

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. Historie vzniku úmluvy

1. V březnu 1994, několik měsíců před prvním plenárním zasedáním Rady Evropského kongresu místních a regionálních představitelů (Congress of Local and Regional Authorities, CLRAE), Stálá konference místních a regionálních zástupců, jeho předchůdce, přijala rezoluci 256 (1994) o 3. konferenci mediteránních regionů. V tomto textu vyzvala Stálá konference svého nástupce, CLRAE, „vypracovat na základě Charty středomořské krajiny – přijaté v Seville regiony Andalusie (Španělsko), Languedoc-Roussillon (Francie) a Toskánsko (Itálie) – rámcovou úmluvu o péči a ochraně přírodní a kulturní krajiny Evropy jako celku“.
2. O rok později publikovala Evropská agentura pro životní prostředí Evropské Unie jako odpověď na 1. konferenci evropských ministrů životního prostředí, konanou v Dobříši v červnu 1991, publikaci Životní prostředí Evropy: zhodnocení z Dobříše, hloubkovou analýzu stavu a výhledů životního prostředí celé Evropy. Kapitola 8 se zabývá krajinou a ve svých závěrech vyjadřuje naději, že Rada Evropy převezme vedoucí úlohu při vytváření evropské úmluvy o venkovské krajině.
3. V roce 1995 Světový svaz přírody (World Conservation Union, IUCN) zveřejnil publikaci Parky pro život: akce pro chráněná území v Evropě, mimo jiné s podporou Švédské agentury pro ochranu životního prostředí, nizozemského Ministerstva zemědělství, regionálního plánování a rybnářství, norského Ministerstva životního prostředí, britské Komise pro venkov, německého Spolkového ministerstva pro životní prostředí, ochrany přírody a bezpečnost jaderných reaktorů, francouzského Ministerstva životního prostředí a Světového fondu ochrany přírody (WWF). Tento text se vyjadřoval ve prospěch mezinárodní úmluvy o ochraně venkovské krajiny v Evropě, do níž by byla zapojena Rada Evropy.
4. S ohledem na tato doporučení a narůstající sociální požadavky rozhodl CLRAE sepsat koncept evropské úmluvy o krajině, která by měla být přijata Výborem ministrů Rady Evropy. V září 1994 sestavil CLRAE ad hoc návrhovou skupinu, sestávající z členů Komory místních představitelů a Komory regionálních představitelů CLRAE. Tato skupina se sešla poprvé v listopadu tohoto roku. V souladu s principem konzultace a participace bylo vyzváno několik mezinárodních, národních a regionálních uskupení a programů k účasti na práci skupiny. Mezi nimi byly Parlamentní shromáždění a Výbor pro kulturní dědictví Rady Evropy (CCPAT), Výbor pro aktivity Rady Evropy v oblasti biologické a krajinné rozmanitosti (CO-DBP), Výbor pro světové dědictví UNESCO, IUCN, Výbor regionů a Komise Evropské unie, výbor Celoevropské strategie a krajinné rozmanitosti a regiony Andalusie (Španělsko), Languedoc-Roussillon (Francie) a Toskánsko (Itálie).
5. Berouc ohled na složitost problematiky z vědeckého hlediska a velmi odlišné způsoby jejího ošetření v národních legislativách, skupina vytvořila jako přípravný dokument úplnou verzi návrhu úmluvy v neprávnickém jazyce a srovnávací studii evropského práva o krajině. Účelem této studie bylo vyjasnit právní situaci a praxi, vážící se k ochraně krajiny, péči o ni a o plánování v krajině v členských státech Rady Evropy.
6. Skupina při své práci trvale odkazovala na existující národní a mezinárodní právní nástroje v této oblasti. Ty zahrnují Úmluvu UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, Úmluvu o ochraně architektonického dědictví Evropy, Úmluvu o ochraně evropské flóry a fauny a přírodních stanovišť, Evropskou úmluvu o ochraně archeologického dědictví,

Doporučení Výboru ministrů 95(9) o integrované ochraně oblastí kulturní krajiny jako součásti krajinných politik a Doporučení 79(9) Výboru ministrů, týkajících se identifikačních a vyhodnocovacích karet pro ochranu přírodní krajiny, Chartu středomořské krajiny, nařízení Evropského společenství o zemědělských produkčních metodách, slučitelných s požadavky na ochranu životního prostředí a na zachování venkova, směrnicí Evropského společenství o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, směrnicí Evropského společenství o posuzování vlivů na životní prostředí a další významné nástroje národní, Evropského společenství i mezinárodní.

7. Pro dodržování demokracie i díky zvláštní podstatě, různorodosti a pestrosti krajinných hodnot a požadavků na krajinu návrhová skupina absolvovala jako součást svého programu konzultací dvě slyšení ve Štrasburku. První z nich 8. a 9. listopadu 1995, bylo navštíveno zainteresovanými národními a regionálními vědeckými institucemi, jak soukromými, tak i veřejnými a nevládními organizacemi; druhé slyšení 24. března 1997 bylo uspořádáno pro mezinárodní organizace a regionální zástupce.
8. Po těchto slyšeních přijal CLRAE na svém 4. plenárním zasedání ve Štrasburku 3. - 5. června 1997 předběžný návrh Evropské úmluvy o krajině ve své rezoluci 53 (1977). Návrh úmluvy, psaný v neprávnickém jazyce, a srovnávací studie o evropském právu o krajině, jež byly již zmíněny, byly předloženy jako dodatky vysvětlujícího memoranda rezoluce (CG (4)6, část II).
9. Na tomtéž plenárním zasedání požádal CLRAE Parlamentní zasedání Rady prostřednictvím Doporučení 31 (1997), aby prostudovalo předběžný návrh Evropské úmluvy o krajině, podaný Rezolucí 53 (1977), vyslovilo svoje stanovisko a pokud možno mu vyjádřilo svoji podporu. Stejná žádost o stanovisko a podporu byla adresována Výboru regionů Evropské Unie.
10. Před doporučením přijetí Evropské úmluvy o krajině Výboru ministrů rozhodlo CLRAE opět v rezoluci 53 (1977) – konzultovat věc s dotčenými národními ministerstvy. V souladu s tím uložilo návrhové skupině uspořádat konzultační konferenci pro zástupce ministerstev a velké mezinárodní a nevládní organizace, mající zkušenosti technického charakteru s problematikou krajiny.
11. Na pozvání italského Ministerstva pro kulturní dědictví a životní prostředí se tato významná konference uskutečnila ve Florencii (Itálie) 2. -4. dubna 1998.
12. Konzultační konference CLRAE umožnila konstruktivní dialog mezi národními zástupci, odpovědnými za záležitosti v členských státech Rady Evropy. Zejména díky otevřeně a neformálně výměně názorů mezi návrhovou skupinou a experty, kteří jí byli nápomocni, na straně jedné a zástupci ministerstev, odpovědnými za záležitosti krajiny na straně druhé, byl CLRAE schopen porozumět požadavkům jednotlivých států, pokud šlo o vytvoření společných pravidel mezinárodního práva v oblasti ochrany, péče a plánování v krajině.
13. Na základě velmi slibných výsledků konference ve Florencii a pozitivních názorů, vyjádřených dotčenými mezinárodními institucemi k předběžnému návrhu úmluvy¹, a berouc dále v úvahu návrhy, předložené během slyšení, pracovní skupina vytvořila konečný návrh Evropské úmluvy o krajině ve formě návrhu doporučení, předloženého CLRAE k přijetí na jeho 5. plenárním zasedání (Štrasburk 26. - 28. května 1998).
14. Tento návrh doporučení, který kongres přijal 27. května 1998 (Doporučení 40(1998)), žádal Výbor ministrů Rady Evropy o prostudování návrhu Evropské úmluvy o krajině se záměrem jejího přijetí jako úmluvy Rady Evropy, pokud možno během kampaně o evropském dědictví, kterou hlavy států a vlád vyhlásily na druhém summitu Rady Evropy v říjnu 1997.

15. Doporučení také důrazně žádalo Parlamentní shromáždění Rady Evropy, aby podpořilo návrh Evropské úmluvy o krajině s cílem jejího přijetí Výborem ministrů.
16. Na svém 641. zasedání (15. - 18. září 1998) ministerští zástupci Rady Evropy posoudili Doporučení 40 (1998) a požádali Výbor pro aktivity Rady Evropy v oblasti biologické a krajinné rozmanitosti (CO-DBP) a Výbor pro kulturní dědictví (CC-PAT), aby zvážily, zda úmluva o krajině Rady Evropy by mohla a měla být vytvořena na podkladě návrhu Evropské úmluvy o krajině CLRAE podle jejího doporučení 40 (1998).
17. CC-PAT a CO-DBP doporučily svá stanoviska 17. února a 19. dubna 1999.
18. Na tomto základě Výbor ministrů rozhodl na svém 676. zasedání (1. a 2. července 1999) ustanovit výběrový vládní Výbor expertů, odpovědný za vytvoření konceptu Evropské úmluvy o krajině na podkladě návrhu, připraveného Kongresem. Výbor ministrů doporučil zejména to, aby výběrový výbor věnoval pozornost článkům, týkajícím se instituce, dohlížející na naplňování úmluvy a na identifikaci typů krajiny, významných pro Evropu.
19. Tento Výbor expertů se sešel třikrát (v září a listopadu 1999 a v lednu 2000) a předložil nový koncept úmluvy výborům CC-PAT a CO-DBP v lednu 2000. Oba výbory společně posoudily text 10. března 2000 a rozhodly o jeho postoupení Výboru ministrů spolu se zprávou o jejich zasedání (T-LAND (2000)4) k projednání a možnému přijetí o otevření k podpisu.
20. Na základě textů, zveřejněných v posledně zmíněné zprávě a stanoviscích Parlamentního shromáždění a Kongresu regionálních a lokálních zástupců Evropy 25. května 2000 a 26. června 2000 podstoupil generální tajemník Rady Evropy návrh úmluvy Výboru ministrů k přijetí. Výbor ministrů přijal text úmluvy 19. července 2000 a rozhodl, že úmluva bude otevřena k podpisu 20. října 2000.

II. Cíle a struktura úmluvy

21. Obyvatelé Evropy požadují, aby v politikách a nástrojích, ovlivňujících území států, byla brána v úvahu jejich přání, týkající se kvality jejich životního prostředí. Podle jejich názoru je tato kvalita do určité míry spojena i s pocitem, vyvolávaným působením krajiny. Uvědomili si, že kvalita a různorodost mnohých typů krajiny se zhoršuje jako důsledek široké škály faktorů, což má negativní účinky na kvalitu jejich každodenního života.
22. Nelze již dále dovolit, aby oficiální aktivity, týkající se krajiny zůstaly jen exkluzivní oblastí studia nebo činností, vyhrazenými pro specializované vědecké a technické instituce.
23. Krajina se musí stát hlavním politickým zájmem, neboť hraje významnou úlohu pro spokojenost Evropanů, kteří již dále nejsou ochotni tolerovat zhoršování svého prostředí díky technickému a ekonomickému rozvoji, k němuž se nemohou vyjadřovat. Krajina je společným zájmem všech a musí se s ní zacházet prostřednictvím demokratických mechanismů, především na místní a regionální úrovni.
24. Bude-li lidem svěřena aktivní role při rozhodování o krajině, budou se s daleko vyšší pravděpodobností identifikovat s územími i městy, kde tráví svůj pracovní a oddechový čas. Pokud budou mít větší vliv na svoje okolí, budou schopni posílit místní a regionální identitu a charakteristické zvláštnosti, což jim přinese odměnu v podobě individuálního, sociálního a kulturního uspokojení. To může zase podpořit trvale udržitelný rozvoj konkrétních oblastí,

neboť kvalita krajiny má významný dopad na úspěšnost ekonomických a sociálních iniciativ, ať veřejných nebo soukromých.

25. Všeobecným účelem úmluvy je podnítit úřady veřejné správy k přijímání politik a opatření na místní, regionální, národní i mezinárodní úrovni pro ochranu, péči a plánování v krajině v celé Evropě i udržovat a zlepšovat kvalitu krajiny a vést veřejnost, instituce a lokální i regionální úřady k poznávání hodnot a významu krajiny a k účasti na souvisejících veřejných rozhodovacích procesech.
26. Tyto politiky a opatření mají pokrýt všechny typy krajiny, které se vyskytují v jednotlivých státech. Úmluva se vztahuje na všechny části Evropy včetně přírodních, venkovských, urbánních a příměstských oblastí. Neomezuje se jen na kulturní, člověkem vytvořené nebo přírodní složky krajiny: zabývá se všemi těmito komponenty a tím, jak jsou vzájemně provázány.
27. Rozšíření rozsahu původní oficiální akce místních zástupců pro ochranu krajiny na celá území států neznamena, že na všechny typy krajiny musí být aplikovány tytéž politiky a opatření; tato opatření a politiky by měly být adaptovány na konkrétní typy krajiny, které v závislosti na svých specifických charakteristikách budou vyžadovat rozdílné formy přístupu na místní úrovni, počínaje nejpřísnější ochranou přes ochranu, aktivní péči a plánování až po skutečné znovuvytváření. Tyto různé přístupy mohou umožnit významný socioekonomický rozvoj jednotlivých oblastí.
28. Úmluva vyžaduje prozíravý přístup ze strany každého, jehož rozhodování ovlivňuje ochranu, péči nebo plánování v krajině. Úmluva má dopady do mnohých oblastí oficiální politiky i oficiálních nebo soukromých aktivit, a to od místní po celoevropskou úroveň.
29. Mimo svůj lokální význam mají typy evropské krajiny z různých hledisek hodnotu pro všechny Evropany. Jsou oblíbeny i mimo jednotlivé lokality a za národními hranicemi. Nadto existují typy krajiny, mající stejné charakteristiky na obou stranách hranic a tudíž vyžadující pro naplnění zásad aktivit přeshraniční opatření. A konečně krajina nese následky, ať již pozitivní či negativní, procesů, které mohou mít svůj původ kdekoli a jejichž dopad není omezen státní hranicí. Z těchto důvodů je legitimní zabývat se krajinou v evropském měřítku.
30. Kulturní a přírodní hodnoty, spojené s evropskou krajinou, jsou ve své rozmanitosti a kvalitě součástí společného evropského dědictví; evropské státy mají proto povinnost podnikat společné kroky k ochraně, péči a plánování, týkající se těchto hodnot. Jedině mezinárodní úmluva na úrovni Rady Evropy může napomoci dosažení těchto cílů tím, že vytvoří právní protějšek jiným mezinárodním iniciativám, aktivním v této oblasti.
31. Mnohé existující mezinárodní právní nástroje mají jistý dopad na krajinu, ať již přímo nebo nepřímo. Neexistuje však mezinárodní právní nástroj, který by se zabýval přímo, specificky a komplexně evropskou krajinou a její ochranou, a to navzdory její nesmírné kulturní a přírodní hodnotě a mnoha nebezpečím, která ji ohrožují. Úmluva je určena k zaplnění této mezery.
32. Mezinárodní úmluva je dynamický právní nástroj, který se vyvíjí zároveň se svým vlastním předmětem ochrany. Mezinárodní právní nástroj, jehož cílem je zabývat se hodnotami a zájmy, týkajícími se krajiny, by měl být schopen držet krok se změnami těchto hodnot a zájmů. Výhodou úmluvy je také to, že je přijímána na dobu neurčitou, a dále to, že je naplňována pod záštitou mezinárodní organizace, v tomto případě Rady Evropy.

33. Evropskou úmluvu o krajině je nutno považovat za komplementární s již existujícími mezinárodními právními nástroji, jakými jsou:

- a) Úmluva UNESCO a ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (Paříž, 16. listopadu 1972);
- b) Evropská úmluva Rady Evropy o ochraně evropské flóry a fauny a přírodních stanovišť (Bern, 19. září 1979);
- c) Úmluva Rady Evropy o ochraně architektonického dědictví Evropy (Granada, 3. října 1985);
- d) Úmluva Rady Evropy o ochraně archeologického dědictví (revidovaná)(Valletta, 16. ledna 1992)

a s mezinárodními iniciativami, jako je Celoevropská strategie biologické a krajinné rozmanitosti (Sofie, 25. října 1995). Evropská úmluva o krajině by měla umožnit vznik formálních vazeb mezi mechanismy úmluvy a těmito dalšími nástroji nebo iniciativami všude tam, kde je to vhodné.

34. Evropská úmluva o krajině ponechává na smluvních stranách volbu prostředků, které mají být použity v rámci jejich vnitřního právního uspořádání ke splnění jejich závazků. Právní, administrativní, daňové a finanční úpravy, přijaté v každé zemi k naplňování úmluvy, by měly co nejvíce odpovídat tradicím každé země. V úmluvě je také vyjádřeno to, že na základě principu subsidiarity leží odpovědnost za aktivity, vztahující se ke krajině, v rámci veřejné správy nikoli pouze na národní a mezinárodní úrovni, ale také na úrovni místní a regionální.

35. Evropská úmluva o krajině sestává z preambule a čtyř hlavních sekcí:

- a) kapitoly I. vysvětlující cíle a rozsah působnosti úmluvy spolu s klíčovými definicemi;
- b) kapitoly II. stanovící opatření, jež mají být přijata na národní úrovni;
- c) kapitoly III. ustavující základnu pro evropskou spolupráci, opatření, která je nutno přijmout na mezinárodní úrovni a úlohu výborů, zodpovědných za monitorování naplňování úmluvy;
- d) kapitoly IV. pojednávající o procedurách přijímání úmluvy a souvisejících záležitostech.

III. Komentář k jednotlivým ustanovením úmluvy

Preambule

36. Preambule nastiňuje témata, která jsou náplní Evropské úmluvy o krajině se zdůrazněním následujících skutečností.

Úmluva je součástí činnosti Rady Evropy v oblasti přírodního a kulturního dědictví, územního plánování, ochrany životního prostředí a místní samosprávy.

Zájem o trvale udržitelný rozvoj, vyjádřený na konferenci v Riu de Janeiru, vytváří z krajiny prvek nepominutelného významu při hledání rovnováhy mezi zachováním přírodního a kulturního dědictví jako odrazu evropské identity a různorodosti a jejím využíváním jako ekonomického zdroje, schopného podněcovat zaměstnanost v kontextu prudkého rozmachu trvale udržitelné turistiky.

Krajina je důležitá jako složka životního prostředí a prostředí člověka jak ve městě, tak i na venkově, jak jde-li o krajinu běžnou, tak i mimořádnou. V souladu s tím se vyzývá veřejnost

k tomu, aby převzala aktivní úlohu při péči o krajinu a krajinné plánování a aby cítila, že nese zodpovědnost za to, co se s krajinou stane.

Členské státy Rady Evropy, usilující o to, aby prostřednictvím mezinárodních smluv podporovaly ideály, jež jsou jejich společným dědictvím, vlastní ve své krajině nezměrné bohatství, jež musí být udržováno a o něž musí být pečováno pomocí účinné mezinárodní spolupráce, založené na právních nástrojích, věnovaných výlučně problematice krajiny.

Kapitola I – Všeobecná ustanovení

Článek I – Definice

37. Tento článek definuje různé termíny, používané v úmluvě, aby bylo zajištěno, že budou interpretovány jednotně každým, kdo má zájem na dobrém stavu krajiny v Evropě.

38. „Krajina“ je definována jako zóna nebo oblast, jak je vnímána místními obyvateli či návštěvníky, jejíž viditelná podoba a charakter jsou výsledkem činnosti přírodních a/nebo kulturních (to znamená antropických) faktorů. Tato definice odráží myšlenku, že krajina a její části se v průběhu času vyvíjejí jako výsledek působení přírodních sil a lidských bytostí. Definice také podtrhuje skutečnost, že krajina tvoří celek, jehož přírodní a kulturní složky jsou posuzovány pohromadě, nikoli odděleně.

39. Termíny „krajinná politika“ a „cílová charakteristika krajiny“ se vztahují k jednotlivým fázím strategie, kterou mají členské státy navrhnout ve dvou etapách.

„Krajinná politika“ odráží vědomí úřadů veřejné správy o potřebě rámcové oficiální politiky pro problematiku krajiny. Popisuje to, nač je kladen největší důraz, všeobecné principy a strategické možnosti, na jejichž základě má být prováděno rozhodování o ochraně krajiny, péči o ní a plánování v krajině.

„Cílová charakteristika krajiny“ je detailním stanovením charakteristik, jimiž si přejí být obklopeni místní obyvatelé, jakmile byl jednou konkrétní typ krajiny identifikován a popsán.

40. Článek 1 pokračuje definicemi tří pojmů, užívaných v úmluvě velmi často: „ochrana krajiny“, „péče o krajinu“ a „plánování v krajině“. Jsou to principy aktivit ve prospěch krajiny, prováděných dynamickým a prozíravým způsobem.

„Ochrana krajiny“ sestává z opatření na ochranu současného charakteru a vlastností krajiny, které jsou vysoce ceněny díky své typické přírodní nebo kulturní konfiguraci. Taková ochrana musí být aktivní a musí zahrnovat opatření na údržbu krajiny, sloužící k zachování jejích význačných rysů.

„Péče o krajinu“ je každé opatření, zavedené v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje k usměrňování změn, vyvolaných ekonomickou, sociální nebo environmentální nutností. Taková opatření mohou být věnována organizací krajiny a jejích složek. Budou zajišťovat pravidelnou údržbu krajiny i to, aby se krajina rozvíjela harmonicky a způsobem, naplňujícím ekonomické a sociální potřeby. Tento přístup musí být dynamický a musí usilovat o zlepšení kvality a hodnot krajiny na základě očekávání obyvatel.

„Plánování v krajině“ je formální proces studia, navrhování a konstruování, během něhož jsou vytvářeny nové typy krajiny pro naplnění tužeb dotčených občanů. Zahrnuje formulování vlastních plánovacích projektů, v první řadě v takových oblastech, které jsou silně ovlivněné

změnami i těžce poškozené (např. předměstí, příměstské a průmyslové oblasti, pobřežní oblasti). Účelem takových plánovacích projektů je radikální změna podoby poškozených částí krajiny.

41. V každé oblasti krajiny bude rovnováha mezi těmito třemi typy činností záviset na jejím charakteru a odsouhlasených cílech budoucího vývoje krajiny. Některé oblasti si mohou zaslouhat nejpřísnější ochranu. Opačným extrémem mohou být oblasti, jejichž krajina je těžce poškozena a vyžaduje kompletní přeměnu. Většina typů krajiny vyžaduje kombinaci třech typů aktivit a některé z nich potřebují i určitý stupeň intervence.
42. Při hledání potřebné rovnováhy mezi ochranou, péčí a plánováním musí být pamatováno na to, že cílem není zakonzervování či "zmrazení" krajiny v určitém bodu její dlouhé evoluce. Krajina se vždy měnila a bude měnit, jak díky přírodním procesům, tak i díky lidské činnosti. Ve skutečnosti by mělo být cílem řídit budoucí změny způsobem, respektujícím vysokou různorodost a charakteristické rysy krajiny, jež jsme zdělili, a který se bude snažit uchránit či dokonce zvýraznit tuto různorodost a charakteristické rysy namísto toho, aby způsobil jejich úpadek.

Článek 2 – Působnost

43. Tento článek stanoví, že úmluva se vztahuje na celá státní území smluvních stran a pokrývá přírodní, venkovské, urbánní i příměstské oblasti. Zahrnuje jak pevninu, tak i vody, a to vnitrozemské (jako jsou jezera a oblasti s brakickou vodou) i přímořské oblasti (pobřežní vody a vnitrozemská moře).
44. Výhrada v článku 15 se vztahuje na případy, kdy některým státům je dovoleno neaplikovat automaticky ratifikovanou mezinárodní smlouvu na určitá teritoria, zejména zámořská (viz komentář k článku 15).
45. Originálním rysem úmluvy je to, že se vztahuje stejně tak na běžné typy krajiny jako na typy výjimečné, neboť všechny rozhodujícím způsobem ovlivňují kvalitu prostředí v Evropě. Proto do působnosti úmluvy spadají běžné, význačné i poškozené typy krajiny. Toto komplexní pojetí je oprávněné z následujících důvodů: každý typ krajiny vytváří životní prostředí dotčené populace; urbánní i venkovská krajina jsou vzájemně propojeny složitými způsoby; většina Evropanů žije ve městech (velkých či malých), přičemž kvalita tamní krajiny silně ovlivňuje jejich životy; venkovská krajina zaujímá důležité místo v evropském vědomí. Dále je toto pojetí oprávněno hlubokými změnami, jimiž evropská krajina, zejména v příměstských oblastech, nyní prochází.

Článek 3 – Cíle

46. Tento článek stanoví cíl úmluvy, jímž je ochrana, péče a plánování evropské krajiny prostřednictvím opatření na národní úrovni a spolupráci v rámci Evropy mezi smluvními stranami.
47. Kapitola II (články 4 - 6) se zabývá národními opatřeními, kapitola III (články 7-11) evropskou spoluprací.

Kapitola II – Opatření na národní úrovni

Článek 4 Rozdělení odpovědnosti

48. Tento článek říká, že každá smluvní strana musí naplňovat úmluvu na té správní úrovni, která je nejvhodnější pro aktivity ve prospěch krajiny, a to se zřetelem k principu subsidiarity a k Evropské chartě místní samosprávy. Z toho vyplývá, že pokud je to nutné, místní a regionální úřady a seskupení takových úřadů mají garantován přístup k procesu naplňování úmluvy.
49. Tam, kde místní a regionální úřady mají potřebné pravomoci, budou ochrana, péče a plánování krajiny účinnější, pokud odpovědnost za jejich naplňování bude svěřena – v rámci konstitutivního rámce, legislativně zakotveného na národní úrovni – úřadům, které mají nejbližší k dotčeným komunitám. Každý stát musí detailně stanovit úkoly a opatření, za něž je každá z úrovní správy – národní, regionální nebo místní – odpovědná a musí stanovit pravidla pro koordinaci takových opatření mezi jednotlivými úrovněmi správy, zejména tam, kde budou zahrnuty i nástroje městského a územního plánování.

Článek 5 – Všeobecná opatření

50. Tento článek popisuje opatření, potřebná k naplňování úmluvy u každé smluvní strany. Tato opatření zahrnují akce k:
- a) právnímu uznání krajiny jako životně významné složky života člověka, jako odrazu různorodosti jeho společného kulturního, ekologického a socioekonomického dědictví a jako základny pro místní identitu. Je třeba poznamenat, že mnohé evropské státy již dnes mají odkazy na krajinu ve svých ústavách nebo legislativě, týkající se přírodního nebo kulturního dědictví nebo životního prostředí;
 - b) přijetí a naplňování politiky na ochranu, péči a plánování krajiny v souladu s ustanoveními úmluvy přijetím opatření, popsanych v článku 6;
 - c) stanovení postupů pro účast veřejnosti, místních a regionálních úřadů a dalších zainteresovaných stran na formulování a naplňování těchto politik. Krajina je záležitostí, která ovlivňuje celou populaci, a péče o krajinu vyžaduje spolupráci mezi širokým okruhem jednotlivců a organizací;
 - d) systematickému začleňování krajiny do národních politik městského a územního plánování, dále politik kulturních, environmentálních, zemědělských, sociálních a ekonomických i do kteréhokoli dalšího sektoru, jenž může mít přímý nebo nepřímý dopad na krajinu, jako je doprava. Smyslem tohoto ustanovení je to, že není problematikou, k níž by se mělo přistupovat jako k záležitosti specialistů veřejné sféry. Krajinu lze ovlivňovat v dobrém i špatném smyslu činností v mnoha sektorech. Proto musí vlády zajistit, aby byly cíle ochrany a tvorby krajiny brány v úvahu ve všech relevantních sektorech veřejného života.

Článek 6 – Specifická opatření

51. Tento článek se zabývá speciálními opatřeními, jež musí smluvní strany podniknout na národní, regionální či místní úrovni.

Odstavec A – Zvyšování uvědomění

52. Tento odstavec se zabývá velmi důležitou otázkou uvědomování veřejnosti. Každý občan má svůj podíl na krajině a na povinnosti starat se o ni a dobrý stav krajiny je úzce spjat s úrovní veřejného vědomí. V tomto směru by se měly organizovat kampaně na informování a vzdělávání veřejnosti, volených představitelů a asociací o hodnotách současné a budoucí krajiny.

Odstavec B – Školení a vzdělávání

53. Ochrana, péče a plánování krajiny může být složitou záležitostí, zahrnující množství různých veřejných i soukromých agentur a multidisciplinární činnosti, pro něž je zapotřebí široký okruh profesí a povolání. Po smluvních stranách se proto žádá, aby:
- a) zajišťovaly vysoce kvalitní speciální školení v oblasti oceňování krajiny a činností v krajině;
 - b) podporovaly multidisciplinární školení o záležitostech krajiny pro volené členy a technický personál místních, regionálních a národních úřadů a jiných vhodných institucí z veřejného i soukromého sektoru. Cílem je zlepšit technickou úroveň institucí, které nesou odpovědnost za krajinu. Příkladem takových institucí jsou odborné organizace, zabývající se regionálním plánováním, péčí o životní prostředí nebo dědictví, zemědělským využíváním krajiny, turistikou, průmyslem, výstavbou infrastruktury;
 - c) vytvářeli školní a univerzitní programy, které budou v odpovídajících předmětech pokrývat problematiku krajiny a její ochrany, péče a plánování, takže mladí lidé budou mít znalosti o záležitostech prostředí, v němž žijí.

Odstavec C – Identifikace a hodnocení

54. Tento odstavec popisuje činnosti, nutné k identifikaci a hodnocení krajiny, aby byla vytvořena vhodná základna pro dlouhodobé akce, zaměřené na její ochranu a zlepšování. Takové akce musí být založeny na detailní znalosti charakteristik každého typu krajiny, evolučních procesů, které krajinu ovlivňují, a hodnoty, kterou jí dotčená část obyvatelstva přisuzuje. Vyhodnocení nemusí zahrnovat přesnou hodnotící stupnici.
55. Pododstavec C 1 a požaduje, aby smluvní strany prováděly výzkum a studium za účelem identifikace typů krajiny a analyzovaly jejich charakteristiky a dynamiku i tlaky, které na ně působí. Některé země již vytvořily národní inventarizaci typů krajiny. Tato práce odhalila typické znaky různých oblastí, z nichž každá představuje směs přírodních a člověkem vytvořených prvků. Ke zvýraznění krajinných charakteristik, jako je fyzický reliéf, struktura sídel, hlavní typy využívání území, ekonomické aktivity, obytné oblasti, přítomnost či absence charakteristických rysů typu živých plotů a teras, významná stanoviště živočichů a rostlin a pozůstatky dřívějších lidských aktivit, jsou užívány mimo jiné i na urbánní úrovni, geografické informační systémy a moderní techniky komputerovaného mapování.
56. Je důležité, aby profesionální terénní činnost tohoto druhu zahrnula i místní komunity, veřejnost a různé další klíčové partnery, a to prostřednictvím vydávání souhrnných přehledů a informačních schůzek.
57. Pododstavec C 1b požaduje, aby smluvní strany posoudily hodnotu identifikovaných typů krajiny, berouce přitom v úvahu konkrétní hodnotu různých charakteristik, přisuzovanou jim veřejností a zainteresovanými stranami, jakými jsou například vlastníci, uživatelé či ti, kdo pečují o pozemky. Smyslem tohoto hodnocení je poskytnout základnu pro posouzení, které hodnoty krajiny v určité oblasti jsou natolik cenné, že si zaslouží ochranu; které hodnoty vyžadují péči, aby se udržela kvalita krajiny; a konečně, u kterých prvků nebo oblastí by se mělo uvažovat o jejich zlepšení. Tento proces musí brát v úvahu stanoviska dotčených obyvatel a zájmy, vážící se k sektorovým politikám; zde mohou být názory vysoce subjektivní a mohou se velmi podstatně lišit. Může proto být žádoucí provést nejprve vyhodnocení podle objektivních kritérií a poté porovnat výsledky s různými posouzeními krajiny dotčenými obyvateli i zájmovými skupinami. Pokud to bude nutné, takové porovnání by mělo být provedeno prostřednictvím veřejného průzkumu, přičemž zainteresované strany by měly mít

právo vyjádřit svá stanoviska a názory. Spoluúčast veřejnosti na tomto typu procesu by měla být podporována tím, že veřejnosti budou poskytnuty informace, konzultace se všemi reprezentativními institucemi, využíváním médií a prováděním uvědomovacích kampaní na všech úrovních.

58. Pododstavec C 2 se týká přínosu mezinárodním výměny zkušeností a myšlenek, jak je uvedeno v dalších člancích. Neexistuje univerzálně doporučená metoda pro studium, identifikaci a vyhodnocování krajiny, avšak významné množství znalostí již je k dispozici a ty lze využít. Mezinárodní spolupráce povzbudí státy k provádění konkrétních akcí, shromažďování znalostí a zkušeností o záležitostech krajiny, krajinných hodnotách a aktuálních problémech a politikách a k identifikování typů krajiny nebo problémů, jež si zaslouží mezinárodní pozornost.

Odstavec D – Cíle zlepšování stavu krajiny

59. Tento odstavec požaduje, aby smluvní strany stanovily cíle zlepšování stavu pro typy krajiny, které byly identifikovány a vyhodnoceny, a aby při této činnosti bylo konzultováno dotčené obyvatelstvo. Před tím, než bude podniknuto jakékoli opatření na ochranu, péči a plánování krajiny, je zásadně nutné objasnit veřejnosti, které cíle jsou sledovány. Tyto cíle by měly být stanovovány, vysvětlovány a oznamovány příslušnými úřady poté, co došlo ke konzultacím s veřejností a dalšími zainteresovanými stranami, Cíle mohou být stanoveny v obecnějším rámci politiky, vytyčené územními nebo centrálními úřady. Rozhodnutí o stanovení cílů by mělo jasně definovat jedinečné hodnoty a rysy příslušného typu krajiny, směr hlavního úsilí politiky, vytvářené pro takový typ krajiny, a specifické složky krajiny, na něž bude aplikována ochrana, péče nebo plánování. Poté by rozhodnutí mělo říci, jakými prostředky mají být zvolené cíle dosaženy.
60. Mezi cíli, výsledky identifikačních a vyhodnocovacích přehledů a opatřeními, požadovanými za nutná k dosažení cílů, musí existovat jasný vztah.

Odstavec E – Naplňování

61. Tento odstavec vyzývá smluvní strany k zavedení specifických právních, administrativních, daňových nebo finančních nástrojů s cílem ochrany, péče a plánování krajiny, berouc v úvahu odsouhlasené krajinné politiky. Nástroje, které jsou k dispozici, mohou být velmi variabilní. Zahrnují krajinné plány, krajinné projekty, speciální status pro určité typy krajiny, požadavek, aby dopadové studie, licence na různé činnosti a povolení k využívání krajiny zahrnovaly posouzení dopadu na krajinu, nouzová opatření na zabezpečení ohrožených typů krajiny a podobně. Je na každém státu, jaký rozsah nástrojů, vhodných z hlediska potřeb své krajiny a svého právního systému, vyvine a zavede. Kompetentní výbory expertů, uvedené v článku 10 této úmluvy, mohou dávat doporučení pro usnadnění jejího naplňování.

Kapitola III – Evropská spolupráce

Článek 7 – Mezinárodní politiky a programy

62. Úmluva by měla umožňovat, aby mezinárodní instituce a programy přinášely větší prospěch pro krajinu. V tomto ohledu by ty smluvní strany, které jsou nejdále v poznávání problémů krajiny, měly hrát aktivní úlohu při koordinaci svých námětů a návrhů v kompetentních výborech expertů, zmiňovaných v článku 10 úmluvy. Rada Evropy by kromě toho měla

zaručovat konkrétní spolupráci v problematice krajiny s jinými vládními mezinárodními organizacemi, zejména s UNESCO, Evropskou unií a IUCN, stejně jako s organizacemi nevládními.

Článek 8 – Vzájemná pomoc a výměna informací

63. Aby napomohly naplňování úmluvy a jejímu zefektivnění, mohou smluvní strany spolupracovat třemi způsoby:
- a) prostřednictvím technické a vědecké pomoci cestou výměny zkušeností a výsledků vzájemných výzkumných projektů o problematice krajiny;
 - b) výměnou odborníků na krajinu, zejména pro školící a informační účely;
 - c) výměnou informací o všech záležitostech, zastřešených ustanoveními úmluvy.
64. V posledních letech lze pozorovat rozmach politického, profesionálního a akademického zájmu o záležitosti krajiny a tím i rozvoj zkušeností a odbornosti, z nichž mohou členské státy i místní a regionální úřady čerpat náměty na naplňování úmluvy. Současně rozmach elektronické komunikace a nástup Internetu poskytují radiálně vylepšené nástroje pro výměnu myšlenek a pro vskutku technické studie o krajině. Tento rozvoj vytváří daleko širší základnu pro výměnu námětů a myšlenek a vzájemnou podporu ve srovnání s tím, co bylo možné třeba jen před pouhými deseti lety, a dovoluje lokálním aktérům v celé Evropě účastnit se na tomto procesu a vytvářet tak skutečnou „krajinnou demokracii“.

Článek 9 – Přeshraniční krajina

65. Tento článek vyžaduje, aby smluvní strany předložily přeshraniční programy pro identifikaci, vyhodnocování, ochranu, péči a plánování částí krajin, obklopujících hranice. Přitom je požadováno, aby v co největší míře, pokud je to možné, v souladu s principem subsidiarity, vyjádřeným v Evropské chartě místní samosprávy, spoléhaly na místní a regionální úřady a aby využívaly implementačních nástrojů, doporučených v Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími a orgány z 21. května 1980 a v jejich dodatkových protokolech.

Článek 10 Monitorování naplňování úmluvy

66. Vychází najevo, že dosáhnout cílů úmluvy by bylo jednodušší, pokud by představitelé smluvních stran měli možnost pravidelně se setkávat k navrhování společných koordinovaných programů a společného monitorování naplňování úmluvy.
67. Bylo proto odsouhlaseno, že Rada Evropy představuje ideální rámec, neboť již má kompetentní výbory, v nichž mohou být zastoupeny všechny státy, které jsou smluvními stranami úmluvy.
68. Vzhledem k mnoha aspektům aktivit, týkajících se krajiny, monitorování aplikování úmluvy by mělo být svěřeno Výboru pro aktivity Rady Evropy v oblasti biologické a krajinné rozmanitosti (CO-DBP) a Výboru pro kulturní dědictví (CC-PAT), které v rámci Rady Evropy pracují v oblasti, do níž úmluva spadá, a mají přímý přístup k Výboru ministrů. Pro splnění tohoto úkolu by tyto výbory měly svolávat společná zasedání, aby úmluva měla prospěch z existence takového vhodného diskusního fóra. Parlamentní shromáždění a Kongres místních a regionálních zástupců Evropy (CLRAE) budou přidruženy k práci zmíněných výborů, pokud se bude vztahovat k úmluvě.

69. Vzhledem k neustále rostoucí odpovědnosti místních a regionálních úřadů za ochranu, péči a plánování krajiny, Kongres místních a regionálních zástupců Evropy (CLRAE) - instituce, reprezentující zástupce v Radě Evropy, může vyjadřovat svá stanoviska Výboru ministrů ve zprávách, vypracovávaných výbory Rady Evropy, odpovědnými za monitorování naplňování úmluvy, na základě článku 2 bod 2 Statutární rezoluce (2000) 1.
70. CLRAE je dále vyzván k aktivní participaci na výhledových aktivitách a k tomu, aby vyslovoval svá stanoviska ke kritériím pro udělování níže uvedené Ceny krajiny Rady Evropy.

Článek 11 – Cena krajiny Rady Evropy

71. Tento článek stanoví, že Výbor ministrů na návrh kompetentních výborů expertů, zmíněných v článku 10 úmluvy, bere v úvahu stanoviska Kongresu místních a regionálních zástupců Evropy, může udělit Cenu krajiny Rady Evropy místnímu či regionálnímu úřadu, seskupení takových úřadů (ať již v rámci jedné země nebo na přeshraniční bázi) nebo nevládní organizaci, které zavedou politiky nebo přijmou opatření na ochranu, péči nebo plánování částí krajiny, jež mají trvalou hodnotu a mohou sloužit jako příklad pro jiné úřady kdekoli v Evropě.
72. Cena je zamýšlena jako podnět pro zahájení procesu, který by země v celé Evropě mohly uvést do pohybu, na stimulaci a uznávání kvalitní společné péče o krajinu. Cena krajiny Rady Evropy by měla „korunovat“ aktivity na národní úrovni, které mohou zahrnovat národní soutěže a možnou finanční podporu pro zainteresované místní a regionální úřady.
73. Podle odstavce 1 mohou místní a regionální úřady, jejich seskupení nebo nevládní organizace či jednotlivci žádat o udělení ceny prostřednictvím svého členského státu. To umožní smluvní straně zhodnotit žádosti, nejlépe v národní soutěži, zakončené udělením národních cen nebo odměn, a postoupit kompetentním výborům expertů výherce národního kola nebo malý počet kandidátů pro uvážení udělení ceny.
74. Podle odstavců 2 a 3 vypracují a publikují kompetentní výbory expertů kritéria, podle nichž budou hodnoceni kandidáti na udělení ceny, a budou přijímat návrhy států. Cena je udělována Výborem ministrů Rady Evropy.
75. Odstavec 4 stanoví, že ti, jimž byla udělena cena, budou vyzváni k ochraně, péči a plánování příslušné části krajiny na dlouhodobém základě.

Kapitola IV. – Závěrečná ustanovení

76. Až na několik výjimek jsou závěrečná ustanovení založena na „modelových závěrečných ustanoveních pro úmluvy a smlouvy, uzavírané v rámci Rady Evropy“, schválených Výborem ministrů Rady Evropy na jeho 315. zasedání zástupců v únoru 1980. Většina těchto ustanovení proto nepotřebuje speciální vysvětlení, vyjma následující body, které si vyžadují komentář.

Článek 12 – Vztah k ostatním nástrojům

77. Díkce tohoto článku je založena na modelových ustanoveních, užitých již v jiných mezinárodních úmluvách pro vyřešení problému vzájemného propojení různých úmluv, zabývajících se toutéž oblastí.
78. Předkládaná úmluva se jak po formální, tak i po obsahové stránce liší od Úmluvy UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví z 16. listopadu 1972. Obě tyto úmluvy mají odlišný účel stejně jako organizace, pod jejichž záštitou byly vypracovány. Jedna z nich je rozsahem regionální, druhá celosvětová. Úmluvu Rady Evropy lze považovat za doplňkovou

k úmluvě UNESCO. Pokud jde o obsahový rozsah, úmluva Rady Evropy pokrývá všechny typy krajiny včetně těch, které nemají všeobecně jedinečnou hodnotu, ale nezabývá se historickými památkami na rozdíl od úmluvy UNESCO. Podobně jejím hlavním cílem není vytvořit seznam památek výjimečně univerzální hodnoty, nýbrž umožnit ochranu, péči a zavést principy plánování na základě soustavy konkrétních principů pro všechny typy krajiny. Obě úmluvy tak mají své výrazné odlišnosti. Pro koordinaci akcí, prováděných v rámci obou úmluv, je nutné věnovat pozornost vědecké spolupráci mezi Výborem pro světové dědictví UNESCO a výbory expertů, uvedenými v článku 10 Evropské úmluvy o krajině, v článku 13.7 úmluvy UNESCO z 16. listopadu 1972 a na základě návrhu v článku 7 předkládané úmluvy.

79. Článek 12 Evropské úmluvy o krajině má zabránit potížím s jinými mezinárodními právními nástroji tím, že stanoví to, že není vyloučena aplikace jakýchkoli jiných přísnějších ustanovení či jiných nástrojů, které se zabývají ještě podrobnějším způsobem.

Článek 13 – Podpis, ratifikace a vstup v platnost

80. Úmluva vstoupí v platnost tři měsíce poté, co ji ratifikují členské státy Rady Evropy.

Článek 15 – Územní aplikace

81. Toto ustanovení je věnováno pouze teritoriím se zvláštním statutem, jako jsou zámořská teritoria, Faerské ostrovy nebo Grónsko v případě Dánska nebo Gibraltar, ostrovy Man, Jersey či Guernsey v případě Spojeného Království.
82. Protože však je zřejmé, že by vyloučení části základního teritoria kterékoli smluvní strany z rozsahu působnosti úmluvy bylo proti jejímu předmětu a účelu, nebylo nutné explicitně tuto skutečnost v úmluvě zdůrazňovat.

Článek 17 – Doplnky

83. Doplnky mohou upravovat nebo zkvalitňovat úmluvu. Výbory, zmíněné v článku 10 úmluvy, mohou samy připravit a posuzovat ty doplňky, navržené smluvními stranami. Jejich přijetí Výborem ministrů vyžaduje tříčtvrtinovou většinu a následně odsouhlasení smluvními stranami. Doplnky vstupují v platnost tři měsíce po svém přijetí třemi smluvními stranami, jež jsou členy Rady Evropy.

Poznámky:

1) Na konferenci ve Florencii přednesly svá oficiální stanoviska Parlamentní shromáždění Rady Evropy, Výbor pro kulturní dědictví Rady Evropy, Výbor Evropské unie pro regiony, Výbor pro světové dědictví UNESCO, Světová komise pro chráněná území a Komise pro právo životního prostředí Světového svazu ochrany přírody (IUCN). Řada nevládních organizací s technickou způsobilostí pro oblast péče o krajinu dala na této konferenci předběžnému návrhu úmluvy také příznivá stanoviska.