

Vergaderjaar 2004–2005 B

30 113

**Europees Landschapsverdrag; Florence,
20 oktober 2000**

Nr. 2

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 4 februari 2005 en het nader rapport d.d. 25 april 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 10 december 2004, no.04.004660, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Europees Landschapsverdrag (Florence, 20 oktober 2000), met toelichtende nota.

Het Europees Landschapsverdrag (European Landscape Convention, hierna: ELC) is tot stand gekomen in het kader van de Raad van Europa. Het verdrag heeft als doel het bevorderen van de bescherming, het beheer en de inrichting van landschappen en het organiseren van Europese samenwerking op dat gebied. De Raad van State onderschrijft de strekking van het verdrag, maar plaatst daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 december 2004, nr. 04.004660, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde Verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 februari 2005, nr. W11.04.0587/V, bied ik U hierbij aan.

1. Reikwijdte

De Raad merkt op dat de ELC in artikel 1, onderdeel a, een ruime en vage definitie bevat van «landschap». Bovendien moet uit artikel 2 (reikwijdte) worden afgeleid dat de ELC een zodanig ruim toepassingsbereik heeft, dat het in feite de gehele buitenwereld bestrijkt. Volgens de laatste volzin van dit artikel betreft de ELC niet alleen waardevolle landschappen, maar ook doorsnee en aangetaste landschappen. Volgens artikel 3 heeft de ELC onder meer tot doel het bevorderen van de bescherming, het beheer en de inrichting van landschappen. Het valt op dat de artikelen 1 tot en met 3 niet in de toelichtende nota worden besproken. Uit deze artikelen, in samenhang gelezen, zou moeten worden afgeleid dat ieder landschap, ook het niet-waardevolle en zelfs het lelijk gevonden landschap, zou moeten worden beschermd. Mogelijk is een zo ver strekkende reikwijdte niet bedoeld, maar indien de overheden de voor hen uit de ELC voortvloeiende verplichtingen moeten nakomen zal er meer duidelijkheid moeten zijn over de omvang en de inhoud van deze verplichtingen. Weliswaar bepaalt artikel 4, kort gezegd, dat elke partij het verdrag uitvoert conform haar eigen verdeling van bevoegdheden, in overeenstemming met haar grondwettelijke beginselen en admini-

stratieve regelingen en met haar eigen beleid, maar ook dat artikel bevat vage normen die onvoldoende aangeven hoe ver de verdragsverplichtingen reiken. In dit verband wijst de Raad ook op de in onderdeel d van artikel 5 genoemde verplichting om het landschap te integreren in het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en stadsplanning en in haar cultureel, milieu-, landbouw-, maatschappelijk en economisch beleid, alsmede in ander beleid dat rechtstreekse of onrechtstreekse gevolgen heeft voor het landschap. Zo zal in elk ruimtelijk plan (bestemmingsplan, structuurvisie enzovoort) verantwoording moeten worden afgelegd voor de gevolgen die het plan heeft voor het landschap.

De Raad adviseert in de toelichtende nota hier nader op in te gaan en zo veel mogelijk duidelijkheid te geven omtrent de verplichtingen van de ELC.

1. Conform het advies van de Raad is de toelichting voor wat betreft de reikwijdte van het Verdrag aangepast.

2. Verhouding tot Nederlandse regels

In paragraaf 1 van de toelichtende nota wordt opgemerkt dat het landschap voor iedereen rechten en verantwoordelijkheden met zich brengt voor bescherming, beheer en planning van het landschap. Niet duidelijk is wat de betekenis is van deze zin in relatie tot de verplichtingen die uit de ELC voortvloeien. In paragraaf 3 van de toelichtende nota wordt ingegaan op de vraag of Nederland reeds voldoet aan de bepalingen van de ELC. Deze vraag wordt in algemene zin positief beantwoord onder verwijzing naar het Alterra-rapport 930. Uit dat rapport blijkt dat waarschijnlijk geen nieuwe wetgeving nodig is ter uitvoering van de ELC. De conclusies van het rapport zijn tamelijk vaag en geven onvoldoende houvast ter beoordeling van de consequenties die de ELC zal hebben voor Nederland. Of Nederland zal voldoen aan de verplichtingen van de ELC hangt niet alleen af van de wetgeving maar ook van de uitvoering van het beleid. De Raad merkt in dit verband op dat Nederland reeds partij is bij een aantal verdragen die een eigen bijzonder aspect regelen en belang behartigen dat raakt aan de materie die in de ELC wordt geregeld. Indien bij de voorbereiding van een plan of project rekening moet worden gehouden met meerdere, niet altijd synchroon met elkaar lopende belangen, neemt de kans op conflicten toe. De Raad adviseert op dit punt in de toelichting nader in te gaan.

2. In de toelichting is nader ingegaan op het punt van de verhouding tussen de Nederlandse regelgeving en het verdrag.

3. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de toelichting op een enkel punt te actualiseren.

De Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat bedoeld Verdrag wordt overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot