



Nieuw Europees beleid: de Landschapsconventie

Burgers en decentralisatie staan centraal
in verdrag uit Straatsburg

— Wanne Roetemeijer

Op 1 november 2005 is de Europese Landschapsconventie van kracht geworden voor Nederland. Dat betekent dat Nederland zich heeft gecommitteerd aan een nieuw verdrag over landschap. Volgens het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, voldoet Nederland volledig aan de eisen dat dit verdrag aan ons landschapsbeleid stelt. Maar wat staat er eigenlijk in dit verdrag? En voldoen wij inderdaad aan de bepalingen? Of moeten we ons beleid omgooien?

Bij het horen van de komst van nieuw Europees landschapsbeleid zullen sommigen vast denken: 'huh, krijgen we nu nog meer dwingende Brussels bepalingen over ons heen?'. Anderen zullen misschien juist denken 'ah, eindelijk gaat de Europese Unie zich ook met landschap bemoeien'. Beide partijen hebben het fout. De Europese Landschapsconventie komt namelijk

niet uit Brussel, maar uit Straatsburg waar de Raad van Europa zetelt. Bovendien is er niets dwingends aan dit verdrag. Het is volgens mij een inspirerend verdrag waaraan iedereen in de wereld van het natuur- en landschapsbeheer kan bijdragen.

Kern van de Europese Landschapsconventie is dat landen zich gaan realiseren dat alle

landschappen belangrijk zijn voor mensen en dat deze notie vervolgens wordt omgezet in zorgvuldig landschapsbeleid. De conventie stelt geen normen over welke landschappen we wel en welke we niet moeten beheren zoals dat bij de Vogel- en Habitatrichtlijn van de EU het geval is. De Europese Landschapsconventie geeft richtlijnen voor een zorgvuldig beleidsproces.

Het doel van de Europese Landschapsconventie

Het doel van de Europese Landschapsconventie is dat landen beleid voeren dat gericht is op behoud, beheer en ontwikkeling van het landschap (zie kader). Maguelonne Déjeant-Pons van de Raad van Europa zegt hierover: "Landschap is een essentiële factor voor het individueel en algemeen welzijn en een belangrijk deel van de kwaliteit van leven van mensen. Landschap draagt bij aan de menselijke vervulling en bevestiging van de Europese identiteit. Het heeft ook een grote rol op het gebied van de cultuur, ecologie en milieu en op sociaal gebied, en is een belangrijke bron voor economische activiteiten zoals toerisme".

De waarde van het landschap wordt in de conventie dus vooral benaderd vanuit haar belang voor de lokale en Europese culturele identiteit en welzijn. Het is in die zin een aanvulling op bestaande Europese en Internationale verdragen die ingaan op biodiversiteit zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, Archeologie (Verdrag van Malta, Raad van Europa) en internationaal natuurlijk- en cultureel erfgoed (Werelderfgoedlijst, UNESCO).

Zorgvuldig landschapsbeleid

Het hart van de Europese Landschapsconventie wordt gevormd door zes stappen in het beleidsproces die moeten resulteren in zorgvuldig landschapsbeleid.

Stap 1 Identificatie van de landschappen en analyse van de karakteristieken.

Het gaat er hierbij om dat wij in Nederland uit moeten zoeken welke landschappen wij bezitten en uit welke elementen en patronen deze landschappen bestaan.

Stap 2 Waardering van landschappen.

In deze stap geven professionals en burgers los van elkaar aan welke landschappen en bijbehorende elementen, zij waarderen.

Stap 3 Bepaling van kwaliteitsdoelen.

Op basis van de waardering in stap 2 kunnen nu kwaliteitsdoelen gesteld worden aan de verschillende landschappen en bijbehorende elementen.

Stap 4 Formulering van beleidsinstrumenten.

Er kunnen instrumenten, bijvoorbeeld wetten, subsidies of informatie, geformuleerd worden die tot doel hebben de kwaliteitsdoelen te realiseren.

Stap 5 Uitvoering van de beleidsinstrumenten.

In deze stap worden de instrumenten uit stap 4 uitgevoerd in de praktijk.

Stap 6 Monitoring van het landschap.

Landschappen en de bijbehorende elementen worden gemonitord en geanalyseerd.

Hierdoor wordt duidelijk hoe landschappen veranderen en waarom ze veranderen. Deze gegevens kunnen weer gebruikt worden als basis voor stap 1, waardoor er een beleidscyclus is ontstaan.

Slaagt Nederland voor het Europese diploma voor wat betreft het bovenstaande stappenplan? Ja, ik vind dat we wel slagen, maar dat is meer vanwege de voornemens in de Nota Ruimte dan vanwege de huidige praktijk. Een diploma onder voorbehoud dus. De Nota Ruimte kondigt van alles aan voor het landschapsbeleid: In de Nationale Landschappen worden de kernkwaliteiten beschreven en daarbuiten de basiskwaliteiten van het landschap. Vervolgens moet dit leiden tot uitvoering op provinciaal

en gemeentelijk niveau. Daarnaast zijn er verschillende soorten lokaal beleid die nauw aansluiten bij het bovenstaande stappenplan. Het Belvederebeleid voor cultuurhistorie, het Beeldkwaliteitsplan, de Welstandsnota en het beschermde dorps- en stadsgezicht sluiten er allemaal goed bij aan. De Landschapson twikkelingsplannen (LOP's) op gemeentelijk niveau zijn zelfs een zeer goede invulling van het stappenplan. Ook de Monitor Kleine Landschapselementen zorgt ervoor dat Nederland kan gaan 'scoren'.

Burgers en het landschapsbeleid

Het stappenplan wordt dan wel geregisseerd door de overheid, de participatie van burgers en andere belanghebbenden zoals NGO's en marktpartijen wordt in de conventie sterk benadrukt. Met name door een procedure voor inspraak kunnen burgers en andere belanghebbenden dus invloed uitoefenen op onder andere de waardering van landschappen en het stellen van kwaliteitsdoelen.

Maar als er één moeilijk onderwerp is waarop Nederland nog niet voldoet aan de Europese Landschapsconventie, dan is het wel de inspraak en participatie van burgers. Officieel is het allemaal goed geregeld via de Wet Ruimtelijke Ordening, waardoor burgers zelfs diverse keren kunnen inspreken. Maar deze



inspraak gaat slechts tot op zekere hoogte over landschap. Bestemmingsplannen en regionale plannen, want daar gaat de Wet Ruimtelijke Ordening over, gaan met name over functies. Dus over de vraag of een gebied voor wonen bestemd is, voor recreatie of voor landbouw. Het onderwerp landschap blijft vrij abstract. Het gaat immers bijvoorbeeld over de vraag of een landschap open moet zijn of gesloten. Dat zijn natuurlijk moeilijke begrippen. De individuele landschapselementen waaruit een landschap bestaat worden niet benoemd, laat staan de conditie van het element.

Inspraak is niet alleen een taak voor overheden. Ook de natuurbeherende organisaties kunnen wat inspraak van burgers betreft nog het nodige verbeteren. Natuurdoelen, en daarmee indirect het uiterlijk van het landschap, worden door organisaties zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten bepaald op basis van globalere streefbeelden van de overheid. De burgers hebben in de meeste gevallen weinig invloed, lokale uitzonderingen daargelaten. Als de natuurbeherende organisaties, en wellicht moeten we de agrariërs daar ook toe rekenen, de Europese Landschapsconventie serieus nemen, zullen ze dus methoden moeten ontwikkelen om de wil van de burgers serieuzer door te laten klinken in hun interne planning. Inspraak organiseren vergt echter wel moed. Provincies, gemeenten, natuurbeherende organisaties en agrariërs staan daarmee toe dat burgers meer invloed krijgen. Daarvoor moeten

Enkele belangrijke definities en begrippen in de Europese Landschapsconventie

De definitie van Landschap

Landschap volgens de Europese Landschapsconventie: *'landschap is een gebied dat door mensen wordt waargenomen, waarvan het karakter bepaald wordt door natuurlijke en/of menselijke factoren en de interactie daartussen'*. Hiermee stelt de conventie duidelijk dat het niet alleen over cultuurlandschap gaat, maar ook over de wilde natuur en stedelijke en suburbane gebieden. Alle landschappen zijn belangrijk: de zogenaamde 'pareltjes' in het landschap, maar vooral ook de gewone alledaagse woon- en werklandschappen, ja zelfs landschappelijk verloederde industriële landschappen.

De beheerstrategieën behoud, beheer en ontwikkeling van het landschap

De Europese Landschapsconventie geeft aan dat landschappen beheerd zouden moeten worden door middel van (een combinatie van) drie strategieën: behoud, beheer en ontwikkeling. Bij *landschapsbehoud* gaat het om het behouden van natuurlijk en cultuurhistorisch erfgoed. *Landschapsbeheer* is de strategie voor het regelmatig onderhouden van het landschap en het bijsturen van ongewenste ontwikkelingen. *Landschapontwikkeling* is gericht op het (her)ontwikkelen van (eventueel sterk aangetaste) landschappen. Bij welke strategie de nadruk zou moeten liggen zal per gebied verschillen; het is aan elk land vrij dat naar eigen inzicht toe te passen. Door een wat ongelukkige vertaling van de oorspronkelijke Franse tekst naar het Engels worden deze strategieën vaak als bescherming, beheer en planning beschreven. Uit verklarende teksten blijkt echter dat eerstgenoemde begrippen een betere weerspiegeling van de werkelijk bedoelde inhoud geven.



methoden worden ontwikkeld. Maar meer nog is het belangrijk dat de knop omgaat in de hoofden van degenen die beslissen hoe het landschap er uit ziet. Dat zal niet gemakkelijk gaan. De voordelen kunnen echter groot zijn, en wel in de vorm van een veel grotere betrokkenheid van burgers bij hun eigen landschap.

Decentralisatie

Naast het stappenplan en de participatie van burgers vraagt de Europese landschapsconventie aandacht voor decentralisatie. Het gaat er om dat het beleid op een zo laag mogelijk niveau wordt bedacht en uitgevoerd. Als de omstandigheden het toelaten zouden provincies en gemeenten dus zoveel mogelijk aan het roer moeten staan en niet Den Haag.

Als je de Nota Ruimte openslaat blijkt decentralisatie een bijzonder grote rol te spelen. Zelfs in de Nationale Landschappen, speciaal geselecteerd vanwege het nationale belang, is de provincie een belangrijke partij. Niets aan de hand zou je zeggen. En inderdaad, Nederland voldoet door de recente decentralisatie grotendeels aan de conventie. Er is echter wel één maar: de provincies en gemeenten moeten wél de middelen krijgen om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Ongeveer 75% van Nederland ligt buiten de Nationale Landschappen en daarmee is in driekwart van onze landschappen de provincie en de gemeente de hoofdverantwoordelijke. Het is te hopen dat deze verantwoordelijkheden snel duidelijk

Ontstaansgeschiedenis en de Raad van Europa

De Raad van Europa is het best te vergelijken met de Verenigde Naties van Europa. De organisatie werd vlak na de Tweede Wereldoorlog opgericht met als doel democratie en mensenrechten te promoten in heel Europa. Het bekendst is de Raad ongetwijfeld met het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, dat tegelijkertijd het enige orgaan van de organisatie is dat ook juridische macht heeft over haar lidstaten. Zaken die met natuur en landschap te maken hebben vallen niet onder dit Hof, en samenwerking gebeurt dan ook vrijwillig. Dit betekent meteen dat het ondertekenen van de Europese Landschapsconventie vooral een *morele verplichting* is, die niet met internationale rechtzaken of geldboetes kan worden afgedwongen. Alle landen van Europa, behalve Wit-Rusland, zijn lid van de Raad van Europa, dus ook vele niet-EU landen als Rusland, Zwitserland en Georgië.

Je denkt bij 'democratie en mensenrechten', de kernthema's van de Raad van Europa, niet in eerste instantie aan landschap. Toch is dit wel de basis geweest, want 'landschap' wordt als een mensenrecht beschouwd omdat het een belangrijk onderdeel is van onze 'kwaliteit van leven'.

Het verdrag werd opgesteld in het jaar 2000 in Florence, en wordt daarom ook wel het verdrag van Florence genoemd. Andere verdragen van de Raad van Europa zijn bijvoorbeeld het verdrag van Bern uit 1979 (bescherming van flora en fauna), dat uiteindelijk ook door de EU is overgenomen en getransformeerd tot de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ook van de Raad van Europa is het verdrag van Malta uit 1992 over de bescherming van archeologische bodemschatten. Op het moment van schrijven van dit artikel, is de Europese Landschapsconventie geratificeerd (bekrachtigd door het parlement waardoor het van kracht wordt) door negentien landen, waaronder België, Denemarken, Noorwegen, Polen en Turkije. Dertien landen, waarvan Italië, Frankrijk en Groot-Brittannië de grootste zijn, hebben de conventie ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

worden, want anders valt het grootste gedeelte van ons landschap in een 'beleidsvacuüm'. Of er dan nog 'zorgvuldig landschapsbeleid' bedreven wordt volgens de geest van de Europese Landschapsconventie is sterk de vraag.

Hoe nu verder?

De Haagse ambtenarenwereld zal ongetwijfeld uiterst content zijn met de strategieën behoud, beheer en ontwikkeling uit de Europese Landschapsconventie. Deze begrippen voldoen immers aan het in Nederland veel toegepaste credo 'behoud door ontwikkeling'. Toch denk ik dat het niet hetzelfde is. De Europese Landschapsconventie staat namelijk drie strategieën voor: behoud, beheer en ontwikkeling. Nederland kiest duidelijk voor een mix van strategieën, namelijk behoud door ontwikkeling. Ik denk dat de Europese Landschapsconventie duidelijk maakt dat we naast deze mix soms ook moeten durven kiezen voor puur behoud van landschappen, of moeten durven kiezen voor puur nieuwe landschappen. Maar gezien de juridische zwakte van de

Europese Landschapsconventie, kunnen we in Nederland ook besluiten om voorlopig geen moeite te doen om het verdrag ook echt te implementeren. De conventie mikt immers niet op uitvoering op de korte termijn. Maar omdat het Nederlandse landschapsbeleid volop in ontwikkeling is, lijkt de tijd nu rijp om ook met de inhoud van het verdrag aan de slag te gaan. We kunnen de conventie bijvoorbeeld gebruiken als instrument om de op sommige punten nog 'vage' Nota Ruimte concreet in te vullen. Het stappenplan dat de conventie beschrijft is een prima anker om het beleid voor de Nationale Landschappen, maar vooral ook voor het generieke landschapbeleid in te vullen. Voeg daarbij een goede procedure voor inspraak voor burgers, en Nederland is voor het overgrote deel in lijn met de Europese Landschapsconventie. ♦

Wanne Roetemeijer studeerde af op de Europese Landschapsconventie en werkt nu bij Landschapsbeheer Nederland.