

Aan:
Provinciale Staten

Onderwerp:
Vaststelling Landschapsverordening

1. Wij stellen u voor:
Vast te stellen de Landschapsverordening Flevoland overeenkomstig de bijgevoegde voordracht.
2. Toelichting
Op 19 december 2000 heeft het college van GS ingestemd met een ontwerp-landschapsverordening gericht op het weren van opschriften, aankondigingen en afbeeldingen in het landelijk gebied van de provincie Flevoland. Kern van de verordening is een verbod om dergelijke opschriften langs de openbare weg buiten de bebouwde kom aan te brengen of toe te staan. Voor bepaalde specifieke situaties geldt een vrijstelling op het verbod. Een aanduiding van dat soort gevallen is zo volledig mogelijk in de verordening opgenomen.
De ontwerp-landschapsverordening heeft van 7 maart 2001 tot 4 april 2001 ter inzage gelegen. In het kader van de inspraak zijn 6 reacties ontvangen. De ingekomen zienswijzen en de beantwoording daarvan treft u als bijlage aan (zie antwoordnota). De inspraak gaf aanleiding om de verordening op een beperkt aantal punten aan te passen. Zo is thans een uitdrukkelijke vrijstelling opgenomen voor opschriften die een mening of gevoelens inhouden in de zin van artikel 7 van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting). Ook worden thans borden die zijn geplaatst in opdracht van de overheid in sterkere mate dan in de ontwerp-verordening was voorgeschreven op dezelfde manier behandeld als borden die zijn geplaatst in opdracht van burgers en bedrijven.
Voor de handhaving van de verordening is voorzien in extra personele capaciteit van 0.5 fte bij de afdeling Milieubeheer (zie statenvoorstel PenO/02.090136/A).
3. Advies van de Commissie voor advies
De commissie ROVC adviseert de Landschapsverordening Flevoland vast te stellen.
De commissie WMVV heeft geen opmerkingen en gaat akkoord met het voorstel.
4. Ontwerp-besluit

Provinciale Staten van Flevoland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 22 januari 2002
nr. MPV/01.091413/A

Statenvergadering:
4 april 2002

Agendapunt
15

Lelystad
23 januari 2002

Registratienummer
PS02.0044

Inlichtingen
E.M. Strating

Afdeling
Milieuplanvorming

BESLUITEN:

Vast te stellen de Landschapsverordening Flevoland conform bijgevoegde voordracht.

Aldus besloten in de openbare vergadering van Provinciale Staten van Flevoland d.d. 4 april 2002.

,griffier.

,voorzitter.

5. Bijlagen

1. voordracht tot vaststelling van de Landschapsverordening Flevoland;
2. de bij de Landschapsverordening Flevoland behorende antwoordnota.

6. Ter lezing gelegde stukken

Geen

Gedeputeerde Staten van Flevoland,

,griffier.

,voorzitter.

PROVINCIALE STATEN VAN FLEVOLAND

Overwegende dat het gewenst is ter voorkoming van aantasting van het landschap en de natuur en met het oog op het belang van de verkeersveiligheid regels te stellen met betrekking tot het aanbrengen van opschriften, aankondigingen, ver- of afbeeldingen langs de openbare weg,

Gelet op artikel 145 van de Provinciewet,

Gezien het advies van de Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Cultuur d.d. 14 maart 2002 en het advies van de Commissie voor Water en Milieu, Verkeer en Vervoer d.d. 14 maart 2002,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 22 januari 2002, nr. MPV/01.091413/A

BESLUITEN:

Vast te stellen de Landschapsverordening Flevoland

Artikel 1

Deze verordening is alleen van toepassing buiten de bebouwde kom van de gemeente, zoals bedoeld in artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994.

Artikel 2

1. Het is verboden opschriften, aankondigingen, ver- of afbeeldingen, in welke vorm ook, te plaatsen, te doen plaatsen, aan te brengen, of te doen aanbrengen op, in of aan een onroerende zaak.
2. Het is de zakelijk gerechtigde of gebruiker van enige onroerende zaak verboden deze onroerende zaak te gebruiken of te laten gebruiken voor het plaatsen, doen plaatsen, aanbrengen, of doen aanbrengen van opschriften, aankondigingen, ver- of afbeeldingen, in welke vorm ook.

Artikel 3

Het in artikel 2 gestelde verbod geldt niet voor opschriften, aankondigingen, ver- of afbeeldingen:

- a. die niet zichtbaar zijn vanaf een openbare weg, een openbaar water of een andere voor het publiek toegankelijke plaats;
- b. die betrekking hebben op enig beroep, enig bedrijf of enige dienst, en die opschriften, aankondigingen of ver- of afbeeldingen zijn geplaatst of aangebracht op de bouwkael of in de directe nabijheid van het bouwwerk waar dat beroep, bedrijf of die dienst wordt uitgeoefend of op of in de directe nabijheid van de inrit daarnaar toe;
- c. die zijn geplaatst of aangebracht op, in of aan een wachtruimte bij een halteplaats voor het openbaar vervoer;
- d. die op of aan een onroerende zaak zijn geplaatst of aangebracht ten behoeve van de verkoop, verhuur of verpachting van deze zaak, mits niet langer aanwezig dan voor de verkoop, verhuur of verpachting noodzakelijk is;
- e. die zijn geplaatst of aangebracht op een terrein waar een openbare wedstrijd, manifestatie, tentoonstelling of evenement wordt gehouden, mits niet langer aanwezig dan een maand voor die openbare wedstrijd, manifestatie, tentoonstelling of dat evenement en twee weken na die openbare wedstrijd, manifestatie, tentoonstelling of dat evenement;
- f. die zijn geplaatst of aangebracht op een overeenkomstig een bestemmingsplan in gebruik zijnd sportterrein;
- g. die zijn geplaatst of aangebracht op een overeenkomstig een bestemmingsplan in gebruik zijnd bedrijventerrein;
- h. die betrekking hebben op een werk in uitvoering, voorzover zij in de directe nabijheid van het werk zijn geplaatst of aangebracht en niet langer aanwezig zijn dan de uitvoering van het werk duurt;

- i. die zijn geplaatst of aangebracht in een wegberm en kunnen worden beschouwd als een herdenkingsteken in de zin van het besluit van Gedeputeerde Staten van 12 september 2000, nr. WenV/00.091598/A;
- j. die vanwege het bevoegd gezag zijn geplaatst of aangebracht ten behoeve van de verkeersveiligheid of de verkeersinformatie;
- k. die zijn geplaatst of aangebracht op of aan zuilen, borden en muren, die daarvoor door de overheid zijn aangewezen;
- l. die zijn geplaatst of aangebracht ter voldoening aan een wettelijke verplichting;
- m. die dienen tot het openbaren van gedachten of gevoelens in de zin van artikel 7 van de Grondwet, mits niet meer dan één opschrift, aankondiging, ver- of afbeelding per onroerende zaak wordt aangebracht en mits dat opschrift, aankondiging, ver- of afbeelding niet langer dan drie maanden ter plaatse aanwezig is.

Artikel 4

- 1. Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen van het in artikel 2 gestelde verbod.
- 2. De ontheffing kan alleen worden verleend indien de plaatsing of het aanbrengen van het opschrift, de aankondiging, de ver- of afbeelding niet in strijd is met het belang van de bescherming van het landschap en niet in strijd is met het belang van de verkeersveiligheid.
- 3. Een ontheffing kan niet worden verleend voor opschriften, aankondigingen, ver- of afbeeldingen die naar vorm, inhoud of strekking handelsreclame bevatten.
- 4. Aan de ontheffing kunnen voorschriften of beperkingen worden verbonden in het belang van de bescherming van het landschap en in het belang van de verkeersveiligheid.
- 5. Een ontheffing geldt voor degene aan wie zij is verleend en voor zijn rechtsopvolgers, tenzij bij de ontheffing anders is bepaald.
- 6. Bij de aanvraag voor een ontheffing wordt vermeld:
 - a. de naam van degene die de zakelijk gerechtigde of de gebruiker is van de locatie waar het opschrift, de aankondiging, de ver- of afbeelding is beoogd en een verklaring van deze waaruit blijkt dat hij instemt met het plaatsen of het aanbrengen van het opschrift, de aankondiging, de ver- of afbeelding;
 - b. het adres, de kadastrale aanduiding en een tekening of plattegrond van de locatie waar het aanbrengen van het opschrift, de aankondiging, de ver- of afbeelding is beoogd;
 - c. een beschrijving van de vorm en de afmetingen van het opschrift, de aankondiging, de ver- of afbeelding, en van het doel en de inhoud van het opschrift, de aankondiging, de ver- of afbeelding;
 - d. de voorgenomen duur van de uiting.
- 5. Op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een ontheffing als bedoeld in dit artikel is de in afdeling 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure van toepassing.
- 6. Voor een opschrift, aankondiging, ver- of afbeelding waarvoor vóór 1 april 2001 op grond van een algemene plaatselijke verordening een vergunning of ontheffing is verleend, geldt een ontheffing voor de duur van één jaar, te rekenen met ingang van de dag waarop de Landschapsverordening Flevoland is bekendgemaakt in het Provinciaal Blad.

Artikel 5

Een gedraging in strijd met artikel 2 wordt bestraft met hechtenis van ten hoogste drie weken of een geldboete van de tweede categorie.

Artikel 6

Deze verordening treedt in werking op een door Gedeputeerde Staten te bepalen tijdstip.

Aldus besloten in de openbare vergadering van Provinciale Staten van Flevoland van 4 april 2002.

griffier,

voorzitter,

I Algemene toelichting bij de Landschapsverordening Flevoland

1. Doelstelling

De Landschapsverordening Flevoland beoogt ongewenste opschriften en reclame-uitingen in het landelijk gebied van Flevoland te reguleren. Het doel van de regeling is in de eerste plaats de bescherming van het landschapsschoon. Het provinciaal landschapsbeleid, zoals verwoord in de nota Natuur en Landschap (d.d. 2 december 1999; ROV/99.091718/A), is gericht op het behoud en de verdere ontwikkeling van een voor Flevoland specifiek en karakteristiek en voor Nederland uniek landschapspatroon. Belangrijke kenmerken van dit landschap zijn de grootschalige ruimten en het zicht op een uitgestrekt, en relatief ongestoord, "leeg" landschap (vergezichten). Deze open ruimten worden afgewisseld met bebossing en wateren wat een typerend contrast oplevert. Het landschapsschoon wordt echter in toenemende mate ontsierd door reclameborden, opschriften en aankondigingen langs de wegen. Met name langs de A6 is op sommige plekken een wildgroei aan opschriften zichtbaar waarbij op een ongeordende manier reclame wordt gemaakt voor tal van bedrijven, binnen en buiten de provincie. Maar ook op andere plaatsen in de provincie staan in het landelijk gebied tal van reclameborden van bedrijven en in sommige gevallen ook van overheidslichamen die op een nadrukkelijke manier de aandacht opeisen van de weggebruiker. De opschriften doen afbreuk aan de specifieke landschappelijke kwaliteiten van het gebied. Het individuele en commerciële belang dat met de plaatsing van de opschriften is gemoeid, kan de aantasting van het landschapsschoon niet rechtvaardigen. Daarnaast speelt het aspect van de verkeersveiligheid, met name op die plekken waar de opschriften kunnen leiden tot een onoverzichtelijke of complexe verkeerssituatie. Wegbeheerders (rijkswaterstaat, provincie, gemeenten) kunnen uit oogpunt van verkeersveiligheid thans alleen handhavend optreden ten aanzien van opschriften en borden die in de berm zijn geplaatst van de wegen waarover zij zeggenschap hebben. Deze verordening breidt de mogelijkheden om tegen onveilige of hinderlijke borden op te treden fors uit.

2. Provinciale aangelegenheid

De provincie heeft besloten om de reclameregeling op te nemen in een voor de provincie Flevoland nieuwe verordening, de Landschapsverordening Flevoland. De grondslag van de verordening is artikel 145 van de Provinciewet, dat de bevoegdheid biedt voor autonome provinciale verordeningen. Voordelen van een provinciale regeling boven diverse gemeentelijke regelingen is dat er een uniforme regeling geldt voor het gehele grondgebied van de provincie en dat de handhaving bij één bestuursorgaan komt te liggen. Dit biedt tevens waarborgen voor een uniforme handhaving van de regeling en bevordert de opbouw van deskundigheid bij de handhavers. Ook in verband met de samenwerking en coördinatie met politie, justitie, rijkswaterstaat en andere provincies die deze taak op zich hebben genomen, is een concentratie van deze taak bij de provincie aanbevelenswaardig. Dat neemt niet weg dat bij de uitvoering van de regeling regelmatig contact zal zijn met de gemeenten en dat ook de gemeenten een bijdrage kunnen leveren aan een goede uitvoering van deze regeling door bijvoorbeeld een tijdige signalering van ongewenste borden en opschriften.

3. De opzet van de verordening

Kern van de regeling is het verbod op het plaatsen of aanbrengen van opschriften, aankondigingen of afbeeldingen in het buitengebied van de provincie Flevoland. Het verbod is niet absoluut. In artikel 3 zijn diverse vrijstellingen opgenomen. In de artikelsgewijze toelichting wordt daar nader op ingegaan. Het is tevens mogelijk om van het verbod een ontheffing aan te vragen bij Gedeputeerde Staten. Van de ontheffingsbevoegdheid zal door GS terughoudend gebruik worden gemaakt. De verordening is alleen van toepassing buiten de bebouwde kom. De problematiek doet zich immers voornamelijk in het buitengebied voor (het te beschermen landschapsschoon). De getrokken grens van de bebouwde kom is objectiveerbaar en daardoor voor betrokkenen goed hanteerbaar.

De regeling heeft in beginsel betrekking op alle opschriften, aankondigingen en ver- en afbeeldingen, in welke vorm en van welke inhoud dan ook. De regeling ziet derhalve op meer dan alleen reclameborden. Hierbij moet worden aangetekend dat een absoluut verbod om meningen en gevoelens te openbaren niet is geoorloofd. Gezien jurisprudentie van de Hoge Raad (bijvoorbeeld NJ 1990, 222) mag de lagere wetgever geen beperkingen stellen aan de grondwettelijke beperking van de vrijheid van meningsuiting als zodanig (artikel 7 van de Grondwet), maar hij mag wel beperkingen stellen aan de verspreiding ervan. De onderhavige regeling is hiermee in overeenstemming.

4. Handhaving

De regeling zal in nauwe samenwerking met het Openbaar Ministerie (OM) worden gehandhaafd. Met het oog hierop heeft de provincie samen met het OM een handhavingsstrategie ontwikkeld. Bij de handhaving is een belangrijke plaats weggelegd voor de transactiebevoegdheid van de Officier van Justitie op basis van artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht. Deze bevoegdheid houdt kort gezegd in dat de overtreder alleen rechtsvervolging kan voorkomen door in te gaan op het transactievoorstel van de Officier van Justitie om een bepaald geldbedrag te voldoen. Het proces-verbaal dat de basis vormt voor het transactievoorstel wordt opgemaakt door provinciale handhavers. In voorkomend geval zal de provincie bestuursrechtelijk optreden. Hierbij wordt in het bijzonder gedacht aan de mogelijkheid om een dwangsombeschikking op te leggen in het geval de overtreding niet blijvend ongedaan wordt gemaakt. Met de handhaving zijn belast de door GS aangewezen provinciale ambtenaren met bijzondere opsporingsbevoegdheid. Voor de handhaving van de Landschapsverordening zet de provincie extra personeelscapaciteit in. De handhaving wordt ondergebracht bij het bureau Handhaving van de afdeling Milieubeheer van de provincie. De afdeling Wegen en Verkeer zal bij de uitvoering van de verordening ondersteuning verlenen. Ook de Flevolandse gemeenten zullen ondersteuning verlenen bij de handhaving, vooral waar het betreft de signalering van ongeoorloofde situaties.

5. Reacties naar aanleiding van de inspraakprocedure

Van de ontwerp-landschapsverordening is kennis gegeven in de Flevopost (7 maart 2001), het Groene Weekblad (7 maart 2001) en het Landbouwblad voor Flevoland en Friesland (10 maart 2001). Het ontwerp heeft van 7 maart 2001 tot en met 4 april 2001 ter visie gelegen op het provinciehuis en in de gemeentehuizen in Flevoland. In totaal zijn 6 reacties op het ontwerp ontvangen. Het betrof vier schriftelijke reacties, en twee mondelinge reacties. Van de ontvangen reacties en het antwoord daarop van Gedeputeerde Staten is een verslag gemaakt (de antwoordnota). Op een aantal wezenlijke zaken wordt hierna kort ingegaan.

In twee reacties werd gevraagd om een ruime overgangsperiode voor bestaande borden voor de inwerkingtreding van de verordening. Ook is gewezen op het feit dat in bepaalde gevallen voor de plaatsing van een bord toestemming is verleend door een gemeente. Mede naar aanleiding hiervan is ervoor gekozen om voor borden met een eerder gemeentelijke toestemming een ontheffing te verlenen voor de duur van een jaar. Voor het overige wordt een overgangstermijn gehanteerd van omstreeks 6 maanden, die naar het oordeel van de provincie toereikend moet zijn voor een adequate voorlichting van de kant van de provincie en om de feitelijke situatie in overeenstemming te brengen met hetgeen de verordening voorschrijft.

In de reactie van de gemeente Dronten werd vooral op een aantal juridische zaken ingegaan. Mede naar aanleiding hiervan is de wijze waarop in de verordening wordt omgegaan met artikel 7 van de Grondwet gewijzigd. Thans wordt per perceel één opschrift (waarbij met recht een beroep op artikel 7 van de Grondwet wordt gedaan) voor beperkte tijd toegestaan.

Tijdens de inspraakprocedure is erop gewezen dat de plaatsing van borden voor agrariërs een aantrekkelijke bron van neveninkomsten is. De provincie onderkent dat een aantal agrariërs financieel voordeel heeft bij de plaatsing van borden als nevenbron van inkomsten, maar zij is van mening dat dit zuiver financiële belang van een beperkt aantal agrariërs niet opweegt tegen het belang van de bescherming van het landschap en de verkeersveiligheid. Een ander aspect dat in de inspraakprocedure naar voren kwam, betreft de bewegwijzering ten behoeve van bezoekers aan bedrijven. Door de insprekers is aangegeven dat de bewegwijzering via de officiële kanalen onvoldoende soelaas biedt. Voor de provincie is dit aspect een

aandachtspunt. Met diverse wegbeheerders en andere betrokkenen zal worden bekeken welke mogelijkheden er op dit punt zijn.

II Artikelsgewijze toelichting

De Landschapsverordening is alleen van toepassing buiten de bebouwde kom. Voor de uitleg van deze term wordt aangesloten bij artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994. De regeling geldt voor tal van uitingen in het buitengebied. Daarbij mogen de begrippen “opschrift”, “aankondiging” “verbeelding” en “afbeelding” ruim worden uitgelegd. Veel opschriften zijn geplaatst op oude voertuigen en dergelijke. Maar ook spandoeken, vlaggen en luchtballonnen vallen onder de regeling. Bij luchtballonnen worden die ballonnen bedoeld die verankerd zijn aan enig voorwerp op de grond. Particuliere bewegwijzering kan onder omstandigheden eveneens als ongeoorloofd worden aangemerkt.

Artikel 2

Het eerste lid van artikel 2 richt zich met name op de opdrachtgever voor de plaatsing van een opschrift, aankondiging, af- of verbeelding. In de regel zal de opdrachtgever een bedrijf zijn (c.q. degene die de zeggenschap heeft over dat bedrijf) dat door middel van het betreffende opschrift voor het bedrijf reclame maakt. Deze bepaling is zodanig geformuleerd dat ook degene die feitelijk het opschrift aanbrengt onder het verbod valt. Het tweede lid heeft specifiek betrekking op de eigenaar, andere zakelijk gerechtigde of gebruiker van de onroerende zaak waar of waarop het opschrift is geplaatst. Het betreft hier de persoon die een zakelijk recht (bijvoorbeeld eigendom of erfpacht) of gebruiksrecht (bijvoorbeeld pacht of huur) kan laten gelden op het onroerende goed waar het opschrift is geplaatst. Meestal zal deze persoon de eigenaar of pachter van het land zijn. De opzet van artikel 2 biedt de benodigde flexibiliteit om afhankelijk van de situatie van het geval diegene aan te spreken die in hoofdzaak verantwoordelijk dient te worden gehouden voor het niet naleven van de verordening en te kiezen voor de meest efficiënte wijze om een eind te maken aan de illegale situatie.

Artikel 3, onderdeel a

Van het verbod zijn uitgezonderd opschriften die niet met het blote oog waarneembaar zijn vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats. Bijvoorbeeld opschriften die aan het zicht worden onttrokken door bebouwing of bosschages of opschriften die op een zodanig grote afstand van een weg zijn geplaatst dat deze niet meer zichtbaar zijn voor het publiek.

Onderdeel b

Hierbij valt te denken aan restaurants, hotels, maneges en benzinestations. Ook de agrarische bedrijven vallen onder deze bepaling. Als voorwaarde geldt dat er een relatie dient te bestaan tussen het opschrift en de aard van de uitgeoefende activiteit. Bovendien dient het opschrift op de bouwkael (staat gelijk aan: erf) of in de directe nabijheid van het bouwwerk of bij de inrit naar het bouwwerk of de bouwkael, aanwezig te zijn.

Onderdeel e

Er is voorgeschreven dat opschriften maximaal een maand voor een openbare wedstrijd, manifestatie, evenement of tentoonstelling kunnen worden geplaatst, en binnen een termijn van twee weken dienen te worden verwijderd.

Onderdeel f

Tegen opschriften op sportterreinen die als zodanig planologisch zijn bestemd, zoals voetbalvelden, hockeyvelden en motorsportterreinen, bestaan uit landschappelijk oogpunt in beginsel geen bezwaren. Daar komt bij dat in dat soort gevallen vaak sprake is van sponsoring van de verenigingen die gebruik maken van het betreffende terrein. Deze regeling heeft niet als oogmerk om daaraan beperkingen te verbinden.

Onderdeel g

Dit onderdeel betreft bedrijventerreinen buiten de bebouwde kom, die op grond van een bestemmingsplan als zodanig zijn aangewezen. In dit soort situaties is sprake van zodanige bebouwing dat de plaatsing van borden in de meeste gevallen geen aantasting van het landelijk gebied zal opleveren. Als voorbeeld kunnen worden genoemd het bedrijventerrein Larserpoort bij Lelystad en het Trekkersveld bij Zeewolde.

Onderdeel h

Hierbij kan worden gedacht aan opschriften waarop de uitvoering van werken in het kader van de aanleg of onderhoud van wegen staat vermeld of een naamlijst van opdrachtgevers en aannemers e.d. Deze uitzondering zal veelal ook van toepassing zijn op borden die in het kader van de uitvoering van Europese projecten moeten worden geplaatst.

Onderdeel i

De ervaring leert dat nabestaanden van verkeersslachtoffers soms de behoefte hebben om op of bij de plaats van het ongeval een herdenkingsteken te plaatsen. Gedeputeerde Staten hebben op 12 september 2000 besloten om de plaatsing van dergelijke herdenkingstekens langs provinciale wegen toe te staan. Aan dergelijke herdenkingstekens zullen wel enige voorwaarden worden gesteld voor wat betreft de plaatsingsduur en de afmeting ervan. Deze voorwaarden worden gesteld bij de (civielrechtelijke) toestemming die de provincie verleent als eigenaar van de grond waar het herdenkingsteken wordt geplaatst.

Onderdeel j

Deze bepaling heeft in de eerste plaats betrekking op de plaatsing van verkeerstekens en verkeersborden op grond van de verkeerswetgeving. Onder omstandigheden kan ook een lokale actie waarbij speciale aandacht gevraagd voor veiligheid in het verkeer onder de regeling vallen. Te denken valt aan spandoeken ("wij gaan weer naar school") die worden opgehangen in verband met de start van een nieuw schooljaar.

Onderdeel l

Onderdeel l van artikel 4 heeft betrekking op gevallen waarbij uit een wettelijk voorschrift de verplichting voortvloeit om opschriften te plaatsen. Een goed voorbeeld hiervan is artikel 5.1.1. van de Provinciale milieuverordening Flevoland dat betrekking heeft op bebording voor de provinciale milieubeschermingsgebieden.

Onderdeel m

Door het opnemen van deze vrijstelling wordt tegemoetgekomen aan de jurisprudentie van de Hoge Raad met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting. De lagere wetgever mag volgens de Hoge Raad geen beperking stellen aan de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting als zodanig, maar hij mag wel beperkingen stellen aan de verspreiding, mits er geen algemeen verbod daartoe wordt gegeven en mits het verbod voor het te beperken verspreidingsmiddel nog gebruik van enige betekenis overlaat (Hoge Raad, NJ 1990, 222). Met het oog op de bescherming van het landschapsschoon en de verkeersveiligheid zijn aan het openbaren van gedachten en gevoelens door middel van opschriften e.d. wel beperkingen gesteld ten aanzien van aantal en plaatsingsduur. Bepaald is dat per onroerende zaak één opschrift is geoorloofd. Voor het vaststellen van de begrenzing van de onroerende zaak, is in beginsel het eigendomsrecht doorslaggevend. Tevens is de toegestane plaatsingsduur beperkt tot drie maanden. In deze periode kan de rechthebbende eventueel een ontheffing aanvragen voor een langere plaatsingsduur.

Artikel 4

Artikel 4 voorziet in een ontheffingsregeling. Een ontheffing kan alleen worden verleend als de plaatsing van een opschrift niet in strijd is met het belang van de bescherming van het landschap en het belang van de verkeersveiligheid. Geen ontheffing kan worden verleend voor handelsreclame. De opschriften waarvan de plaatsing op grond van de regeling wel is toegestaan zijn in artikel 3 zo uitputtend mogelijk opgesomd. Alleen in bijzondere gevallen, waarvoor de regeling geen voorziening biedt, kan door Gedeputeerde Staten eventueel een ontheffing worden verleend. Hierbij kan worden gedacht aan borden die informatie bevatten over (cultuurhistorische) monumenten en natuurerreinen. Ook voor tijdelijke borden en opschriften (voor bijvoorbeeld een cultureel of sportief evenement) is een ontheffing denkbaar. De plaatsing van dergelijke

voorschriften wordt getoetst aan de belangen van landschap en verkeersveiligheid. Met het oog op deze aspecten kunnen eventueel ook voorschriften of beperkingen aan de ontheffing worden verbonden. Dat kan ertoe leiden dat een dergelijk bord op een bepaalde plaats in het geheel niet wordt toegestaan (waarbij eventueel een suggestie wordt gedaan voor een andere plaats), dan wel dat de plaatsing van het opschrift wél wordt toegestaan, maar dat aan de vorm, de afmetingen of de duur van de plaatsing van het opschrift door Gedeputeerde Staten beperkingen worden gesteld.

Voor borden en opschriften waarvoor op grond van een algemene plaatselijke verordening toestemming is verleend, is om redenen van billijkheid gekozen voor een ontheffing van rechtswege voor de duur van één jaar, te rekenen vanaf het moment dat de verordening is bekendgemaakt in het Provinciaal Blad. De ontheffingverlening geschiedt binnen de provincie bij de afdeling Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

Antwoordnota behorende bij de Landschapsverordening Flevoland

1. Inleiding

Gedeputeerde Staten hebben op 19 december 2000 ingestemd met de ontwerp-landschapsverordening. De commissie voor Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Cultuur heeft op 18 januari 2001 ermee ingestemd om het ontwerp ter visie te leggen. Van het ontwerp is kennis gegeven in de Flevopost (7 maart 2001), het Groene Weekblad (7 maart 2001) en het Landbouwblad voor Flevoland en Friesland (10 maart 2001). Het ontwerp heeft van 7 maart 2001 tot en met 4 april 2001 ter visie gelegen op het provinciehuis en in de gemeentehuizen in Flevoland. Hiermee is een ieder in de gelegenheid gesteld om zijn of haar zienswijze op de ontwerp-landschapsverordening kenbaar te maken.

In totaal zijn 6 reacties op het ontwerp ontvangen. Het betrof vier schriftelijke reacties, en twee mondelinge reacties (waarvan een telefonisch). Bij één schriftelijke reactie was sprake van een verschoonbare termijnoverschrijding. Hieronder wordt op de ontvangen reacties afzonderlijk ingegaan.

2. Reactie NLTO

De NLTO geeft in zijn algemeenheid aan voorstander te zijn van het instellen van de verordening. De NLTO meent wel dat sprake dient te zijn van een ruime overgangsperiode voor borden die op 1 januari 2001 aanwezig waren. Tevens geeft de NLTO aan dat bijvoorbeeld voor de verkoop van boerderijproducten en andere nevenactiviteiten van een agrarisch bedrijf maximaal een aanduiding op de eigen huiskavel verantwoord is.

Antwoord

Met de NLTO is de provincie van mening dat een ruime overgangsperiode voor bestaande borden belangrijk is. Naar het oordeel van de provincie is een overgangsperiode van een half jaar voldoende. Deze periode is toereikend om alle belanghebbenden op de hoogte te stellen van de bepalingen van de verordening en om een ieder die het aangaat in de gelegenheid te stellen de feitelijke situatie in overeenstemming te brengen met hetgeen de verordening voorschrijft.

De suggestie van de NLTO om tevens een vrijstelling op te nemen voor borden voor nevenactiviteiten is in de verordening overgenomen. In afwijking van de ontwerp-verordening vallen agrarische bedrijven thans onder de algemene vrijstelling voor bedrijven en diensten die op hun terrein (bij het bouwwerk, de bouwkegel of de inrit) voor hun eigen activiteiten reclame mogen maken.

3. Reactie gemeente Dronten

De gemeente Dronten is met de provincie van oordeel dat het buitengebied door reclame-uitingen wordt ontsierd. De gemeente Dronten stemt er volledig mee in dat het college daartegen wil optreden. Wel stellen burgemeesters en wethouders van Dronten een aantal vragen met betrekking tot het juridisch kader waarin de regeling is vervat. Ten eerste is de gemeente Dronten van mening dat het in artikel 5 van het ontwerp opgenomen ontheffingsstelsel in strijd is met artikel 7 van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting). Naar de mening van de gemeente Dronten kan dit grondrecht niet worden beperkt door een verbod met een ontheffingsstelsel. In de tweede plaats gaf de gemeente Dronten te kennen dat de ontwerp-landschapsverordening in strijd zou zijn de Woningwet, aangezien de beoordeling van "welstand" bij bouwvergunningen en meldingen voor bouwwerken exclusief zou zijn geregeld in de Woningwet. In de derde plaats wijst de gemeente Dronten erop dat de ontwerp verordening afwijkend is van de modelbepaling van de VNG die door de meeste gemeenten wordt gehanteerd. Daarmee zouden binnen en buiten de bebouwde kom verschillende regimes gelden, wat uit een oogpunt van communicatie niet bevorderlijk zou zijn. Tot slot wijst de gemeente Dronten er ten aanzien van strafrechtelijke handhaving op dat in het algemeen het beleid van het Openbaar Ministerie is om niet tot strafvervolgning over te gaan, wanneer daartegen bestuursrechtelijke middelen openstaan.

Antwoord

De provincie heeft de ontwerp-landschapsverordening voorgelegd aan de Directie constitutionele zaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de vraag of verordening zou voldoen aan artikel 7 van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting). Het ministerie liet in reactie hierop weten dat de ontwerp-verordening dient te worden beschouwd als een partieel verbod/verlofstelsel dat volgens de verspreidingsjurisprudentie zou zijn geoorloofd. Wel achtte het ministerie de formulering van artikel 5, tweede lid, van het ontwerp ongelukkig en heeft het ministerie voorgesteld deze bepaling zo te veranderen dat een aanvraag voor een ontheffing in beginsel zou moeten worden verleend, tenzij er sprake zou zijn van strijd met het belang van de bescherming van het landschap. Tevens wees het ministerie erop dat de toelichting suggereert dat artikel 7 slechts betrekking heeft op "opschriften", terwijl artikel 7 van de Grondwet een ruimere strekking heeft.

De provincie heeft in de reactie van het ministerie en de reactie van de gemeente Dronten aanleiding gezien de tekst van de verordening en de daarbij behorende toelichting te herzien. Thans is in de verordening een vrijstelling opgenomen voor uitingen waarvoor een beroep kan worden gedaan op artikel 7 van de Grondwet. Hierbij is als voorwaarde gesteld dat er maar één opschrift per onroerende zaak mag zijn. Tevens geldt een maximale plaatsingsduur van drie maanden. De provincie meent dat op deze wijze een juiste balans is gevonden tussen de grondwettelijke bescherming van gedachten en gevoelens en de bescherming van het landschapsschoon.

De provincie is overigens van mening dat de verordening niet in strijd is met de welstandsregeling van de Woningwet en artikel 118 van de Provinciewet (dat kort gezegd bepaalt dat de provincie aanvullende wetgevende bevoegdheid heeft, maar dat provinciale regelgeving niet in strijd mag zijn met hogere wetgeving). De provincie is van mening dat de landschapsverordening een specifiek belang beoogt te beschermen (het landschapsschoon) en dat dit belang niet zodanig overeenkomt met het "welstandsbelang" dat sprake zou zijn van een regeling op een terrein waarin de hogere wetgever reeds heeft voorzien, laat staan dat het daarmee in strijd zou zijn. Overigens kunnen de meeste borden in het buitengebied niet worden beschouwd als een bouwwerk in de zin van de Woningwet waarvoor een bouwvergunning is vereist. De welstandstoets is dan ook veelal niet van toepassing.

De provincie is zich ervan bewust dat de meeste gemeenten in hun algemene plaatselijke verordening beschikken over een regeling met betrekking tot ontsierende of hinderlijke borden. De vaststelling van de provinciale landschapsverordening maakt de "juridische werkelijkheid" complexer. Dit vereist van zowel de provincie als van de betrokken gemeenten aandacht om het regime ten aanzien van bebording zo duidelijk mogelijk met derden te communiceren. Dat neemt niet weg dat gezien de ernst van de problematiek van de borden een provinciale regeling in de ogen van de provincie is gerechtvaardigd. Ten aanzien van de opmerking van de gemeente Dronten over het handhavingsbeleid van het Openbaar Ministerie wordt opgemerkt dat de provincie in het kader van de voorbereiding van de verordening overleg heeft gevoerd over de (strafrechtelijke) handhaving. Met het Openbaar Ministerie zijn afspraken gemaakt die inhouden dat in de regel op grond van een verkort proces-verbaal aan de overtreder van de verordening een transactie zal worden aangeboden (lik-op-stuk), en dat in meer complexe gevallen en bijvoorbeeld bij recidive ook gebruik gemaakt zal worden van het bestuursrechtelijk handavingsinstrumentarium.

4. Reactie van de heer D. te Emmeloord

De heer D. laat weten zich te kunnen vinden in het aan banden leggen van een wildgroei aan borden, maar naar zijn mening gaat de regeling te ver. Volgens de heer D. worden verschillende ondernemers die deze vorm van reclame als neveninkomsten hebben gedupeerd. Ook zouden agrariërs die naast hun direct agrarische activiteiten andere activiteiten ontplooiën (camping, verkoop van producten op de boerderij, partycentrum) worden gedupeerd, omdat ze voor die andere activiteiten bij de hoofdroutes geen reclame zouden mogen maken. De heer D. wijst erop dat grote nationale of internationale bedrijven (zoals MacDonalds) vaak wel toestemming krijgen voor een aanduiding op een ANWB-bord. Bebording zou wel toegestaan moeten blijven voor Flevolandse bedrijven. Naar de mening van de heer D. zou reclame voor bijvoorbeeld culturele activiteiten (een belang op zich) toegestaan moeten blijven. Verder gaf de heer D. te kennen dat in zijn ogen geen onderscheid gemaakt moet worden tussen reclame binnen of buiten de bebouwde kom.

Antwoord

Het doel van de landschapsverordening is het tegengaan van landschapsverstorende objecten. Het gaat om bescherming van het typisch Flevolandse open landschap en de natuur. Dit is het landschap van buiten de bebouwde kom. Dat neemt niet weg dat ook binnen de bebouwde kom ontsiering door reclame kan plaatsvinden. In de ogen van de provincie betreft dit echter in de eerste plaats een gemeentelijke aangelegenheid.

De provincie is zich ervan bewust dat als gevolg van deze regeling voor een aantal agrariërs een extra inkomstenbron vervalft. Naar het oordeel van de provincie weegt in algemene zin echter het belang van de bescherming van het landschap zwaarder dan het financiële belang van de betrokken ondernemers. Daar komt bij dat het gaat om een relatief klein aantal (agrarische) ondernemers dat een extra voordeel geniet dat het overgrote deel van de agrariërs niet kent.

Een "schoon" landschap, in beide betekenissen van het woord, kan moeilijk op waarde worden geschat. In de eerste plaats gaat het om een esthetische waarde. Maar ook andere aspecten zijn van belang: een landschappelijke fraaie omgeving zonder ontsierende elementen levert een aantrekkelijker woon- en vestigingsklimaat op voor burgers en bedrijven, kan een extra stimulans kan zijn voor toeristen om de provincie te bezoeken en versterkt het groene imago van de provincie Flevoland.

De landschapsverordening heeft alleen betrekking op (reclame-)uitingen langs de openbare weg. De verordening heeft geen betrekking op andere vormen van reclame. Andere reclamevormen blijven voor de ondernemer uiteraard mogelijk. De routemarkering naar bedrijven die veel verkeer aantrekken is echter voor de provincie wel een aandachtspunt. In overleg met andere wegbeheerders, zoals gemeenten en Rijkswaterstaat, zal worden bezien welke voorzieningen op dit punt mogelijk zijn.

5. Reactie van mevrouw S. te Emmeloord

Mevrouw S. geeft aan dat zij beschikt over een reclamebord op het land van een agrariër en dat voor de plaatsing van dit bord een vergunning is verleend door de gemeente Noordoostpolder. Zij vraagt zich nu af of de provincie een door de gemeente toegestaan bord kan en zal verbieden. Mevrouw S. geeft nadrukkelijk aan dat zij wenst dat het bord blijft staan. Het reclamebord is vooral ook geplaatst omdat een officiële bewegwijzering niet mogelijk bleek. Door middel van het bord wordt nu aan weggebruikers duidelijk gemaakt welke route men moet volgen om het bedrijf te bereiken.

Antwoord

De provinciale landschapsverordening is van hogere orde dan de gemeentelijke regeling met betrekking tot dit onderwerp. Borden in het buitengebied zullen alle aan de landschapsverordening worden getoetst. Dit geldt ook voor borden waarvoor een gemeentelijke vergunning of ontheffing is verleend. Mocht een dergelijk bord niet in overeenstemming zijn met de provinciale regeling, dan dient dat bord te worden verwijderd. Wel geldt hiervoor een overgangstermijn van een jaar. Ten aanzien van borden die in hoofdzaak zijn geplaatst om de route naar het betreffende bedrijf aan te geven, is hierboven al opgemerkt dat de provincie te samen met andere overheidsinstanties in de regio zal nagaan welke voorzieningen op dit punt noodzakelijk zijn.

6. Reactie van de heer B. te Lelystad

De heer B. acht de ontwerp-landschapsverordening op een aantal punten ontoereikend. Hij wijst in de eerste plaats op de situatie bij de luchthaven Lelystad. Volgens de ontwerp-landschapsverordening mogen bedrijven die op de luchthaven zijn gevestigd langs de Larserweg geen reclame maken. In dat geval kunnen bedrijven zich volgens B. zich niet of nauwelijks profileren.

In de tweede plaats wijst B. op de uitzondering die in de verordening is gemaakt voor borden die betrekking hebben op een tijdelijk evenement of een project. Volgens de verordening mogen deze alleen ter plekke van het evenement worden geplaatst. B. geeft aan dat juist in dit soort gevallen een sterke behoefte aan tijdelijke reclame bestaat. Men wil het evenement aankondigen en aangeven waar het plaatsvindt.

Antwoord

In de ontwerp-landschapsverordening is bepaald dat plaatsing van borden op volgens het bestemmingsplan geldende bedrijventerreinen is toegestaan. Dit betekent dat plaatsing van borden op het deel van het terrein van de Luchthaven Lelystad voorzover dat deel beschouwd moet worden als bedrijventerrein is toegelaten. De provincie is voorstander van een stringente landschapsverordening en ziet onvoldoende redenen om specifiek voor de Luchthaven Lelystad de regeling te verruimen.

De landschapsverordening houdt in dat aankondigingen voor evenementen alleen – voor beperkte tijd - zijn toegestaan op het terrein waar het evenement plaatsvindt. De provincie is geen voorstander van een

verruiming van deze regeling. Voor aankondigingen in de wijdere omgeving van het evenement zal een ontheffing moeten worden aangevraagd bij Gedeputeerde Staten.

7. De reactie van de heer P. te Lelystad

De heer P. merkt op dat het doel van het beschermen van het landschapsschoon niet wordt bereikt door alleen de reclameborden en aankondigingen te weren. Hij wijst daarbij op diverse (kunst)objecten langs de wegen, zoals de "tong van Lucifer", de "olifanten" langs de A6, windmolens en de elektriciteitsmeter bij de elektriciteitscentrale bij Lelystad. Als de provincie hier niet tegen optreedt, meet de provincie met twee maten. De heer P. meent dat de borden langs de wegen ook kunnen worden gezien als een teken van platteland vernieuwing. Volgens de heer P. dient de provincie een ruime overgangsperiode in acht te nemen voor de borden die de afgelopen tijd zijn gedoogd (5 jaar). Tot slot vraagt de heer P. of de provincie bereid is agrariërs die het unieke landschapspatroon onderhouden daarvoor een financiële bijdrage te leveren.

Antwoord

Naar het oordeel van de provincie geeft de Landschapsverordening goede mogelijkheden om ontsierende elementen uit het landschap te weren. De landschapsverordening ziet ook op kunstobjecten langs de weg. Voorzover geen sprake is van een vrijstelling zullen ook dergelijk objecten worden getoetst aan landschappelijke belangen. De landschapsverordening is niet het enige instrument dat strekt tot bescherming van het landschap. Zo kent de provincie een Nota Natuur en Landschap (d.d. 2 december 1999) en ook in het Omgevingsplan Flevoland (d.d. 2 november 2000) wordt aandacht besteed aan het landschap. In het Omgevingsplan is tevens beleid vastgesteld met betrekking tot de plaatsing van windmolens. Dit beleid is in januari 2001 nader uitgewerkt in een provinciale beleidsregel. In het beleid voor windmolens is de landschappelijke inpasbaarheid een zeer belangrijk aspect. Tot slot wordt opgemerkt dat het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een Regeling agrarisch natuurbeheer en een Regeling natuurbeheer heeft vastgesteld op grond waarvan het onder omstandigheden mogelijk is om subsidie te ontvangen voor onder meer het behoud van landschap. Voor welke gebieden in Flevoland en voor welke landschapstypes subsidie mogelijk is, zal in 2002 door de provincie nader worden uitgewerkt.