

## 9 EUROPEES LANDSCHAPSVERDRAG VAN DE RAAD VAN EUROPA

*Fred Kistenkas*

### 9.1 INTRODUCTIE

Het Europees Landschapsverdrag (ELV), ook wel aangeduid als de Europese Landschapsconventie (ELC) of het Verdrag van Florence, is in 2000 gesloten in het kader van de Raad van Europa (dus niet door de EU). Het is door Nederland geratificeerd in 2005 en is geldend recht vanaf 1 november 2005. Dit verdrag is dus al bijna twintig jaar voor Nederland bindend.<sup>1</sup> Opvallend is dat dit verdrag in Nederlandse beleidsdiscussies en ook in rechtswetenschappelijk onderzoek tot nu toe relatief weinig aandacht krijgt.

Het doel van het verdrag is het bevorderen van de bescherming, het beheer en de inrichting van landschappen en de Europese samenwerking op dit gebied. Het bevat afspraken over de formulering en uitvoering van landschapsbeleid gericht op het identificeren, beschermen en beheren van landschappelijke waarden, over de bewustmaking en betrokkenheid van het publiek, over opleiding en onderwijs en over internationale samenwerking. Daarbij wordt – verwijzend naar het subsidiariteitsbeginsel en het Europees Handvest inzake lokale autonomie – aan partijen de ruimte gelaten om het verdrag uit te voeren in overeenstemming met het eigen beleid van het betrokken land, conform zijn eigen verdeling van bevoegdheden, grondwettelijke beginselen en administratieve procedures.<sup>2</sup>

### 9.2 ACHTERGROND

Zowel de preambule als het *Explanatory Report to the European Landscape Convention* (hierna: ER 176)<sup>3</sup> wijst op de wens om te voorzien in een nieuw instrument dat uitsluitend gewijd is aan de bescherming, het beheer en de inrichting van alle landschappen van

---

1 Europese Landschapsconventie, Raad van Europa, Florence, 20 oktober 2000, ETS No. 176, Nederlandse versie: [www.landschapsobservatorium.nl/Uploaded\\_files/Zelf/elcnederlands.bca9ec.pdf](http://www.landschapsobservatorium.nl/Uploaded_files/Zelf/elcnederlands.bca9ec.pdf). Zie ook [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures?p\\_auth=PKDy84dt](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures?p_auth=PKDy84dt).

2 Zie ook: *Kamerstukken II* 2017/18, 34913, nr. 2. file:///C:/Users/kiste001/Downloads/Stand\_van\_zaken\_inzake\_de\_uitvoering\_van\_het\_Europees\_Landschapsverdrag.pdf.

3 [www.coe.int/en/web/landscape/text-of-the-explanatory-report-of-the-european-landscape-convention](http://www.coe.int/en/web/landscape/text-of-the-explanatory-report-of-the-european-landscape-convention).

Europa. Alhoewel de scope van het ELV dus alle landschappen omvat, derhalve ook de stedelijke landschappen, wordt landschap in Nederland veelal geassocieerd met het landelijk gebied en met behoud en bescherming van natuurlijke (groen/blauw) elementen en cultureel erfgoed.<sup>4</sup>

### 9.3 DOEL

Het doel van het verdrag is het bevorderen van de bescherming, het beheer en de inrichting van landschappen en de Europese samenwerking op dit gebied. Het ER 176 heeft het in paragraaf 25 over een ‘general purpose (...) to encourage public authorities to adopt policies and measures at local, regional, national and international level’ voor bescherming, beheer en inrichting van Europese landschappen.

Het ER 176 benadrukt dat het verdrag een inzet op alle overheidsniveaus vereist<sup>5</sup> en dat het zowel gaat om behoud als om verbetering van landschappen:

‘The general purpose of the Convention is to encourage public authorities to adopt policies and measures at local, regional, national and international level for protecting, managing and planning landscapes throughout Europe so as to maintain and improve landscape quality [...]’<sup>6</sup>

Landschap wordt gedefinieerd als ‘een gebied, zoals dat door mensen wordt waargenomen, waarvan het karakter bepaald wordt door natuurlijke en/of menselijke factoren en de interactie daartussen.’<sup>7</sup> Het gaat hierbij niet alleen om culturele of juist natuurlijke landschappen, niet alleen om landgebieden en ook niet alleen om de meest waardevolle gebieden:

‘Het Verdrag [...] heeft betrekking op natuurlijke, rurale, stedelijke en perifere stedelijke gebieden. Het omvat landgebieden, binnenwateren en mariene

---

4 Idem.

5 Zie ook F. van Dam, L. Pols en H. Elzenga, *Zorg voor landschap. Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid*, Signalenrapport 3346, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag 2019, [www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346\\_0.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346_0.pdf). p. 72: De ELC verwijst naar het subsidiariteitsbeginsel, dat uitgaat van zowel decentrale autonomie als centrale hiërarchie.

6 Explanatory Report – ETS 176 – European Landscape Convention, 2000, <https://rm.coe.int/09000016800cce47>, par. 25.

7 Art. 1 onder a Europese Landschapsconventie.

gebieden. Het betreft landschappen die als zeer waardevol beschouwd kunnen worden, maar ook doorsnee of aangetaste landschappen.<sup>8</sup>

#### 9.4 BEGINSELEN

Artikel 4 ELV en ook het ER 176 (par. 48 en 49) gaan uit van het subsidiariteitsbeginsel. In principe wordt iedere overheidslaag betrokken ‘if necessary’. De minister is van mening dat, met de wijze waarop in Nederland provincies en Rijk hun verantwoordelijkheid invullen voor het landschapsbeleid en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, wordt voldaan aan doel en beginselen van het ELV.<sup>9</sup> Hierover wordt in de rechtsliteratuur evenwel verschillend gedacht.<sup>10</sup>

Een ander beginsel uit de verdragstekst is het beginsel van complementariteit: het verdrag is slechts complementair aan bestaande (inter)nationale ‘legal instruments’ (art. 12 ELV en par. 33 van ER 176). Paragraaf 78 van ER 176 zegt letterlijk dat het ELV aldus ook complementair is aan het UNESCO Werelderfgoedverdrag (zie hoofdstuk 2). Het ELV treedt terug als er ‘stricter provisions’ zijn in andere bestaande of toekomstige nationale of internationale juridische instrumenten.

De door het Comité van Ministers aangenomen richtsnoeren voor de implementatie van het ELV noemen voorts diverse andere beginselen om richting te geven aan de uitleg van de fundamentele bepalingen van het verdrag.<sup>11</sup> Genoemd worden bijvoorbeeld de fundamentele rol van kennis, het beginsel dat de landschapsdimensie onderdeel moet zijn van de voorbereiding van al het ruimtelijk ordeningsbeleid, het beginsel dat maatregelen om het landschapsbeleid te definiëren, uit te voeren en te monitoren, moeten worden voorafgegaan door publieke participatie en het beginsel dat elke planningsactie of elk project moet voldoen aan – en bij voorkeur moet bijdragen aan – landschapskwaliteitsdoelstellingen.<sup>12</sup>

8 Art. 2 Europese Landschapsconventie. Zie ook ‘Explanatory Report ETS 176’, *supra* noot 1, par. 26: ‘The above-mentioned policies and measures cover all the forms of landscape which countries possess. The Convention applies to all parts of Europe, including natural, rural, urban and peri-urban areas. It is not confined to either the cultural, man-made or natural components of landscape: it is concerned with all of these and how they interconnect.’

9 Idem.

10 Van Dam, Pols en Elzenga (2019), *supra* noot 5 en F.H. Kistenkas, ‘Het vergeten landschap. Omgevingswet strijdig met Europees Landschapsverdrag’, *Ruimte+Wonen* 2019-2, p. 32-41; [www.ruimteewonen.nl/het-vergeten-landschap-2](http://www.ruimteewonen.nl/het-vergeten-landschap-2).

11 Recommendation CM/Rec(2008)3 van het Comité van Ministers aan lidstaten inzake ‘guidelines for the implementation of the European Landscape Convention’. Aangenomen door het Comité van Ministers op 6 februari 2008 tijdens de 1017<sup>de</sup> vergadering van de Ministers’ Deputies, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/16802f80c9>.

12 Idem, par. I.1.

## 9.5 VERPLICHTINGEN

### 9.5.1 *Verslechteringsverbod*

Het gaat in het ELV om bescherming en beheer (art. 3 ELV en ER 176 randnrs. 46 en 47) en mitsdien zal verslechtering tegengegaan moeten worden. De richtsnoeren inzake de implementatie van het verdrag verwoordt het als volgt: ‘Every planning action or project should comply with landscape quality objectives. It should in particular improve landscape quality, or at least not bring about a decline.’<sup>13</sup> De afdwingbaarheid in rechte verschilt evenwel van die van de EU met een eigen ingebrekestellingsprocedure bij het EU Hof van Justitie. Zo’n ingebrekestellingsprocedure kent de Raad van Europa op dit punt niet. Raad van Europa en EU zijn Europeesrechtelijk verschillende entiteiten, maar worden in de maatschappelijke discussies vaak verward.

Alhoewel de Omgevingswet ‘landschappen’ expliciet als toepassingsgebied en doel noemt (art. 1.2 lid 1 onder g Ow) wordt een verplichting voor landschap onder deze wet (nog) niet verder uitgewerkt. Wel wordt inmiddels op het beleidsspoor (dus nog niet het rechtsspoor) van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) erkend dat de rijksoverheid systeemverantwoordelijk is voor landschapskwaliteiten en wordt landschapskwaliteit er zelfs tot *nationaal belang* verheven.<sup>14</sup> Deze beleidsvoornemens zijn evenwel nog geen *legal instruments* zoals bedoeld in ER 176.<sup>15</sup>

### 9.5.2 *Herstel en resultaten*

Artikel 1 onder f van het ELV stelt dat landschapsinrichting ‘sterk op de toekomst gerichte maatregelen om landschappen te verbeteren, te herstellen of te creëren’ impliceert (vgl. ook ER 176, par. 40-42). Resultaten hangen evenwel af van de door de staten zelf geformuleerde ‘kwaliteitsdoelstellingen’ (art. 6 ELV en ER 176, par. 59).

In het Bestuursakkoord 2011-2015 hadden Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen reeds afgesproken dat provincies verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid voor natuur, recreatie en toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en leefbaarheid. Ter uitvoering hiervan hebben Rijk en provincies in het Onderhandelingsakkoord natuur afgesproken dat het landschapsbeleid als rijkstaak is vervallen en dat het een autonome bevoegdheid van de provincies is om te bepalen of zij inzet plegen op dit onderwerp. Deze afspraak past bin-

13 Idem.

14 Zie verder par. 9.5.2.

15 [www.coe.int/en/web/landscape/text-of-the-explanatory-report-of-the-european-landscape-convention](http://www.coe.int/en/web/landscape/text-of-the-explanatory-report-of-the-european-landscape-convention), par. 61.

nen de hiervoor genoemde ruimte in het ELV over de uitvoering van het verdrag, maar de vraag is wel of er met deze decentralisatie voldoende regie gevoerd wordt om te waarborgen dat Nederland invulling geeft aan de verdragsverplichtingen.

Provincies geven invulling aan hun verantwoordelijkheid voor het landschap via onder meer provinciale structuurvisies, verordeningen en inpassingsplannen (ruimtelijk beleid), natuurbeleidsplannen, het subsidiestelsel natuur en landschapsbeheer, provinciale adviseurs ruimtelijke kwaliteit en regionale gebiedsplannen.

Dat neemt niet weg dat het Rijk verantwoordelijk is voor beleidsterreinen die de landschappelijke kwaliteit mede beïnvloeden of gericht zijn op de bescherming van specifieke landschapskwaliteiten. Het gaat dan onder meer om rijksbeleid inzake grote wateren, cultureel erfgoed<sup>16</sup> of het voornemen uit het regeerakkoord tot aandacht voor het beschermen van belangrijke open ruimte zoals het Groene Hart, de Waddenzee en de Veluwe.

De hoofdlijnen van het nationale ruimtelijk beleid zijn intussen uitgewerkt in de nieuwe Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Het behouden en versterken van landschappelijke kwaliteiten wordt daarin als *nationaal belang* gepostuleerd (nationaal belang 19). De rijksoverheid erkent daarin een rijksrol als zijnde systeemverantwoordelijk voor landschap.<sup>17</sup> Uit de jurisprudentie blijkt dat een op het beleidsspoor geformuleerd nationaal belang nog niet automatisch ook een afdwingbaar belang is op het juridisch spoor; het werkt bijvoorbeeld niet zonder meer door naar een rechtsinstrument als het gemeentelijke bestemmingsplan of omgevingsplan.<sup>18</sup>

### 9.5.3 Resultaatsverplichting

Er zijn twee typen *nationale maatregelen* verplicht; artikel 5 verplicht tot *algemene maatregelen* en artikel 6 tot *specifieke maatregelen*. Artikel 5 (algemene maatregelen) verplicht tot erkenning van landschappen in wetgeving, landschapsbeleid en inspraakprocedures te formuleren, alsmede landschap te integreren in beleid. Het betreft hier dus *algemene* verplichtingen waaronder het in wetgeving erkennen van landschappen ‘als een essentieel onderdeel van de omgeving van mensen, als uitdrukking van de diversiteit van hun gezamenlijk cultureel en natuurlijk erfgoed, en als grondslag van hun identiteit’.<sup>19</sup> Ook bestaat de verplichting tot het formuleren en implementeren van landschapsbeleid ‘gericht op

16 Dit zijn culturele werelderfgoederen of cultureel erfgoed op de Voorlopige Lijst van Werelderfgoed van UNESCO en beschermde historische buitenplaatsen. Het ELV beschouwt zichzelf als complementair aan en recessief ten opzichte van het UNESCO-verdrag. Zie onder par. 9.4.

17 NOVI, [www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1760380](http://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1760380), p. 61.

18 ABRS 23 december 2020, *Gst.* 2021, 49 (*Fryske Marren*) ECLI:NL:RVS:2020:3071, m.nt. F.H. Kistenkas.

19 Art. 5 onder a Werelderfgoedverdrag.

landschapsbescherming, -beheer en -inrichting<sup>20</sup> en de verplichting om landschap te integreren in andere beleidsvelden.<sup>21</sup>

Ter invulling van deze algemene verplichtingen omvat artikel 6 de zogenoemde *specifieke* verplichtingen. Naast verplichtingen betreffende bewustwording, training en onderwijs moet Nederland als partijstaat met betrokkenheid van het publiek landschappen identificeren en beoordelen, ‘rekening houdend met de bijzondere waarde die eraan wordt toegekend door de belanghebbende partijen en de betrokken bevolking.’<sup>22</sup> Nederland dient voorts – na inspraak – ‘kwaliteitsdoelstellingen voor landschappen te omschrijven’<sup>23</sup> en ‘instrumenten in te voeren gericht op de bescherming, het beheer en/of de inrichting van het landschap.’<sup>24</sup>

Artikel 6 (de zogenoemde specifieke maatregelen) verplicht de (rijks)overheid ‘kwaliteitsdoelstellingen’ (*landscape quality objectives*) te omschrijven en ‘instrumenten’ in te voeren gericht op bescherming, beheer en inrichting van het landschap; volgens ER 176 paragraaf 61 wordt hiermee niet alleen op financiële en administratieve instrumenten gedoeld, maar ook op *legal instruments*, dus juridisch instrumentarium ofwel rechtsinstrumenten. Het is evenwel ‘for each state to develop and introduce a range of instruments that is appropriate to the needs of its landscapes and to its legal system’, hetgeen duidt op een ruime mate van beleidsruimte voor de (rijks)overheid.

De Omgevingswet (Ow) noemt weliswaar ‘landschappen’ als toepassingsgebied en doel (art. 1.2 lid 1 onder g Ow), maar werkt een verplichting voor landschap niet verder uit in de wet zelf of haar uitvoeringswetgeving (AMvB, zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving). Gekozen had bijvoorbeeld kunnen worden voor een landschapstoets in de vorm van een ‘nee, tenzij’-toets of een zwakkere ‘ja, mits’-toets. Nederland kent evenwel in algemene zin geen landschapstoets, noch in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro, een AMvB onder de Wro) noch in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl, een AMvB onder de beoogde Omgevingswet).

Wel kent zowel Barro als Bkl in specifieke zin een Waddentoets.<sup>25</sup> Dit betreft een ‘nee, tenzij’-toets op landschappelijke kwaliteiten als rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van duisternis en voorts enkele cultuurhistorische kwaliteiten (scheepswrakken, verdrinken en onderslibde nederzettingen en ontginningssporen, waaronder de dam Ameland-Holwerd). Significante negatieve gevolgen op deze kwaliteiten zijn dan verboden, tenzij (‘nee, tenzij’-rechtsregime) sprake is van zwaarwegende

20 Art. 5 onder b Werelderfgoedverdrag.

21 Art. 5 Werelderfgoedverdrag.

22 Art. 6(C)(1)(a)(b) Europese Landschapsconventie.

23 Art. 6(D) Europese Landschapsconventie.

24 Art. 6(E) Europese Landschapsconventie.

25 F.H. Kistenkas, H.C. Borgers & M.E.A. Kistenkas, *Recht voor de groene ruimte*, Wageningen 2017, p. 71-72 en 134-138.

redenen van groot openbaar belang, er geen alternatieven zijn en optredende schade zo veel mogelijk wordt beperkt (art. 2.5.5 Barro). Zo'n landschapstoets voor de Waddenzee keert terug in het Bkl onder de Omgevingswet (art. 5.129c Bkl).

Voor sommige activiteiten bestaat voor de Waddenzee zelfs een nog zwaarder rechtsregime dan 'nee, tenzij'. Een absoluut bouwverbod ('nee-regime') bestaat voor windturbines, jachthavens, vliegvelden en inpolderingen (art. 2.5.7 e.v. Barro en art. 5.129d-f Bkl).

#### 9.5.4 *Vrij functioneren ecosysteem*

Over ecosystemen zwijgt de verdragstekst, maar het verdrag is zoals gezegd ondersteunend en ondergeschikt aan het Werelderfgoedverdrag en in dat verband ziet de rijksoverheid toch een vrij brede (systeem)verantwoordelijkheid: 'het Rijk [is] verantwoordelijk (...) voor beleidsterreinen die de landschappelijke kwaliteit mede beïnvloeden of gericht zijn op de bescherming van specifieke landschapskwaliteiten (...); [h]et gaat dan onder meer om rijksbeleid inzake grote wateren, cultureel erfgoed of het voornemen (...) tot aandacht voor het beschermen van belangrijke open ruimte zoals (...) de Waddenzee (...).'<sup>26</sup> Evenals de nationale belangen uit de NOVI (zoals die over biodiversiteit en natuur, *nationaal belang 20*) betreft dit evenwel slechts beleidstekst en geen wettekst.

#### 9.5.5 *Cumulatie*

Ook over cumulatie zwijgt de tekst van het verdrag. Vooral omdat verlies van landschapswaarden vaak wordt veroorzaakt door de optelsom van veel verschillende activiteiten en faciliteiten, is het ook wel opmerkelijk dat de richtsnoeren voor de implementatie van het verdrag zwijgen over cumulatie.<sup>27</sup> Beleidsmatig evenwel rekent de rijksoverheid 'de bescherming van specifieke landschapskwaliteiten' tot haar verantwoordelijkheid. De minister noemt dan Waddenzee, grote wateren en UNESCO-Werelderfgoed als expliciet voorbeeld.<sup>28</sup> Dit komt overeen met de latere NOVI. Ook de NOVI noemt cumulatie niet expliciet, maar zou een sequel kunnen zijn onder nationaal belang 19: 'Het rijk is medeverantwoordelijk voor het beschermen van waardevolle landschappen zoals (...) de Waddenzee.'<sup>29</sup>

26 *Kamerstukken II* 2017/18, 34913, nr. 2; file:///C:/Users/kiste001/Downloads/Stand\_van\_zaken\_inzake\_de\_uitvoering\_van\_het\_Europees\_Landschapsverdrag.pdf.

27 Recommendation CM/Rec(2008)3 van het Comité van Ministers aan lidstaten inzake 'guidelines for the implementation of the European Landscape Convention', <https://rm.coe.int/16802f80c9>.

28 Idem.

29 NOVI, [www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1760380](http://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1760380), p. 62.

### 9.5.6 *Grensoverschrijdende aspecten*

Artikel 9 wil dat partijstaten grensoverschrijdende samenwerking bevorderen en waar nodig gezamenlijke landschapsprogramma's opstellen. Nederland is aldus verplicht om met andere landen landschap te integreren in internationaal beleid<sup>30</sup> en samen te werken om grensoverschrijdende landschappen te beschermen.<sup>31</sup> Dit is bijvoorbeeld relevant in de Noordzee, in het kader van de trilaterale samenwerking (met Duitsland en Denemarken) ten aanzien van de Waddenzee, maar ook in grensgebieden met Duitsland (bijv. GrensPark Maas-Swalm-Nette)<sup>32</sup> en België (bijv. GrensPark Kempen-Broek).<sup>33</sup>

### 9.5.7 *Klimaat*

Klimaat maakt geen deel uit van deze verdragstekst en krijgt bijvoorbeeld ook in de implementatierichtsnoeren geen expliciete aandacht.<sup>34</sup> Duidelijk is echter dat mitigatiemaatregelen (bijv. de aanleg van grote wind- of zonne-energieparken) en klimaatadaptatiemaatregelen enerzijds en landschapsbescherming anderzijds zowel hand in hand kunnen gaan als met elkaar kunnen strijden. Het is dan ook niet opmerkelijk dat in latere Raad van Europa-documenten wel aandacht aan klimaatverandering wordt besteed in relatie tot het Landschapsverdrag, bijvoorbeeld met de Lausanne Verklaring inzake 'Landscape integration in sectoral policies', aangenomen op 20 oktober 2020 ter gelegenheid van de viering van de twintigste verjaardag van het Europese Landschap Verdrag. De vertegenwoordigers van de partijstaten bij het verdrag overwogen het volgende:

*'Considering [...] the importance of the landscape with regard to the challenges of health, food and energy, as well as addressing the challenges resulting from climate change, the disappearance of living species, pollution of the water and air, degradation of agricultural and forest soils, and artificialisation of land.'* (curs. toegevoegd)<sup>35</sup>

---

30 Art. 7 Europese Landschapsconventie.

31 Art. 9 Europese Landschapsconventie.

32 Zie [www.grenspark-msn.nl/-Grenspark-beleven/Boek%20Natuur%20voor%20elkaar.html](http://www.grenspark-msn.nl/-Grenspark-beleven/Boek%20Natuur%20voor%20elkaar.html).

33 Zie [www.kempenbroek.eu/nl](http://www.kempenbroek.eu/nl).

34 Recommendation CM/Rec(2008)3 van het Comité van Ministers aan lidstaten inzake 'guidelines for the implementation of the European Landscape Convention', <https://rm.coe.int/16802f80c9>.

35 Lausanne Verklaring inzake 'Landscape integration in sectoral policies', aangenomen op 20 oktober 2020 ter gelegenheid van de viering van de 20<sup>ste</sup> verjaardag van het Europese Landschap Verdrag, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/landscape-convention-of-the-council-of-europe-lausanne-declaration-1an/1680a00bae>.



### 9.5.8 Monitoring

Elke verdragspartij verbindt zich ertoe om veranderingen te volgen (art. 6 c). De authentieke Engelse tekst spreekt van: 'to take note of changes'. De richtsnoeren voor implementatie van het verdrag noemen monitoring van veranderingen als één van de 'fundamental stages in the process leading to landscape action'.<sup>36</sup>

In haar Kamerbrief<sup>37</sup> uit 2018 geeft de minister aan dat in Nederland zowel rijksoverheid als provinciale overheid informatie verzamelt over beleidsthema's die relevant zijn voor landschappelijke kwaliteit, zoals natuur, Werelderfgoed of de fysieke leefomgeving in zijn algemeenheid. Veel van deze informatie wordt weergegeven op het Compendium voor de Leefomgeving van de vier organisaties Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Centraal Bureau voor de Statistiek en Wageningen University & Research (WUR). Het compendium bevat onder meer indicatoren voor cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten en de openheid van Werelderfgoederen en grote wateren als onderdeel van de Monitor Infrastructuur en Ruimte.<sup>38</sup>

Verder is er een erfgoedmonitor die data bevat over het cultureel erfgoed.<sup>39</sup> Daarnaast is er ook informatie die wordt verzameld en openbaar gemaakt door de partners van het *Landschapsobservatorium*, een initiatief van LandschappenNL.<sup>40</sup> Het Landschapsobservatorium is een samenwerkingsverband van de drie grote terreinbeherende organisaties, kennisinstututen (WUR en PBL), de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en Vereniging Nederlands Cultuurlandschap. Het meest concrete onderdeel van het Landschapsobservatorium is het *Meetnet Agrarisch Cultuurlandschap*, met informatie over het voorkomen en de staat van groene landschapselementen, verdeeld over de Nederlandse landschapstypen.

Met de hiervoor genoemde monitoringsactiviteiten wordt veel informatie verzameld over landschappelijke kwaliteiten en ontwikkelingen. Gezien de verantwoordelijkheid van de provincies voor het sectorale landschapsbeleid is het primair aan hen om te beoordelen of er noodzaak is voor aanvullende monitoring van landschap en hoe dat vorm te geven, maar vanuit een regiefunctie en de verantwoordelijkheid voor naleving van het ELV kan het Rijk hierbij wel een stimulerende rol spelen.

36 Recommendation CM/Rec(2008)3 van het Comité van Ministers aan lidstaten inzake 'guidelines for the implementation of the European Landscape Convention', <https://rm.coe.int/16802f80c9>.

37 *Kamerstukken II* 2017/18, 34913, nr. 2. Zie ook: [file:///C:/Users/kiste001/Downloads/Stand\\_van\\_zaken\\_inzake\\_de\\_uitvoering\\_van\\_het\\_Europees\\_Landschapsverdrag.pdf](file:///C:/Users/kiste001/Downloads/Stand_van_zaken_inzake_de_uitvoering_van_het_Europees_Landschapsverdrag.pdf).

38 [www.clo.nl](http://www.clo.nl).

39 <http://erfgoedmonitor.nl>.

40 [www.landschapsobservatorium.nl](http://www.landschapsobservatorium.nl).

### 9.5.9 *Niet-naleving*

Artikel 10 ELV regelt het toezicht op de uitvoering van het verdrag (Comité van Deskundigen), maar de Raad van Europa kent geen ingebrekestellingsprocedures zoals bijvoorbeeld de EU die wel kent. Verwezen wordt naar de bespreking in de paragrafen 9.5.1 en 9.5.2.

Nederland kent rechtswetenschappelijk gezien een enigszins gebrekkige naleving.<sup>41</sup> Zie daarover nader paragraaf 9.6. Toch is het verdrag bindend internationaal recht en juridisch afdwingbaar, ook tussen de verdragspartijen. Verdragspartijen kunnen elkaar aan naleving houden op basis van het Weens Verdragenverdrag. In de praktijk gebeurt dat niet vaak, maar voor de Waddenzee kan dit relevant zijn, omdat dit een grensoverschrijdend gebied is: buurlanden zouden bij niet-naleving in theorie aan de bel kunnen trekken.

Voorts zouden ook ingezetenen als belanghebbende een beroep kunnen doen op rechtstreekse werking ex artikel 93 Grondwet (doorwerking in de nationale rechtsorde van verdragsbepalingen). Als de rechter vindt dat het om een dergelijke 'een ieder verbindende verdragsbepaling' gaat, zouden belanghebbenden de overheid dus via een beroep op de rechter aan het verdrag kunnen houden. Gezien de algemene terughoudendheid van de ABRvS op dit punt (zie hoofdstuk 15) en vanwege het veelvuldig gebruik van bewoordingen zoals 'to promote' (art. 3) en 'wherever necessary' (art. 9) in het verdrag, zal dit bij het ELV niet snel aan de orde zijn, maar verdedigbaar is het zeker. Zo is het verdrag heel duidelijk over de verplichting tot het identificeren en beoordelen van het landschap en drukfactoren (art. 6 onder c) en het formuleren van 'landscape quality objectives' (art. 6 onder d).

### 9.5.10 *Sterke en zwakke punten*

Zoals gezegd kent Nederland geen algemene landschapstoets als invulling van artikel 6 ELV, maar er is wel een landschapstoets voor specifiek de Waddenzee in zowel Barro als Bkl. Sterk is dat het verdrag kwaliteitsdoelstellingen voor landschap eist, maar zwak is dat het instrumentarium daartoe in grote mate aan de verdragspartij wordt overgelaten (art. 6 ELV). Afdwinging is ook niet sterk binnen de RvE en het verdrag noemt zichzelf slechts een complementair verdrag dat terugtreedt voor andere nationale en internationale instrumenten (art. 12 ELV).

Sterk punt is dat er nu een eigen verdragstekst is voor landschap, naast alle andere milieusectoren. Ook de Ow erkent intussen landschap expliciet als onderdeel van de fysieke leefomgeving. Op het juridische spoor moge dan nog niet veel te merken zijn van

---

41 Kistenkas (2019), *supra* noot 10, p. 32-41 en Van Dam, Pols en Elzenga (2019), *supra* noot 5, p. 72.

*landschapsrecht* als een nieuw onderdeel van het omgevingsrecht, maar op het beleids- spoor (bijv. de NOVI) komt landschap intussen wel steeds meer ter sprake.

## 9.6 NEDERLANDSE WETGEVING

Zoals gezegd in paragraaf 9.5.3 kent Nederland geen landschapstoets op *landscape quality objectives* ex artikel 6 ELV als *national measure* in de vorm van een ‘nee, tenzij’ of ‘ja, mits’-toetsing. Wel kent Nederland evenwel zo’n ‘nee, tenzij’-rechtsregime voor landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee (Barro en Bkl). Voor de Waddenzee voldoet Nederland aldus aan het ELV, voor de overige gebieden echter niet; ook niet onder de nieuwe Omgevingswet.<sup>42</sup>

Landschappen zijn de afgelopen decennia sterk veranderd door onder meer verstedelijking, uitbreiding van infrastructuur, nieuwe bedrijventerreinen, intensivering van de landbouw, toename van ‘verdozing’ (opslag/distributiecentra, etc.). De druk neemt verder toe door ruimteclaims voor windturbines en zonneparken, recreatieparken, woningbouw, waterberging, etc., terwijl ook nog veel nieuwe natuur nodig is om aan de internationale en EU-natuurdoelstellingen te kunnen gaan voldoen.

In Nederland ontbreekt al decennialang een juridisch systeem dat op structurele wijze op alle overheidsniveaus identificatie, waardering, doelformulering en bescherming van landschappen voldoende waarborgt.<sup>43</sup> De landschappelijke waarden van culturele Werelderfgoederen hebben wel een vertaling gekregen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), maar dit geldt niet voor andere gebieden. Een meermalen geconstateerde zwakte is dat landschapsbescherming en de nationale regierol ten aanzien van provinciegrensoverschrijdende landschappen lange tijd niet wettelijk waren verankerd en niet op structurele (langjarige) basis waren ingevuld.<sup>44</sup> Landschapsbescherming heeft wel een plek gekregen in de Wet natuurbescherming, maar deze regeling is in vergelijking met andere beschermingsinstrumenten (bijv. Natura 2000) veel vrijblijvender. Rijk en provincies moeten landschapsbescherming aandacht geven in de natuurvisie (al of niet als onderdeel van de omgevingsvisie), maar er bestaat grote beleidsvrijheid ten aanzien van de mate van juridische bescherming. Het oude rijksbeleid inzake twintig nationale landschappen is zo’n tien

42 Kistenkas (2019), *supra* noot 10, p. 32-41.

43 Zie ook Van Dam, Pols en Elzenga (2019), *supra* noot 5.

44 J. Janssen, N. Pieterse & L. van den Broek, *Nationale Landschappen Beleidsdilemma's in de praktijk*, Rotterdam: NAi Uitgevers en Rotterdam Ruimtelijk Planbureau 2007, [www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/Bevindingen\\_Nationale\\_landschappen\\_01.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/Bevindingen_Nationale_landschappen_01.pdf); Van Dam, Pols en Elzenga (2019), *supra* note 5; F. Dam, A. Tisma & J. Diederiks, *Transities, ruimteclaims en landschap*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2019.

jaar geleden gedecentraliseerd, waarbij bewust meer ruimte is gelaten voor afwegingen (en daarmee meer of minder strikte bescherming) op provinciaal niveau.<sup>45</sup>

Het Rijk is in voorgaande jaren al meerdere keren geadviseerd om weer meer regie (systeemverantwoordelijkheid) te nemen.<sup>46</sup> Het PBL gaf in 2019 aan dat het Rijk de decentralisatie zou moeten heroverwegen<sup>47</sup> en bescherming van landschap voor de toekomst via het Bkl zou moeten waarborgen. Voor een beperkt aantal gebieden, waaronder de Waddenzee, bestaat hiervoor aandacht, maar de meeste landschappen zijn afhankelijk van beleid van provincies en gemeenten.<sup>48</sup> Onderzoek uit 2019 geeft aan dat niet alle voormalige nationale landschappen provinciale bescherming krijgen en dat sommige provincies in de provinciale verordening zelfs helemaal geen aandacht besteden aan landschapsbescherming.<sup>49</sup>

Al met al komt uit een vergelijking tussen de eisen van de ELV en de hier aangehaalde PBL-rapporten en andere (rechts)literatuur een helder beeld naar voren: de decentralisatie van landschapsbeleid en de zeer ruime beleidsvrijheid om landschap wel of niet te beschermen leiden tot onvoldoende waarborgen voor een gedegen naleving van de Europese Landschapsconventie. Met name een structurele langjarige juridische bescherming van landschap op basis van geïdentificeerde *landscape quality objectives*, zoals letterlijk geëist in het ELV, ontbreekt.<sup>50</sup>

---

45 Zie *Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur & Milieu 2012, p. 55: 'Het Rijk laat het beleid ten aanzien van landschap op land over aan provincies en wil provincies meer ruimte geven bij de afweging tussen verstedelijking en landschap, om zo meer ruimte te laten voor regionaal maatwerk. Landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten op de Noordzee, het IJsselmeer en Waddenzee blijven van nationaal belang.'

46 Zie o.a. College van Raadsadviseurs, *Monitor Landschap: naar een landsdekkend systeem*, Den Haag 2016; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 'Verbindend Landschap', 8 november 2016.

47 F. Dam, A. Tisma & J. Diederiks, *Transities, ruimteclaims en landschap*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2019, p. 4: 'Het landschapsbeleid is in 2010 gedereguleerd. Gezien de grote transitieopgaven (klimaat, energie, landbouw) en de omvangrijke ruimteclaims voor verstedelijking en natuurontwikkeling die in de nabije toekomst op het buitengebied en daarmee op het bestaande landschap afkomen, verdient dat heroverweging.'

48 Zie ook F.H. Kistenkas, *Meervoudig ruimtegebruik onder de Omgevingswet*, Wageningen: Wageningen University & Research, 2019.

49 K. Bastmeijer & A. van Kreveld, *Decentraal natuurbeleid onder de wet natuurbescherming. Een beschrijving van de provinciale inzet. Een onderzoek in opdracht van Vogelbescherming Nederland*, Tilburg: Natuurmonumenten, Dierenbescherming, de Natuur en Milieufederaties, SoortenNL en de Waddenvereniging, december 2019.

50 F.H. Kistenkas, 'Het vergeten landschap. De Omgevingswet strijdig met het Europees landschapsverdrag', *Ruimte+ Wonen 2019-2*, p. 32-41.

## 9.7 CONCLUSIES

Het ELV eist landschappelijke kwaliteitsdoelstellingen en vervolgens een (rechts)instrument daartoe om toetsing daaraan af te dwingen (art. 6 ELV). In Nederland bestaat geen algemene landschapstoets, maar in gebiedsspecifieke zin kan de Waddentoets uit Barro (en Bkl) als zo'n rechtsinstrument voor alleen dat gebied gelden.

Het verdrag ziet zichzelf slechts als complementair en recessief aan andere regelgeving en, zoals wel meer internationale verdragen, ontbeert ook dit verdrag (als zijnde verdrag van de RvE) een afdwingingsmechanisme zoals bijvoorbeeld de EU die wel heeft.

