland en Noorwegen, die beiden reeds geratificeerd hebben, is het proces van ratificering zonder enig probleem verlopen. Ratificatie heeft er tot geen enkele verandering in binnenlands beleid en praktijk geleid (IEEP 2003).

### **2.4.3 Wat zijn de relaties met andere conventies en verdragen?**

Zowel bij de voorbereiding als in de uiteindelijke versie van de Landschapsconventie wordt uitgebreid ingegaan op de relatie met aanpalende internationale verdragen op pan-Europees en UN-niveau:

- The convention states in its preamble that it has regard to the legal texts existing at international level in the field of protection and management of the natural and cultural heritage, regional and spatial planning, local self-government and transfrontier co-operation, in particular :
- the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern),
- the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe (Granada, 1985),
- the European Convention on the Protection of Archaeological Heritage (revised) (Valetta, 1992),
- the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (Madrid, 1980) and its additional protocols,
- the European Charter of Local Self-government (Strasbourg, 1985),
- the Convention on Biological Diversity (Rio, 1992),

- the Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (Paris, 1972), and
- the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, 1998).

De tekst is uiteindelijk zo geformuleerd in overleg met de competente secretariaten dat van de Coventie enkel een versterking optreedt van de intenties van deze andere verdragen en geen risico bestaat op conflicten en of onduidelijkheden.

Tenslotte geeft art. 12 van de Landschapsconventie nog eens duidelijk weer dat striktere nationale en internationale instrumenten op het gebied van landschap altijd voorgaan en niet door de Conventie overruled worden:

*Article 12 - Relationship with other instruments.  
The provisions of this Convention shall not prejudice stricter provisions concerning landscape protection, management and planning contained in other existing or future binding national or international instruments.*

#### **2.4.4 In hoeverre voldoet Nederland al aan de verplichtingen?**

Ook Nederland kan gemakkelijk aantonen dat het al aan de verplichtingen van de Europese Landschapsconventie voldoet, zo niet in letterlijke vermelding in wetsteksten, dan toch wel naar de geest van de wet. In Tabel 1 is aangegeven welke instrumenten in het Nederlandse beleid bijdragen aan de doelstellingen van de Europese Landschapsconventie.

*art. 5a: landschap in wetten behandelen*

*art. 5b: landschapsbeleid vaststellen en uitvoeren*

*art. 5d: landschapsbeleid te integreren in overige beleid*

Landschap wordt op indirecte wijze behandeld in de Grondwet, in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, en in de Wet op Historische Bouwwerken en Monumenten (Faassen 2003a). Daarnaast besteden de Natuurbeschermingswet en de Natuurschoonwet meer expliciet aandacht aan landschapswaarden. Nationale Landschappen zijn aangewezen in de Nota Ruimte. Ook in de regeling Milieueffectrapportage en de Landinrichtingswet zijn paragrafen opgenomen over de behandeling van landschapswaarden. Wat betreft onderwijs over landschap voorziet de Wet over het Landbouwonderwijs in leerstoelen Landschapsarchitectuur en Natuurbeheer. De kwaliteit van de landschapspraktijk en de opleidingen is geregeld via ondermeer de Wet op de Architectentitel.

*art. 5c: procedures vaststellen voor inspraak en deelname van betrokkenen*

Inspraak in beheer en planning van landschappen is in Nederland in beginsel goed geregeld, onder meer via de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Veelal door de overheid gesubsidieerde NGO's (bijv. Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, WNF, de Provinciale Landschappen, Platform Landschap en Cultuurhistorie, de Milieufederaties) hebben in Nederland een gewaardeerde inbreng in deze inspraak.

Tabel 1. Instrumenten in het Nederlands beleid die bijdragen aan de doelstellingen van de Europese Landschapsconventie

	ELC: landschap in wetten, beleid en uitvoering: <b>bescherming, beheer, ontwikkeling</b> (art. 5a, 5b, art. 6)	ELC: inspraak en betrok- kenheid (art. 5c)	ELC: landschap integreren in relevant beleid (art. 5d)	ELC: internatio- naal samen- werken (art. 7, 8, 9)
Maatregel in Nederlands beleid				
<b>Nationaal beleid:</b>				
Grondwet	*	-	-	-
Natuurbeschermingswet	* (besch., beh.)	-	*	-
Natuurschoonwet	* (besch., beh.,ontw.)	-	*	-
Wet Ruimtelijke Ordening, incl. planvormen (Nota Ruimte, Structuurschema)	* (besch., ontw.)	*	*	-
Monumentenwet	* (besch.)	-	*	-
Landinrichtingswet, incl. uitvoering	* (ontw., beh.)	*	*	-
Nationale landschappen	* (besch., beh.,ontw.)	*	*	*
Programma Beheer / groene diensten	* (beh.); ! (ontw)	*	*	-
Programma Belvedere	*	*	*	-
Subs. landschapsontwikkelingsplannen	* (ontw., beh.)	*	*	-
Kennisverspreiding (website, brochure, enz.)	*	*	*	-
Regeling draagvlak natuur	*	*	*	-
Voorlichtingstenders	*	*	*	-
EHS, robuuste ecologische verbindingen	* (besch.,beh.,ontw.)	*	*	*
GIOS	* (besch.,beh.,ontw.)	*	*	-
Recreatiebeleid algemeen	*	*	*	-
Landschapsonderzoek (inter)nationaal	*	*	*	*
Landschapsonderwijs / architectuur e.a.	*	*	*	*
Architectuurbeleid / stimulering	*	*	*	*
Natuurbalans e.a. monitoring	*	-	*	*
<b>Benutting internationale verdragen / regelingen:</b>				
Benutting PEBLDS (ism Bern en VHR)	* (besch., ontw.)	-	*	*
Benutting EROP	*	-	*	*
Benutting Malta	*	*	*	*
World Heritage List	*	*	*	*
Tweede Benelux Structuurschets	*	*	*	*
POP	*	*	*	*
Interreg	*	*	*	*
<b>Provincies:</b>				
Ruimtelijk beleid	*	*	*	*
Verordeningen (landschap)	* (besch.)	-	*	-
ROL / RAL e.a. subsidies	*	*	*	-
Recreatiebeleid (gebieden, paden e.a.)	*	*	*	-
Landschapsmonitoring	*	-	*	*
<b>Gemeenten:</b>				
Ruimtelijk beleid	*	*	*	-
Gemeentelijke landschapsplannen	*	*	*	-

\* draagt bij - niet van toepassing

*art. 6A, natuur- en milieueducatie,*

*art. 6B, onderwijs en training*

Landschap heeft in veel gevallen niet direct de aandacht in het reguliere onderwijs en de milieu-educatie, maar indirect wordt in vele verschillende vormen ook op het

niveau van landschap gewerkt. Hier is overigens nog veel winst te behalen in de richting van een grotere betrokkenheid van de mensen bij het landschap. Zoals eerder vermeld zijn er leerstoelen Landschapsarchitectuur, Natuurbeheer en Landschapsecologie. Verder zijn er opleidingen voor landschapsarchitectuur en groenvoorziening in het landbouwonderwijs en op de kunstacademies. In het onderwijs zijn ook verschillende andere opleidingen van lager tot wetenschappelijk niveau waar deelaspecten van landschap aan de orde komen (geografie, ecologie, biologie, architectuur, planologie, tuinkunst).

*art. 6C: landschapstypologie, -waardering en -monitoring,*

*art. 6D: landschapsdoeltypen*

Onderzoek naar landschap en monitoring van de landschapskwaliteit vindt plaats bij Alterra, EC-LNV, universiteiten, en is voorts ondergebracht bij de wettelijke taken van RIVM, NMPB, Ruimtelijk planbureau. De landschapstypering uit de Nota Landschap (1992) wordt standaard gehanteerd en vormt de nationale basis voor evaluatie en monitoring van autonome en beleidsgestuurde processen.

*art. 6E: beleidsinstrumenten*

Nederland heeft verschillende beleidsinstrumenten om het landschapsbeleid in de praktijk vorm te geven, waaronder het RO-beleid en subsidies voor landschapsbeheer, LOP regeling, Programma Beheer, Programma Belvedere etc. (zie Tabel 1).

*art. 7, 8, 9: internationale afstemming en samenwerking*

Internationale afstemming en uitwisseling over landschapsbeleid (en -onderzoek) vindt vanuit Nederland op veel verschillende wijzen plaats, zowel op ministerieel niveau als op het gebied van regionale ontwikkeling (bijv. INTERREG-projecten) en onderzoek (6<sup>e</sup> Kaderprogramma Onderzoek van de EC, netwerk LANDSCAPE EUROPE) en beleid (ECNC in Tilburg). Ook onderzoek naar grensoverschrijdende landschapsbelangen is reeds opgestart (Wascher 2003). Dergelijke afstemming en uitwisseling van ervaringen is overigens erg afhankelijk van internationale financiering, waarbij Nederland mogelijk een betere uitgangspositie heeft als het de Conventie heeft geratificeerd (niet-ratificeren zal in ieder geval niet de kansen op financiering vergroten).

Daarnaast is in het kader van het Europees Ruimtelijke Ordeningsperspectief (EROP) in de jaren 90 door EU-landen hard gewerkt aan samenwerking op Europees niveau, waarbij landschap uitdrukkelijk één van de te bestrijken beleidsvelden is (ESDP 1999).

Ook op Benelux-niveau is aan een schets voor de gezamenlijke ruimtelijke ordening gewerkt, in de vorm van een "Tweede Benelux Structuurschets" in 1999.

Voorts is Nederland partij in internationale verdragen die raakvlakken hebben met het landschapsbeleid zoals de Conventie van Valletta (Malta) en de World Heritage List van UNESCO.

Kortom, Nederland zou – net zo als dat voor Groot-Brittannië geldt (IEEP, 2003) – in beginsel de Europese Landschapsconventie kunnen tekenen en ratificeren zonder één verandering aan te brengen in wet- en regelgeving of beleid. Dat neemt niet weg

dat er op veel terreinen nog vooruitgang geboekt kan worden in de mate waarin naar de geest van de Conventie wordt gehandeld. Een pro-actieve stellingname van Nederland zou zeker de landschapskwaliteit in Nederland, maar ook elders in Europa, ten goede kunnen komen. Hoewel er in Den Haag geen honger is naar meer regelgeving of aangepaste wetgeving, zijn er veel mogelijkheden om het bestaande beleid verder te verdiepen en de consequente uitvoering ervan te bevorderen.

### 3 Risico's en kansen

Als er geen formele belemmeringen zijn voor Nederland, wat zouden dan – afgezien van de kosten die de voorbereiding van ratificatie met zich meebrengt – de overwegingen kunnen zijn om de Europese Landschapsconventie wel of niet te ratificeren?

#### 3.1 Risico's

Bij **niet ratificeren** zijn de directe gevolgen minimaal. Immers ook bij wel ratificeren zou er weinig veranderen. In indirecte zin kan er echter wel degelijk sprake zijn van negatieve effecten door de internationale beeldvorming over Nederland, een land dat met zijn beroemde en welgekoesterde cultuurlandschap toch niet achter kan blijven bij een als vanzelfsprekend geacht Europees signaal om landschap op de politieke agenda te zetten en houden. Nederland kan hierbij aan autoriteit en internationale invloed op dit gebied inboeten. Nu de oude grote EU landen (met name Frankrijk) op het punt staan om te gaan ondertekenen, kan het voordelen hebben om daar als Nederland het voortouw in te nemen, in plaats van te blijven volgen.

Bij **wel ratificeren** hangen de gevolgen af van de wijze waarop uitvoering gegeven wordt aan de intenties van de Europese Landschapsconventie. Bij een **minimale variant** (ratificeren en verder niets doen) zijn de gevolgen eveneens minimaal. Na verloop van tijd kunnen hier toch enige kosten en baten op volgen doordat pressiegroepen een degelijker behandeling van landschapswaarden in allerlei bestaande verbanden zouden kunnen eisen, met beroep op de Europese Landschapsconventie. Hoewel de Conventie een conservatieve landschapsbescherming als niet duurzaam bestempelt, bestaat er een risico dat sommige groepen zich willen vasthouden aan de *status quo*. Een goed gekozen verwoording van het landschapsbeleid door de overheid zou dit risico gemakkelijk moeten kunnen vermijden. Een tegengesteld risico is ook niet denkbeeldig, juist doordat de Conventie landschappen expliciet beschouwt als in voortdurende ontwikkeling verkerend. Een krachtig en transparant landschapsbeleid met voldoende betrokkenheid van de burgers zou beide risico's kunnen minimaliseren, door het vaststellen van heldere richtlijnen voor landschapsbeheer en -ontwikkeling. Ratificatie zal het in morele zin moeilijker maken om het landschapsbeleid te veronachtzamen. Het volledig overboord zetten van landschapsbeleid op rijksniveau zal ook onmogelijk zijn, omdat de rijksoverheid als ondertekenaar op het object landschap wel competent moet blijven. Mochten deze nadelen werkelijk ongewenste vormen aannemen dan is het nog altijd mogelijk de Conventie weer te verlaten.

Bij een meer **pro-actieve variant** van wel ratificeren kunnen de bovengenoemde risico's gericht worden voorkomen, en kunnen de kosten en baten van de maatregelen die in het kader van de Conventie worden voorbereid op de meest gunstige wijze tegen elkaar worden afgewogen. Men kan de conventie

opportunistisch inzetten waar zij van pas komt en laten voor wat ze is bij door beleid en politiek ongewenste effecten.

### **3.2 Kansen**

De belangrijkste innovatieve ontwikkeling in het landschapsbeleid die in de Europese Landschapsconventie is verwoord ligt enerzijds in de expliciete nadruk op de waarde van *alle* landschappen. Anderzijds is een belangrijke stap voorwaarts de explicitering van het recht van iedere individuele mens op betrokkenheid bij zijn eigen leefomgeving, het landschap. Ieder landschap waar mensen opgroeien, wonen en werken bepaalt immers mede de identiteit van deze mensen, of het nu mooi genoemd kan worden of niet. Hierin ligt tevens een sleutel voor een nadere bepaling van het begrip kwaliteit van leven, waaraan het landschap een bijdrage levert. Uiteindelijk lijken ook problemen als zinloos geweld en uitzichtloosheid bij probleemjongeren een verband te hebben met de mate waarin de mensen zich thuisvoelen in hun omgeving, en daar een deel van hun identiteit aan kunnen ontleen. De Europese Landschapsconventie kan hier uiteraard niet direct een oplossing voor aandragen.

De Landschapsconventie benadrukt geheel in de Europese lijn nog eens, ook voor landschapsbeleid, het belang van het subsidiariteitsbeginsel: regel iets op de daarvoor meest geschikte bestuurslaag. Dit past geheel in de huidige Nederlandse tendens op het gebied van overheidssturing, zoals we die ook terugvinden in de Ontwikkelingsgerichte Landschapsstrategie en het beleid van de Nota Ruimte.

Tegenover de geringe risico's van ratificatie staan echter eveneens betrekkelijk geringe voordelen. Deze voordelen kunnen echter wel – al dan niet onder verwijzing naar de Europese Landschapsconventie – verder uitgebouwd worden. De grootste kansen bij het ratificeren van de Europese Landschapsconventie liggen op het vlak van de voortrekkersrol van Nederland op het gebied van landschapszorg, -beleid, -onderwijs en -onderzoek, op het vlak van de effectieve versterking en integratie van het landschapsbeleid in Nederland, en op het vlak van de vermarkting van de Nederlandse landschapswaarden.

Andere voordelen van ratificatie kunnen zijn dat landschapswaarden beter worden geïntegreerd in andere beleidsterreinen, met name in de richting van duurzame ontwikkeling. Ook zou de volgens sommigen zwakke positie van landschapswaarden ten opzichte van bijvoorbeeld biodiversiteitswaarden in afwegingsprocessen in de ruimtelijk planvorming kunnen worden verbeterd, in overeenstemming met de beleving van het buitengebied door de burgers.

### **3.3 Risico's en kansen voor de economische sectoren**

Indirect kan Nederland door ratificatie bijdragen aan een steviger positie van Europa in de onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) over de stimuleringsregelingen voor agrarisch natuurbeheer (*agri-environmental measures*). De



grote diversiteit aan veelal kleinschalige landschapstypen is immers een onmiskenbare karakteristiek van Europa, zeker in vergelijking met belangrijke WTO-landen als Canada, de Verenigde Staten en Australië. Het lijkt zeker aan de orde dat Europa deze kwaliteit als een gemeenschappelijk belang presenteert, dat mede afhankelijk is van de landbouwpraktijk die de basis vormt voor het beheer van deze landschappen. Het omschrijven en omhelzen van landschap als “*public good*”, als niet verhandelbaar op een wereldmarkt, kan daarbij helpen om subsidiëring van landschapsbeheer mogelijk te maken zonder dat dit als concurrentievervalsing geoormerkt wordt.

Van verschillende kanten is de vraag gesteld wat de effecten zijn van het van kracht worden van de Europese Landschapsconventie in Nederland op economische sectoren. Hoewel hiernaar geen uitgebreide studie is verricht, kan gezien de geringe beleidsconsequenties van de Europese Landschapsconventie duidelijk gesteld worden dat deze effecten naar verwachting gering zijn. Het volgend kan dit toelichten:

- Landbouw: De Europese Landschapsconventie benadrukt de rol die de landbouw altijd gespeeld heeft en nog speelt bij de ontwikkeling van een levend landschap. Op basis van de Europese Landschapsconventie kan in beginsel elke vorm van landbouw er een zijn die een levend landschap helpt in stand te houden of verder te ontwikkelen, als hierbij maar rekening gehouden wordt met de identiteit van het landschap en de betrokkenheid van de bewoners en gebruikers daarbij. De Europese Landschapsconventie zal hierbij overigens geen andere eisen toevoegen aan de eisen die in Nederland al in de ruimtelijk ordening en ander beleid met landschappelijk effect bestaan over veranderingen in het landgebruik. Ook de bedrijfsvoering van bestaande landbouwbedrijven, bijvoorbeeld op het gebied van verbeteringen in de productieomstandigheden van de landbouw, kan op geen enkele wijze worden geschaad door de Europese Landschapsconventie, aangezien deze geen harde regels noch sancties kent. De Europese Landschapsconventie kan dan ook slechts het bestaande beleid, hetzij nationaal, hetzij op EU-niveau aanvullen, waardoor vooral een verbrede en duurzame landbouw mogelijk meer maatschappelijke aandacht krijgt.
- Wat betreft een eerlijker en marktgerichter beloning voor maatschappelijke diensten door de landbouw kan benadrukt worden dat het juist een van de belangrijke kenmerken van de Europese Landschapsconventie is dat zij de grote landschappelijk diversiteit van Europa duidelijk over het voetlicht brengt. Dit kan wel degelijk op termijn een versterking betekenen van het Europese beleid om de maatschappelijke meerwaarde van de landbouw te blijven belonen, en de claim (vanuit WTO-kringen) van oneerlijke concurrentie door oneigenlijke subsidiëring van de landbouw in Europa met argumenten te bestrijden.
- Andere economische sectoren zullen *mutatis mutandis* evenmin aantoonbaar geschaad worden door het in kracht treden van de Europese Landschapsconventie. Er zijn daarentegen bij een pro-actieve begeleiding van het ratificeringsproces duidelijk positieve effecten te verwachten in de recreatie- en toerismesectoren, door de toegenomen belangstelling voor de

identiteit en de waarden van het landschap. Dit is echter vooralsnog niet te kwantificeren. Wel is bekend uit onderzoek dat predikaten op het gebied van erfgoed en cultuur zoals bijvoorbeeld “goed landschap(sbeleid)” of “bijzonder gebied” (denk daarbij aan de Landscape Award van de Landschapsconventie) alleen bij een pro-actieve publiciteit bijdragen aan de betere vermarkting van een land of landschap (Newby 1994, Ashwort 2000, Robinson *et al.* 2000, Van der Aa in prep.).

### 3.4 Acties die bij kunnen dragen aan implementatie

Bij een pro-actief opvolgen van de intenties van de Europese Landschapsconventie kan gedacht worden aan:

- het tijdens of direct na de ratificatieprocedure opstellen van een uitvoeringsnotitie waarin een nadere interpretatie wordt gegeven van de bepalingen van de ELC, de doorwerking daarvan in de Nederlandse situatie en een programmering;
- het instellen van een platform, waarin sleutelpersonen van de betrokken nationale, regionale en lokale overheden zijn vertegenwoordigd, samen met NGO's, om het implementatieproces van de Europese Landschapsconventie te volgen en stimuleren.

Voorts kunnen in dit kader nog enkele meer specifieke acties worden overwogen:

- het gericht stimuleren van Europese samenwerking ter bevordering van algemene landschapswaarden, inclusief het principe “ontwikkelen met landschapskwaliteit”;
- het stimuleren en faciliteren van landschapsbeleid bij provincies en gemeentes onder andere door het doorzetten, en/of versterken van beleid voor de Ontwikkelingsgerichte Landschapsstrategie, inclusief de regeling voor landschapsontwikkelingsplannen;
- het verder bevorderen van de (ook internationale) beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van landschapsgegevens, -typologieën en -bestanden op verschillende schaalniveaus;
- het komen tot een (ook internationaal) geaccepteerde set landschapgraadmeters, mede vanuit het Meetnet Landschap en de graadmeterontwikkeling van het Natuurplanbureau;
- het inventariseren en publiceren van voorbeelden van “goede landschapspraktijk”, bijvoorbeeld door middel van een website, liefst op internationaal niveau, vergelijkbaar met of ingebed in de website van de Ontwikkelingsgerichte Landschapsstrategie ([www.minlnv.nl/ols](http://www.minlnv.nl/ols));
- het faciliteren van maatschappelijke en professionele landschapsnetwerken, ook internationaal, om voorbeelden van goede landschapspraktijk onder de aandacht te brengen en de realisatie van landschapsverbetering te bevorderen;
- het verstevigen van een beleid voor de bescherming van aardkundige waarden, hierbij anticiperend op de Richtlijn voor Bodembescherming die op dit moment bij de Europese commissie in ontwikkeling is;

- het bevorderen van de internationale bekendheid van de vele Nederlandse “zorgboerderijen” die een directe bijdrage leveren aan landschapsbeheer en -kwaliteit, en het ondersteunen van een conferentie hierover in het kader van de Europese Landschapsconventie;
- het bevorderen van een (Europese) discussie over landschappelijke kwaliteit in de stedelijke omgeving; en
- het instellen van een ELC-leerstoel landschapskunde aan één der universiteiten in Nederland.



## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

- Nederland voldoet aan alle formele eisen om zonder enige aanpassing in wet- en regelgeving en landschapsbeleid de Europese Landschapsconventie te kunnen ratificeren.
- Niet-ratificeren levert Nederland op termijn vooral gezichtsverlies op en heeft als risico dat Nederland de aansluiting verliest bij landschapsonderzoek en – beleid op Europees niveau.
- Er zijn voor Nederland weinig risico's verbonden aan het tekenen en ratificeren van de Europese Landschapsconventie.
- De directe voordelen van ratificatie zijn weliswaar eveneens betrekkelijk gering, maar deze kunnen nog aanzienlijk worden vergroot door de intensivering van een geïntegreerd landschapsbeleid en een pro-actieve opstelling bij de implementatie.
- Door de grote overeenkomst in intenties tussen de Europese Landschapsconventie en de Nederlandse Ontwikkelingsgerichte Landschapsstrategie zijn de kansen die door ratificatie ontstaan zijn aanmerkelijk. Deze kunnen zonder veel inspanning via gerichte acties van de Nederlandse overheid worden benut.

### 4.2 Aanbevelingen

- Ondertekenen en ratificeren heeft het meeste effect als een strategisch moment gekozen wordt; het van kracht worden van de Europese Landschapsconventie, de gewijzigde constellatie in een EU van 25 lidstaten, en het Nederlands voorzitterschap van de EU vormen in 2004 een geschikte aanleiding.
- Een interdepartementale beleidsafpraak welke elementen uit de Europese Landschapsconventie in Nederland met voorrang ter hand zullen worden genomen na ratificatie, kan de effectiviteit van ratificatie voor het Nederlandse landschapsbeleid aanzienlijk vergroten.
- Een gericht onderzoek naar de mogelijke samenwerking tussen EU en Raad van Europa op het gebied van landschapsbeleid en -monitoring, en de houding van de verschillende EU-landen bij een dergelijke samenwerking, zou Nederland (samen met enkele andere initiatiefnemers) een zekere autoriteit kunnen verlenen op dit tot nog toe verwaarloosde gemeenschappelijke terrein.
- Indirect kan Nederland na ratificatie tevens bijdragen aan een steviger positie van Europa in de onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) over de stimuleringsregelingen voor agrarisch natuurbeheer (agri-environmental measures) door de beginselen van de ELC als legitimering in het onderhandelingsproces in te brengen.
- Indien gekozen wordt voor ratificatie kan een uitgekiende promotiecampagne door de rijksoverheid en met name de drie meest betrokken ministeries, rond de Europese Landschapsconventie voor het Nederlandse publiek sterk

bijdragen aan het bewustzijn van de landschapswaarden, –kwetsbaarheden en –potenties in Nederland én daarbuiten. De tentoonstelling en debattenserie over landschap in de nieuwe EU-landen in Kasteel Groeneveld in de tweede helft van dit jaar kunnen hier een geschikt startpunt voor zijn.

## Literatuur

- Aa, B.J. van der, (in prep.): Univeriteit van Groningen, promotieonderzoek naar de Werelderfgoedsites.
- Ashworth, G.J. (2000): "Heritage, tourism and places: a review" *Tourism recreation research* 25(1): 19-29.
- Déjeant-Pons, M. (2000): Preface. pp. 3-6 in: Pedrolí, B. (Ed., 2000): *Landscape – Our Home / Lebensraum Landschaft. Essays on The Culture of the European Landscape as a Task*. Indigo, Zeist. 221 p.
- ESDP (1999): European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU. Prepared by the EU Committee on Spatial Development. Potsdam. 82 p.
- Faassen, H.O. (2003a): *Recent National Landscape Policy in the Netherlands*. Paper betreffende het Nederlandse Landschapsbeleid voor de EU expert meeting "Landscape in the European Politics" op 11-12 november 2003. 11 p.
- Faassen, H.O. (2003b): *Notities Internationaal Landschapsbeleid*. Intern verslag van de expert meeting in Rome 11-12 november 2003, en de workshop in Straatsburg over de Europese Landschapsconventie 27-28 november 2003. 7 p.
- IIEP (2003): *UK Participation in the Council of Europe European Landscape Convention*. A study for DEFRA by Janet Dwyer, Rosy Eaton, Patrick Ten Brink, Liz Mills and David Wilkinson, IIEP and Richard Bate, Green Balance. IIEP London. 87 p.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000): *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*. LNV, Den Haag. 110 p.
- Newby, P.T. (1994): "Tourism: Support or threat to heritage?" in: Ashworth, G.J. and Larkham, P.J. *Building a new heritage: Tourism, Culture and identity in the New Europe* London: Routledge, pp. 206-228.
- Pedrolí, B. & J.D. van Mansvelt (2002): *Learning from Landscape*. Expert paper on Theme 3, Awareness-raising, training and education. Second conference of the contracting parties and signatory states to the European landscape convention Council of Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg, 28-29 November 2002.
- Pedrolí, B. & E. Adolfsson (2002): *Landscape, a growing concern*. *Naturopa*, No. 98 (Special Issue on the European Landscape Convention): pp. 18-19.
- Priore, R (2002): *The European Landscape Convention*. In: Proceedings of the International Conference 'Europe a Common Heritage – the Cultural Landscape'. ICOMOS UK, London.
- Robinson, M., Evans, N., Long, P., Sharpley, R. and Swarbrooke, J. (2000) (eds): *Tourism and Heritage relationships; Global, National and Local perspectives* Gateshead: Athenaneum Press
- Stanners, D. & Ph. Bourdeau (1995): *Europe's Environment - The Dobris Assessment* Prepared by the European Environment Agency Task Force (European Commission). EEA, Copenhagen.
- Van Mansvelt, J.D. & B. Pedrolí (2003): *Landscape, identity and integrity. Towards sound knowledge, awareness and involvement*. Invited paper for the second meeting of the

- workshops for the Implementation of the European Landscape Convention, Council of Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg, 27-28 November 2003. pp. 37-50.
- Wascher, D.M. (ed., 2000a). *Landscapes and Sustainability. Proceedings of the European Workshop on landscape assessment as a policy tool*, 25th-26th March 1999 Strasbourg, organised by the European Centre for Nature Conservation and the Countryside Agency of England, United Kingdom. ECNC, Tilburg.
- Wascher, D.M. (ed., 2000b). *The Face of Europe – Policy Perspectives for European Landscapes*. Report on the implementation of the PEBLDS Action Theme 4 on European Landscapes, published under the auspices of the Council of Europe. ECNC, Tilburg.
- Wascher, D.M. (2003): *Learning from European Transfrontier Landscapes*. Invited paper for the second meeting of the workshops for the Implementation of the European Landscape Convention, Council of Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg, 27-28 November 2003. pp. 15-24.

***Workshops en Conferenties rond de invoering van de Europese Landschapsconventie***

- First conference of the contracting and signatory states to the European Landscape Convention, Strasbourg, 22-23 November 2001
- First meeting of the workshops for the implementation of the European Landscape Convention, Council of Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg 23-24 May 2002
- Second conference of the contracting and signatory states to the European Landscape Convention, Strasbourg, 28-29 November 2002
- Meeting of the workshops for the Implementation of the European Landscape Convention, Council of Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg, 27-28 November 2003



## Bijlage 1 Lijst van ondertekeningen

### European Landscape Convention

(Convention européenne du paysage)

ETS n° : 176

Treaty open for signature by the member States of the Council of Europe and for accession by the European Community and the European non-member States

**Status as of 24/02/04**

**Opening for signature :**

Place : Florence

Date : 20/10/00

**Entry into force :**

Conditions : 10 Ratifications.

Date : 01/03/04

**Member States of the Council of Europe:**

States	Date of signature	Date of ratification	Date of entry into force	Notes	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albania										
Andorra										
Armenia	14/05/03									
Austria										
Azerbaijan	22/10/03									
Belgium	20/10/00									
Bosnia and Herzegovina										
Bulgaria	20/10/00									
Croatia	20/10/00	15/01/03	01/03/04							
Cyprus	21/11/01									
Czech Republic	28/11/02									
Denmark	20/10/00	20/03/03	01/03/04					X		
Estonia										
Finland	20/10/00									
France	20/10/00									
Georgia										
Germany										
Greece	13/12/00									
Hungary										
Iceland										
Ireland	22/03/02	22/03/02	01/03/04							
Italy	20/10/00									
Latvia										
Liechtenstein										
Lithuania	20/10/00	13/11/02	01/03/04							
Luxembourg	20/10/00									
Malta	20/10/00									
Moldova	20/10/00	14/03/02	01/03/04							



## Bijlage 2 Verantwoording

Bij de voorbereiding van deze rapportage zijn sinds de aanvang van het project in september 2003 de volgende activiteiten ontplooid, op basis van een betrokkenheid van reeds enkele jaren bij de ontwikkeling van de Europese Landschapsconventie:

- netwerkstudie (deze wordt elders gerapporteerd door Bouma e.a.);
- literatuurstudie: dankbaar is gebruik gemaakt van met name het IEEP-rapport voor de regering van Groot-Brittannië (IEEP 2003);
- gesprekken met beleidsmedewerkers in Nederland (LNV, OC&W, VROM, SBB), van de EU (m.n. DG Research), en van de Raad van Europa (twee bezoeken aan Straatsburg);
- gesprekken met collega-onderzoekers en vertegenwoordigers van NGO's uit verschillende landen tijdens de bezochte bijeenkomsten;
- bezoek van en bijdragen aan de *Meeting of the workshops for the Implementation of the European Landscape Convention, Council of Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg, 27-28 November 2003* (Van Mansvelt & Pedroli 2003);
- bezoek van en bijdragen aan de *Cardiff Landscape Conference in Wales, 7 – 9 December 2000*; en
- begeleiding van een afstudeeronderwerp van een student Natuurbeleid aan de WUR.

Bij de rapportage is tevens dankbaar gebruik gemaakt van de recente ervaringen en rapportages van Ir H.O. Faassen (dN LNV) in diverse internationale bijeenkomsten rond de Europese Landschapsconventie.