



Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige

Slutredovisning av regeringsuppdrag



Innehållsförteckning

Del 1 Slutsatser och förslag	5
Inledning	5
Aktuell status i Europa	5
Beskrivning av uppdraget	7
Handlingsalternativ	7
Riksantikvarieämbetets förslag och rekommendation	8
Ratificera konventionen snarast	8
Utforma en samlad politik för landskap	9
Erkänn landskapet i lag	9
Lyft fram landskapet i lokal och regional tillväxt	10
Stärk delaktigheten	11
Säkra kunskapsförsörjningen	12
Utveckla det internationella engagemanget	13
Stärk landskapsperspektiven i forskning och utbildning	13
Konsekvensanalys	14
Sociala konsekvenser	14
Konsekvenser för miljön	15
Konsekvenser för myndighetsarbete	15
Ekonomiska konsekvenser	15
Del 2 Utmaningar och visioner	17
Utmaningar i framtidens landskap	17
Förhandlingen om vardagslandskapet	17
Klimatfrågan, energipolitiken och landskapet	18
Från deltagare till betraktare av landsbygdslandskapet	20
Konsumtionsmönster och ekologiska fotavtryck i landskapet	21
Landskapet 2020 – en vision	22
...ett vidgat perspektiv på landskapet	22
...en utvecklad helhetssyn på landskapet	22
...att landskapet engagerar	22
...att landskapet ses som en del av tillväxten	22
...ökat internationellt engagemang	23
Förhållandet till andra konventioner och direktiv	23
Del 3 Riksantikvarieämbetets analys och argument	25
Landskapet i lagstiftningen	25
Bristanalys	25
Landskap saknas och tillämpningen skiftar	25
Förvaltnings- och utvecklingsperspektiven svaga	27
Behov	27
En samlad landskapspolitik	29
Bristanalys	29
Ett svåröverskådligt pussel	29



Politik på olika nivåer	30
Landskapsmål och miljömål	32
Behov	33
Landskapspolitiska styrmedel	36
Bristanalys.....	36
Starka sektorsmyndigheter	36
Landskapet är osynligt i regleringsbrev	37
Hur kan befintliga styrmedel samspela?	38
Utan landskapspolitik – inget samspel.....	38
Behov	38
Delaktighet och ökad medvetenhet	40
Bristanalys.....	40
Behov	42
Kartläggning och uppföljning	44
Bristanalys.....	44
Diffusa begrepp.....	45
Specialisering på gott och ont	45
Vem ska göra vad?.....	46
Övervakning och uppföljning av landskapet.....	47
Behov	49
Utbildning och forskning	51
Bristanalys.....	52
Sektorisering	52
Utbildning	53
Behov	54
Internationellt samarbete.....	56
Bristanalys.....	57
Behov	57
Ordförklaringar	59
Referenser	61
Publicerat	61
Opublicerat.....	67
Elektroniska källor	68

Bilaga 1 Arbetsgång och förankring

Bilaga 2 Den europeiska landskapskonventionen



Läsanvisning

Slutredovisningen av uppdraget består av tre delar:

- *Del 1 Slutsatser och förslag*
- *Del 2 Utmaningar och visioner*
- *Del 3 Riksantikvarieämbetets analys och argument*

I del 1 presenteras Riksantikvarieämbetets slutsatser och samlade förslag till hur den europeiska landskapskonventionen kan genomföras i Sverige. Här redovisas vilka åtgärder som krävs samt vilka konsekvenser genomförandet får.

I del 2 diskuteras nyttan av den europeiska landskapskonventionen i Sverige. Ett antal stora utmaningar i framtidens arbete med landskapet skisseras och en vision för införandet av konventionen presenteras. Även förhållandet till andra konventioner och direktiv redovisas.

Del 3 utgör en fördjupad analys av förutsättningarna för genomförandet av den europeiska landskapskonventionen samt av behoven av förändring för att uppnå dess intentioner. Analysen bildar underlag för de åtgärder som föreslås i del 1. Analysen utgår från ett antal teman som bedömts vara centrala i landskapskonventionen och som återkommer i flera av dess artiklar; *Landskapet i lagstiftningen*, *En samlad landskapspolitik*, *Landskapspolitiska styrmedel*, *Delaktighet och ökad medvetenhet*, *Kartläggning och uppföljning*, *Utbildning och forskning* samt *Internationellt samarbete*.



Del 1 Slutsatser och förslag

Inledning

Landskapet¹ är den helhet där allting händer. Det är grunden för en god livsmiljö och för den biologiska mångfalden och det utgör kapital i näringslivsutveckling och i lokal och regional tillväxt. Landskapet är samhällets gemensamma resurs och samtidigt ett levande arkiv, ovärderligt för att vi ska kunna förstå och förklara vår historia. Av Europarådets fyrtiosex medlemsstater har tjugonio länder redan ratificerat den europeiska landskapskonventionen². Det visar att det finns en bred enighet om landskapets betydelse. Det visar också att behovet av att samordna olika sektorer finns i de flesta länder och att dessa i landskapskonventionen ser en möjlighet att förena olika intressen i ett landskapsperspektiv.

Genom ett genomförande av den europeiska landskapskonventionen kan Sverige öka helhetssynen och minska kostnaderna för bristande samordning och motstridiga intressen inom stat och region. Sverige har möjlighet att ta en ledande roll i det internationella samarbetet och driva frågor för ökat inflytande och demokrati för invånarna och för en socialt hållbar utveckling där förändringsberedskapen är hög.

För att konventionen ska få acceptans och legitimitet nationellt är det viktigt att så många som möjligt blir delaktiga i genomförandeprocessen och att ett brett ansvarstagande växer fram hos berörda aktörer. Riksantikvarieämbetets förslag till genomförande av konventionen fokuserar därför på att skapa förståelse för de bakomliggande motiven, peka på de möjligheter konventionen erbjuder samt belysa de brister som förekommer i hanteringen av landskapet i dag. Riksantikvarieämbetets ambition har varit att föreslå åtgärder som stegvis ska kunna vidareutvecklas i bred samverkan med andra berörda aktörer.

Aktuell status i Europa

Den europeiska landskapskonventionen öppnades för underskrift 2000 och trädde i kraft 2004 då tio länder i Europarådet hade valt att ratificera den. Sedan dess har ytterligare nitton länder ratificerat konventionen. Det gör att tjugonio av Europarådets totalt fyrtiosex medlemsländer både har signerat och ratificerat konventionen.³ Sex länder har endast signerat konventionen, där-

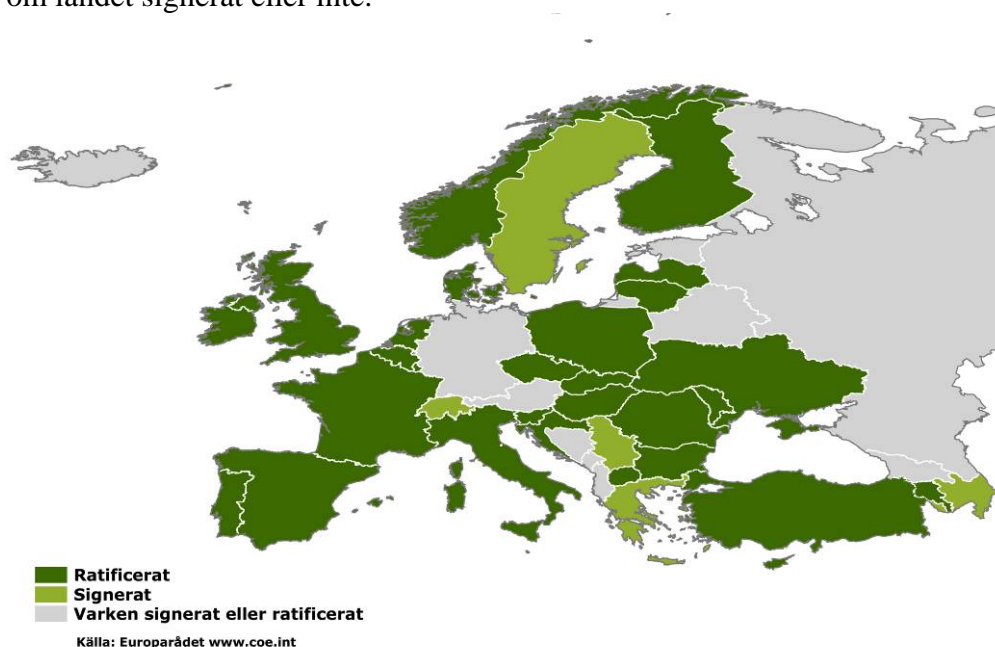
¹ Innebörden av begreppet landskap ska här och fortsättningsvis i denna rapport förstås som ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer (ELC, artikel 1).

² European Landscape Convention (ELC) 2000. European Treaty Series – Nr. 176.

³ Lägesstatus enligt Europarådet 2007-12-31 (www.coe.int).

ibland Sverige. Av de nordiska länderna har Norge, Danmark och Finland både signerat och ratificerat konventionen. Island har ännu varken signerat eller ratificerat. Nordiska ministerrådet har pekat ut arbetet med landskapskonventionen som en prioriterad uppgift.⁴

Med tanke på att landskapskonventionen är en relativt ny konvention kan anslutningsgraden betraktas som god. Det finns ett brett samförstånd mellan staterna i Europa om konventionens betydelse och ett stort intresse för att arbeta med den, även om det för många länder, särskilt inom det forna östblocket, innebär stora utmaningar.⁵ I flertalet av de länder som ännu inte anslutit sig till konventionen pågår processer som syftar till ratificering, oavsett om landet signerat eller inte.



Figur 1. Landskapskonventionens lägesstatus i Europa 2007-12-31.

Orsakerna till att vissa länder dröjt med att ratificera konventionen varierar inom Europa. I stater med stark federal struktur, som exempelvis Tyskland, är det framförallt konstitutionella orsaker som ligger bakom. Även ambitionsnivå och synen på hur omfattande process som behövs för att ta ställning till ratificering av konventionen styr. Storbritannien har exempelvis redan från starten varit drivande i arbetet med konventionens utveckling på europeisk nivå men valde att signera och ratificera så sent som 2006. Först då ansågs frågan vara tillräckligt politiskt förankrad.⁶

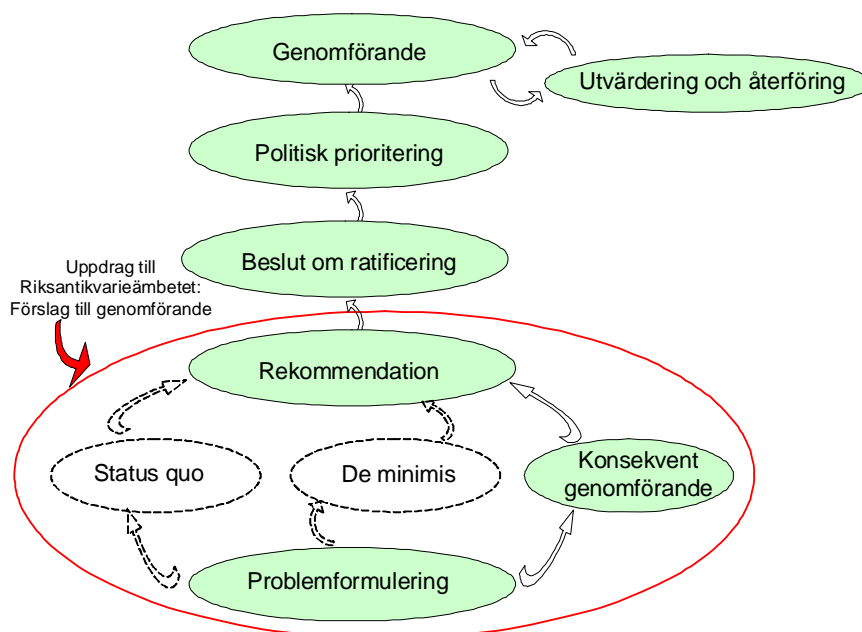
⁴ Nordiska ministerrådet 2005.

⁵ T-FLOR (2007) 14.

⁶ Muntlig uppgift 2007-11-19 från Michael Dower, expertrådgivare i Europarådets arbetsgrupp för den europeiska landskapskonventionen 1995–1998.

Beskrivning av uppdraget

Riksantikvarieämbetet fick 2006 regeringens uppdrag att utarbeta ett förslag till nationellt genomförande av den europeiska landskapskonventionen. I uppdraget ingick en översyn av ansvarsfördelningen mellan myndigheter när det gäller landskapsfrågor.⁷ Frågan om ansvarsfördelning är central i förslaget till genomförande av landskapskonventionen. Den särredovisas därför inte utan behandlas som en genomgående aspekt i förslaget.



Figur 2. Avgränsning av Riksantikvarieämbetets uppdrag att utarbeta ett förslag till nationellt genomförande av den europeiska landskapskonventionen.

Handlingsalternativ

Tre huvudsakliga handlingsalternativ kan identifieras för att ta ställning till den europeiska landskapskonventionen. Dessa handlingsalternativ baseras på Storbritanniens förstudie till införandet av landskapskonventionen från 2003⁸, men är principiellt giltiga för samtliga länder som står inför en eventuell ratificering.

1. *Status quo*. Detta innebär att avstå från att ratificera konventionen. Inga länder i Europa har hittills officiellt valt detta handlingsalternativ. Riksantikvarieämbetet ser det som uteslutet för Sveriges del, bland annat med tanke på hur regeringsuppdraget är formulerat. Uppgiften är uttryckligen att ta fram ett förslag på *hur* landskapskonventionen ska kunna införas i Sverige, inte *om*

⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Riksantikvarieämbetet.

⁸ IEEP 2003.



den ska införas. Riksantikvarieämbetet har därför inte behandlat detta alternativ i sitt förslag till nationellt genomförande av landskapskonventionen.

2. *De minimis*. Detta innebär att landskapskonventionen ratificeras med lägsta möjliga ambitionsnivå. Mycket små eller inga förändringar genomförs i lagstiftning eller praxis. I princip genomförs endast de formalia som är nödvändiga för att få igenom en ratificering. Flera länder, till exempel i Östeuropa, har valt varianter av detta handlingsalternativ. Fördelen är en snabb och billig process, nackdelen är att konventionen riskerar att uppfattas som meningslös och inte som en möjlighet. Riksantikvarieämbetet bedömer detta handlingsalternativ som uteslutet för Sveriges del, eftersom vi då avstår från möjligheten att reformera och utveckla hanteringen av landskapsfrågorna i Sverige. Riksantikvarieämbetet har därför inte behandlat detta alternativ i sitt förslag till nationellt genomförande av landskapskonventionen.

3. *Konsekvent genomförande av landskapskonventionen*. Detta innebär att landskapskonventionen ratificeras samtidigt som åtgärder vidtas utöver de som gäller för alternativ 2 för att profilera och förankra landskapsfrågorna i arbetet för en hållbar samhällsutveckling.

För Sveriges del innebär detta alternativ att landskapskonventionen kompletterar de förvaltningspolitiska förändringar som diskuterats under de senaste åren⁹ och landskapsfrågorna blir en angelägenhet för flera politikområden vilket kräver mer resurser men ger också fler möjligheter och effekter.

Riksantikvarieämbetets förslag och rekommendation

Ratificera konventionen snarast

Riksantikvarieämbetet föreslår att Sverige snarast möjligt ratificerar den europeiska landskapskonventionen och genomför den enligt alternativ 3.

Riksantikvarieämbetet bedömer att en omedelbar ratificering är möjlig då Sverige i ett europeiskt perspektiv har goda grundförutsättningar att bygga på för att förverkliga konventionens intentioner. Att Sverige skyndsamt ansluter sig till konventionen är viktigt, inte minst för att därigenom aktivt bidra till att stärka konventionens status i Europa. Riksantikvarieämbetet menar vidare att Sverige bör ha en hög ambitionsnivå i genomförandet av landskapskonventionen och därigenom, tillsammans med övriga länder med ett långt framskridet miljöarbete, föregå med gott exempel även på landskapsområdet.

⁹ Ansvarskommitténs slutbetänkande (SOU 2007:10) samt den pågående förvaltningspolitiska utredningen (www.regeringen.se).



Utforma en samlad politik för landskap

Riksantikvarieämbetet föreslår att en utredning tillsätts med uppdrag att formulera en nationell landskapspolitik. I uppdraget bör ingå att ta fram en nationell strategi för landskapet med förslag på åtgärder för att underlätta samordningen av myndighetsinsatser på landskapsområdet och för att följa och utvärdera landskapspolitiken.

Det finns behov av en nationell landskapspolitik som kan fungera som ett paraply för samordning av de många nationella, regionala och kommunala områden som påverkar landskapet. En sådan politik bör manifesteras i en nationell strategi för landskapet¹⁰ som kan tjäna som plattform för att utveckla såväl nationella mål och visioner för landskapet som regionala och kommunala strategier och program. Strategin bör också peka på hur landskapet ska kunna tydliggöras i olika politikområden. Den bör utveckla förhållningssätt för att balansera målkonflikter och föreslå principer för hur delaktigheten i frågor som rör landskapet ska kunna utvecklas på olika nivåer.

Även andra strategier bör påverkas utifrån de nya förutsättningar som följer av landskapskonventionens genomförande. Det gäller bland annat Nationell strategi för hållbar utveckling samt åtgärdsstrategin Hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

En viktig uppgift för utredningen är att föreslå åtgärder för att förbättra samordningen av landskapsfrågorna mellan myndigheter och att följa upp landskapspolitiken. En möjlig lösning skulle kunna vara att inrätta ett råd eller annat organ med detta samordnings- och uppföljningsansvar.

Alla myndigheter som hanterar mål, medel och verksamheter som påverkar landskapet bör få i uppdrag att formulera den egna myndighetens roll och ansvar i en samlad, nationell landskapspolitik. I detta ingår även att se över och anpassa ekonomiska styrmedel för olika politikområden så att de samspekar i ett landskapsperspektiv. En särskild insats bör göras för att utveckla styrmedel som stimulerar förvaltning och utveckling av landskapet.

Erkänn landskapet i lag

Riksantikvarieämbetet föreslår att en interdepartemental arbetsgrupp tillsätts för att se över hur landskapskonventionens intentioner ska kunna införas och tydliggöras i berörd lagstiftning.

¹⁰ I Norge finns en motsvarande nationell strategi för landskapet som bland annat kopplar samman den övergripande landskapspolitiken med de norska miljömålen, de så kallade arealpolitiska målen (Riksantikvaren 2007).



Landskapskonventionen kräver att landskapet ska erkännas som en väsentlig beståndsdel i människornas omgivning, som ett uttryck för mångfalden i deras gemensamma natur- och kulturarv och som en grund för deras identitet. Konventionen både erkänner landskapets betydelse för människors välbefinnande och bidrar till att säkra den demokratiska processen. För att uppnå intentionerna i konventionen behövs aktivt tillämpade lagar och hänsynsregler som håller undan oacceptabla förändringar av landskapet. Proaktiva, verkliga styrmedel måste stimulera till att skydda, förvalta eller utveckla alla typer av landskap såväl på landsbygden som i städer och tätorter.

Riksantikvarieämbetet föreslår därför att en interdepartemental arbetsgrupp ser över hur landskapskonventionens intentioner ska kunna införas och tydliggöras i berörd lagstiftning. Riksantikvarieämbetet menar att särskild vikt bör läggas vid portalparagraferna i miljöbalken och plan- och bygglagen. Även berörda sektorslagar bör ses över för att utreda hur lagstiftningen i detalj och dess tillämpning kan utformas så att landskapets värden bättre kan tas tillvara och utvecklas.

Lyft fram landskapet i lokal och regional tillväxt

Riksantikvarieämbetet föreslår att alla län/regioner tar fram regionala landskapsstrategier.

Regionala och lokala myndigheter har en framträdande roll i landskapskonventionen. De förutsätts vara delaktiga i genomförandet av konventionen, inte minst genom att formulera regionala och lokala visioner för landskapet och dess utveckling.¹¹ Ett sätt att lyfta landskapets betydelse för regional och lokal utveckling är att utarbeta regionala landskapsstrategier. Riksantikvarieämbetet menar att det med hänsyn till landskapskonventionens intentioner finns ett antal kriterier som bör vara vägledande i utvecklingen av arbetet med regionala landskapsstrategier. De bör:

- ha en stark legitimitet med politiskt förankrade mål och visioner,
- kunna tjäna behoven både i regionplaneringen och den kommunala översiktsplaneringen,
- ha ett tydligt tvärsektorielt perspektiv på landskapet och omfatta de sociala, miljömässiga och ekonomiska dimensionerna,
- innefatta hela länet/regionen,
- vara kopplade till nationella målbilder (nationell landskapsstrategi) samt
- utgöra underlag för att utveckla landskapsfrågorna i regionala utvecklingsprogram (RUP).

¹¹ ELC, artikel 5c; Subsidiaritetsprincipen ska också vara vägledande (ELC, artikel 4).



Av detta följer dels att strategierna bör utvecklas i nära samarbete mellan regionorgan, länsstyrelse och kommunerna, dels att landskapsstrategierna bör vila på en kombinerad miljö-, regional- och tillväxtpolitisk grund.

En ökad integration mellan regionala utvecklingsprogram, sektorsprogram och planer, tvärssektoriell fysisk planering enligt PBL samt infrastrukturplanering skulle ha stor betydelse för det samlade arbetet med landskapet. Det kan till exempel bidra till samlade bedömningar av miljöförutsättningar, ansvarsfördelning, medelstillelse och fysiska strukturer. De regionala utvecklingsprogrammen skulle därmed tillföras substans och mer direkt länkas samman med den kommunala fysiska planeringen. Det ger också en ökad möjlighet till en rumslig precisering av regionala miljömål.¹²

Stärk delaktigheten

Riksantikvarieämbetet föreslår att kraven på delaktighet och tillvaratagande av lokal kunskap stärks i arbetet med skydd, förvaltning och utveckling av landskap.

Enligt landskapskonventionen förbinder sig varje part att införa förfaranden för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse för landskapet. På detta sätt tydliggörs bland annat politikens och förvaltningens ansvar för att människor ska kunna känna sig delaktiga och betraktas som aktörer i alla processer, både direkt i landskapet och i processer som indirekt medför konsekvenser för landskapet. Ökad delaktighet bör utgöra en horisontell målsättning för de myndigheter som arbetar med landskapsfrågor både på central, regional och på kommunal nivå. En möjlig åtgärd är att ställa krav på att experter inom offentlig förvaltning (planerare, rådgivare, landsbygdsutvecklare, projektledare med flera) ska ha, eller ges möjlighet till, utbildning i metoder för delaktighet.

Leadermetoden¹³, som är ett sätt att tillvarata lokal kunskap i landsbygdsutveckling, bör kunna tillämpas och utvecklas som ett led i arbetet med landskapskonventionen. Landskapstolk enligt dansk modell är en annan kreativ möjlighet att stimulera medvetenheten kring landskapet.¹⁴ Också erfarenheter från pilotverksamheten med regionala landskapsstrategier bör ligga till grund för fortsatt arbete med metodutveckling för delaktighet och medverkan. Till exempel Västerbottens län har tagit fram en modell för samverkan som med fördel kan prövas i olika samråd.¹⁵

¹² SOU 2007:10.

¹³ Jordbruksdepartementet 2007; Europeiska unionens råd 2005.

¹⁴ Olwig 2007a.

¹⁵ Länsstyrelsen Västerbottens län meddelande 6:2007.



Säkra kunskapsförsörjningen

Riksantikvarieämbetet föreslår att ett ändamålsenligt system skapas för försörjning av kunskapsunderlag och data för skydd, förvaltning och utveckling av landskapet på nationell, regional och kommunal nivå.

En förutsättning för att kunna genomföra landskapskonventionen är att det finns en fungerande försörjning av kunskapsunderlag och data som svarar mot konventionens breda landskapsperspektiv. För att säkra kunskapsförsörjningen på landskapsområdet behövs insatser för att utveckla nya perspektiv och metoder men också insatser för att garantera att nödvändiga kunskaps- och planeringsunderlag finns tillgängliga där de behövs och när de behövs.

Det behövs en förnyad diskussion kring kunskapsunderlagens form, fokus och innehåll, där forskarvärlden, myndigheter, kommuner, organisationer och privata aktörer deltar. Det är också viktigt att syftet med olika typer av analysarbeten klargörs och att de kopplas till de befintliga instrument som gäller skydd, planering och utveckling av landskapet i Sverige. Utgångspunkten bör vara tillämpningsorienterad och utgå från konkreta sammanhang. Prioriterade områden är landskapsanalys i planering och projektering av infrastruktur, i kommunal översiktsplanering, ekologisk landskapsplanering samt i planering för regional utveckling och tillväxt.

För att säkra kunskapsförsörjningen föreslår Riksantikvarieämbetet att:

- ansvars- och arbetsfördelningen mellan centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner, när det gäller försörjningen av underlag för en god hushållning av landskapets resurser, tydliggörs med avseende på underlagens innehåll, kvalitet och aktualitet,
- en brist- och behovsstudie genomförs för att se över hur och i vilka former kartläggnings- och analysinsatser behöver göras och på vilka skalnivåer, samt
- en brist- och behovsstudie genomförs för att se över vilken typ av metodik, data och informationssystem som behövs som stöd för kartläggning och analys av landskapet.

Riksantikvarieämbetet föreslår att befintliga uppföljningssystem koordineras för att ge en mer samlad och ändamålsenlig landskapsuppföljning utifrån behovet av ett helhetsperspektiv på landskapet.

Sverige är långt framme när det gäller förutsättningarna för att åstadkomma en god övervakning och uppföljning av landskapet. Problemet är inte i första hand brist på insamlade data utan brist på överblick och koordination. De flesta övervaknings- och utvärderingsprogram, som i någon mån berör landskapet, har designats för specifika ändamål och specifika frågeställningar vilka sällan utgår från landskapet som helhet. En översyn behövs därför av



hur befintliga uppföljningssystem som utvecklats inom olika sektorer ska kunna koordineras och nyttjas för att ge en mer samlad och ändamålsenlig landskapsuppföljning utifrån behovet av ett helhetsperspektiv på landskapet.

Riksantikvarieämbetet föreslår att berörda centrala myndigheter gemensamt utvecklar former för systematiska, återkommande, nationella analyser av socioekonomiska förhållanden som utgör drivkrafter för förändringen av landskapet.

För att möta det växande behovet att följa och förstå de förändringsprocesser som verkar i landskapet, behöver övervakningen av landskapet kombineras med studier av de socioekonomiska förhållanden som utgör drivkrafter för förändringen av landskapet. Här finns en naturlig koppling till Statistiska centralbyråns uppdrag att utveckla, framställa och kommunicera statlig statistik, och ett nära samarbete mellan berörda myndigheter och Statistiska centralbyrån är därför nödvändigt.

Utveckla det internationella engagemanget

Riksantikvarieämbetet föreslår att Sverige tar en aktiv och drivande roll när det gäller internationellt engagemang för landskapsfrågorna och landskapskonventionen.

Sverige har möjlighet att ta en ledande roll i det internationella samarbetet och verka för ökat inflytande och demokrati för invånarna och för en socialt hållbar utveckling där förändringsberedskapen är hög. Detta innebär att Sveriges medverkan inom samarbetsorgan och nätverk kring frågor som rör Europas landskap, framförallt inom EU, Europarådet och Nordiska ministerrådet bör stärkas. Sverige bör även ta initiativ till multi- och bilaterala forsknings- och samarbetsprojekt kring landskap inom Europa. Här ingår även gränsöverskridande samarbeten med grannländerna.

Berörda myndigheter ansvarar för att internationella perspektiv på landskap integreras i kompetensutveckling för anställda. Samarbete mellan myndigheter bör också utvecklas på detta område.

Stärk landskapsperspektiven i forskning och utbildning

Riksantikvarieämbetet föreslår en förstärkt satsning på tillämpad forskning och utbildning kring landskap samt att landskapsperspektivet integreras i alla planerings- och miljöutbildningar, såväl på gymnasienivå som på högskolenivå.

Det land som ratificerar landskapskonventionen åtar sig att främja utbildningar som rör skydd, förvaltning och planering av landskap. Detta gäller både



universitets- och högskoleutbildningar och fortbildningar för redan yrkesverksamma. Riksantikvarieämbetet menar att landskap i högre grad bör integreras som ett kunskapsområde framförallt i planeringsrelaterade och miljövetenskapliga utbildningar både på gymnasie- och högskolenivå.

När det gäller behovet av fortbildning för yrkesverksamma anser Riksantikvarieämbetet att berörda centrala myndigheter med sektorsansvar för frågor som rör landskapet bör genomföra kompetenshöjande åtgärder för att bredda landskapsperspektivet inom respektive sektor.

För att kunna främja utbildningar kring landskap bör även den tillämpade forskningen kring landskap stärkas. En stark landskapsforskning är en förutsättning för att aktuell och angelägen utbildning på området ska kunna utformas.

Som ett led i detta bör myndigheter som fördelar forskningsanslag (sektorsforskningsanslag) aktivt bidra till att stimulera fler tvärspektoriella forsknings- och utvecklingsprojekt kring landskap. Ytterligare en möjlig åtgärd är att inrätta ett nordiskt landskapsforsknings- och utbildningsinstitut med uppdrag att öka utbytet mellan forskare och myndighetsföreträdare och att vara ett nav för kvalificerad fortbildning för yrkesverksamma på landskapsområdet.

Exempel på angelägna forskningsområden är sambandet mellan landskap, ekonomi och konsumtionsmönster samt forskning kring produktionsmetoder och teknik inom de areella näringarna för att möjliggöra en bättre integration mellan produktion och miljöhänsyn.

Konsekvensanalys

Sociala konsekvenser

Genomförandet av landskapskonventionen innebär i grunden en förstärkning av demokratin. Genom kraven på förfaranden för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse för att utforma och genomföra en landskapspolitik skapas förutsättningar för ökad delaktighet i frågor som rör landskapet och närmiljön.

Konventionens uttalade fokus på landskapets betydelse för mänskligt välbefinnande och ekonomisk utveckling bidrar till att lyfta fram den sociala och ekonomiska dimensionen i arbetet för en hållbar utveckling. Landskapskonventionen ger stöd åt den nuvarande landsbygdspolitikens inriktning vilken betonar betydelsen av kollektiva nyttigheter som attraktionskraft i landskapet samt den urbana utvecklingspolitikens mål för ökad delaktighet.



Konsekvenser för miljön

Landskapskonventionen medför positiva konsekvenser för miljön. Konventionen ökar möjligheterna att uppnå miljömålen, och utvecklingen av en samlad landskapspolitik innebär en breddning av arbetet för en hållbar utveckling i Sverige. Tyngdpunkten ligger på att utveckla en rumslig helhetssyn och ett socialt miljötänkande inom samhällsplanering, miljö- och klimatarbete samt inom stads- och landsbygdsutveckling. En allmän konsekvens är att inget anspråk på landskapet ensidigt ska ta över utan att en avvägning först har gjorts mellan olika intressen.

Konventionen ställer också krav på att det så kallade vardagslandskapet och den enskildes upplevelser ska beaktas och uppvärderas. En långsiktig konsekvens bör därför bli att större hänsyn tas till det upplevda landskapet och att miljöfrågor inte faller mellan myndigheternas olika ansvar.

Landskapskonventionen ger Sverige förutsättningar att bli en mer aktiv och drivande aktör när det gäller internationellt engagemang för landskapsfrågorna och landskapskonventionen, vilket gagnar miljöfrågor över gränserna.

Konsekvenser för myndighetsarbete

Konsekvensen för berörda myndigheter blir ett förstärkt och utökat ansvar för landskapsfrågorna som ska delas över sektorsgränserna. Arbetsbelastningen kan därför förväntas öka på både centrala och regionala myndigheter, i första hand under genomförandefasen. Någon ny myndighet föreslås inte och arbetet för samordning över sektorsgränser måste därför ske inom befintliga strukturer. För att underlätta samordningsarbetet föreslås en samordnande funktion med överblick och möjlighet att påverka de olika sektorer som påverkar landskapet.

Breddningen av landskapsarbetet medför att nya arbetsformer och perspektiv behöver utvecklas och prövas, vilket kan ge en temporär effektivitetssänkning hos vissa berörda myndigheter. Kommuner och berörda myndigheter behöver exempelvis öka delaktigheten och tillvaratagandet av lokal kunskap rörande skydd, förvaltning och utveckling av landskapet. Förändringar i lagstiftningen leder till förändrad tillämpning och till att ny praxis behöver utvecklas. Det kan på sikt ge effektivitetsvinster, eftersom ökad delaktighet bidrar till att öka beslutsprocessernas legitimitet.

Ekonomiska konsekvenser

Genomförande av landskapskonventionen medför inga betydande merkostnader för stat, kommun eller privata aktörer. De föreslagna åtgärderna handlar till övervägande del om att förändra befintliga strukturer och system, inte att införa nya. Vinsterna av förbättrad samordning mellan sektorer och ett mer preaktivt arbete med landskapet förväntas skapa utrymme för nödvändiga investeringar i kunskapsutveckling och nya verktyg. Förändringar i lagstift-



ningen innebär en uppvärdering av landskapet men medför inga tvingande kostnader i sig. Sett i ett längre tidsperspektiv överstiger den ekonomiska nyttan av att införa konventionen investeringarna.

För staten innebär det ökade kravet på tvärsektorielt arbete i frågor som rör landskapet initialt vissa kostnadsökningar men kostnaderna bör vara möjliga att sprida på flera år och hantera inom befintliga ramar. En samordningsfunktion för landskapsfrågor och en kanslifunktion för landskapskonventionen bör kunna förberedas och inrättas genom en mindre engångskostnad och sedan drivas inom ramen för befintliga myndighetsanslag.

Ett ändamålsenligt system för försörjning av kunskap, data och underlag för skydd, förvaltning och utveckling av landskapet innebär initialt vissa merkostnader. Avsaknaden av ett sådant system leder i dag till dubbelarbete och en suboptimal ansvarsfördelning mellan kommunal, regional och nationell nivå. På sikt förväntas därför ett sådant system leda till ett mer kostnadseffektivt arbete.

Nödvändiga satsningar på forskning och utbildning i enlighet med konventionen bör kunna finansieras inom ramen för befintliga utbildnings- och forskningsanslag.

Del 2 Utmaningar och visioner

I denna del diskuteras nyttan av den europeiska landskapskonventionen i Sverige. Ett antal stora utmaningar i framtidens arbete med landskapet skisseras och en vision för införandet av konventionen presenteras. Även förhållandet till andra konventioner och direktiv redovisas.

Utmaningar i framtidens landskap

Landskapskonventionen innebär åtaganden och krav men den erbjuder också möjligheter för det land som ansluter sig till den. Det finns ett stort behov av landskapskonventionen i Sverige och sett i ett längre tidsperspektiv överstiger nyttoeffekterna av att införa konventionen vida de nödvändiga investeringarna. Vi ser redan i dag konturerna av en lång rad omvälvande processer som kommer att få genomslag i framtidens landskap. Att införa konventionen är ett sätt att förbereda oss för kommande utmaningar. Några av de viktigaste av dessa handlar om:

- Förhandlingen om vardagslandskapet
- Klimatfrågan, energipolitiken och landskapet
- Från deltagare till betraktare av landsbygdslandskapet
- Konsumtionsmönster och ekologiska fotavtryck i landskapet

Förhandlingen om vardagslandskapet

Landskapet kan liknas vid en komplex väv av rättigheter där enskilt ägande och nyttjande måste samsas med kollektiva nyttigheter och statliga anspråk. Skydd, förvaltning och planering (utveckling) av landskapet handlar om en ständig förhandling – en förhandling mellan olika aktörer som till exempel enskilda, intresseföreningar, markägare, företag, kommuner, regioner eller stat.

Förhandlingen kan gälla dels hur naturresurser ska fördelas och användas, dels hur balansen mellan enskilda ekonomiska intressen och samhällets allmänna intressen ska klaras. I detta system har den svenska staten av tradition utvecklat en stark position. Genom lagstiftning och olika typer av skyddsinstrument har staten möjlighet att på olika sätt reglera nyttjandet i områden som anses ha så höga värden att de måste skyddas eller där det allmänna intresset är så viktigt att det måste ställas före det enskilda.

Det är dock en mycket liten del av landskapet som omfattas av statens absoluta rådighet. Merparten av landskapet utgörs av det så kallade vardagslandskapet, där människor i huvudsak vistas, bor och arbetar och där statens och kommunens inflytande är reducerat till att handla om styrning av vissa frågor via översiktsplaneringen. Det gäller både landsbygd och urbana landskap. Det



är i detta vardagslandskap som anspråken kommer att tätna i framtiden och det är också här som förhandlingens praktik är mest komplex. Verkligheten har helt enkelt blivit trängre och mer komplicerad. Ingen äger ensam landskapet och ingen ensam äger alla svar. Fler vill ha inflytande i samma landskap och olika utmaningar hopas på varandra. Det handlar då inte bara om rumslika perspektiv, utan lika mycket om perspektiv på samverkan, demokrati, förvaltning, brukande, skydd, planering, kunskap och upplevelser. Det är här landskapskonventionen kommer in – den ger tyngd och legitimitet åt just det territoriella helhetsperspektiv vi behöver i dag.

Konventionen erbjuder övergripande principer för förhandlingen om vardagslandskapets nyttjande. Utgångspunkten är att landskapet utgör en del av det enskilda och sociala välbefinnandet och därmed också är en angelägenhet för alla. Rättigheten att vara delaktig i de beslut som påverkar det landskap människor bor och verkar i medför också ett delat ansvar för att dessa beslut vilar på hållbar grund.

Klimatfrågan, energipolitiken och landskapet

Nyligen presenterade sårbarhetsutredningen sitt slutbetänkande och i detta skisseras både hoten och möjligheterna i de förestående klimatförändringarna.¹⁶ Landskapet påverkas både direkt och indirekt. De direkta effekterna handlar om översvämningar, ras och skred, vegetationsförändringar och ändrade förutsättningar för markanvändning och bebyggelse. De indirekta förändringarna handlar om nya sätt att organisera samhället för att minimera bidragen till den globala uppvärmningen. Sett ur ett globalt perspektiv slår redan i dag klimatförändringarnas konsekvenser hårt mot världens allra fattigaste människor.¹⁷

Fram till början av 1900-talet arbetade nästan hela landets befolkning med jordbruk, och landskapet formades genom muskelkraft. Samhällets infrastruktur, bebyggelsestruktur och markanvändning formades av dåtidens transportmöjligheter, som i huvudsak byggde på förflyttning till fots, båt eller häst och vagn. Dåtidens städer var små och tätbebyggda vilket begränsade behovet av transporter inom staden.

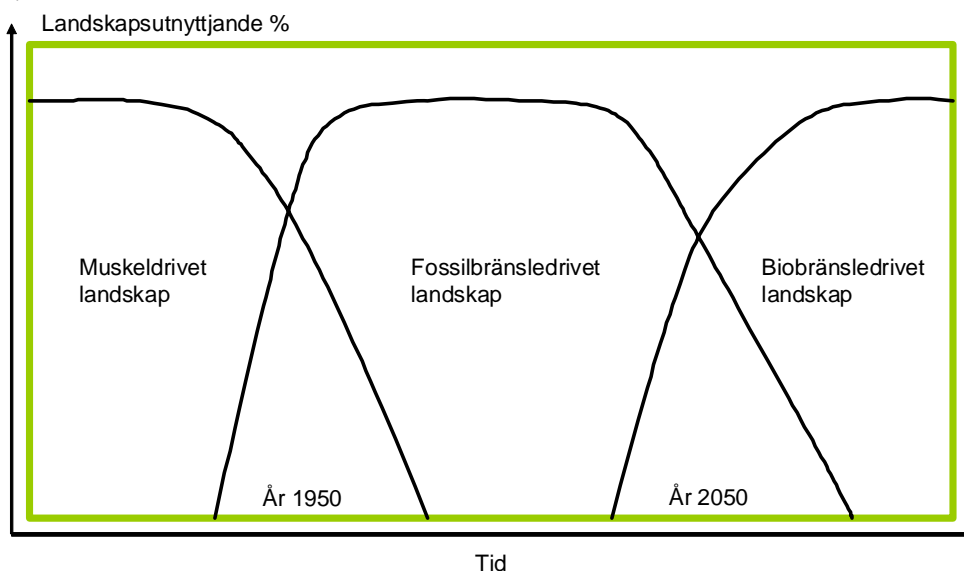
Med det fossila bränslet och elektriciteten inträdde ett nytt landskapsparadigm under 1900-talet. Med traktorns hjälp kunde landskapets resurser nyttjas på ett sätt som inte varit möjligt tidigare. De långväga transporterna blev också ekonomiskt fördelaktiga, vilket resulterade i att produktionslandskapet gick från lokal till global skala. Rörligheten ökade och vyerna vidgades både fysiskt och mentalt. Det var inte längre nödvändigt att bo och arbeta på samma plats. Städerna växte och ändrade karaktär, inte bara på grund av den omfattande inflyttningen från landsbygden utan även för att staden inte längre inne-

¹⁶ SOU 2007:60

¹⁷ Human development report 2007/08.

bar korta avstånd. Det blev möjligt att bygga luftigare och bebyggelsen expanderade långt utanför de gamla stadskärnorna. Under loppet av hundra år förändrades landskapet i grunden.

Vi står i dag åter inför en storskalig förändring av landskap, framkallad av behovet av att reducera kol- och oljeförbrukningen och dess skadliga klimatpåverkan. Den energiutvinning som under lång tid skett djupt under jordytan i allt högre grad kommer flytta upp och ut i landskapet. Energiskog, energigrödor, vindkraft och vattenkraft ska ersätta kol och olja. Nya konfliktdimensioner kommer att uppstå, inte bara på grund av att energi- och livsmedelsproduktion nu måste samsas i samma landskap utan också för att allt större anspråk kommer att ställas på landskapets kollektiva nyttigheter i form av upplevelser, rekreation och biologisk mångfald. Kravet på minskad energianvändning kommer också att påverka framtidens infrastruktur och stadsmiljöer.



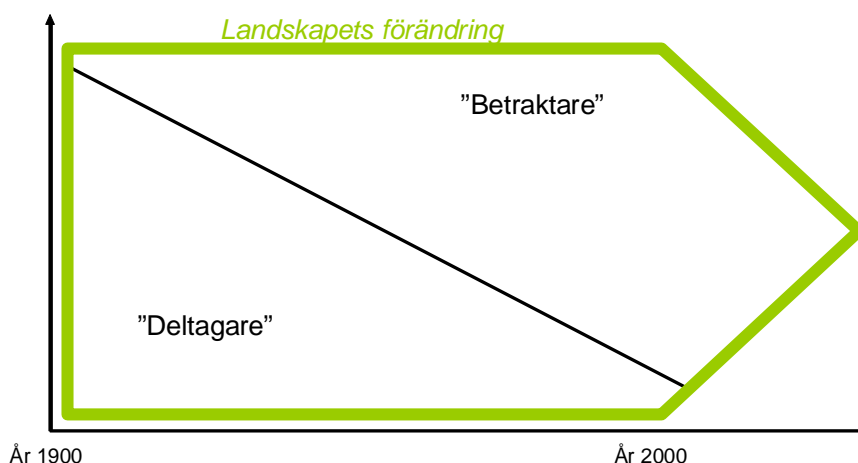
Figur 3. *Enerkiparadigm i landskapet*

Landskapskonventionen kräver att ett landskapsperspektiv anläggs på de politikområden som direkt eller indirekt berör landskapet, vilket bidrar till att vi i ett tidigt skede kan uppmärksamma och hantera motstridiga anspråk och konfliktsituationer. Att balansera anspråk mot varandra är politikens viktiga uppgift, särskilt i ett läge då en miljöhänsyn riskerar att stå mot en annan miljöhänsyn. För att kunna handla politiskt i dessa frågor krävs att konsekvenserna av olika handlingsvägar tydliggörs. Landskapet är den arena där alla enskilda politikområden slutligen sammanfaller och det är därför med bas i ett landskapsperspektiv som de goda lösningarna måste utformas.

Från deltagare till betraktare av landsbygdslandskapet

Människans relation till landskapet har gradvis förändrats. Merparten av dem som för hundra år sedan befolkade landsbygden var direkt sysselsatta inom jord- och skogsbrukssektorn och på så sätt handgripligen förbundna med det verkstadsgolv som landskapet utgjorde.¹⁸ Anspråken på landskapet präglades av den ekonomiska relation som rådde mellan bonden och hans eller hennes mark.

I dag är endast några få procent av befolkningen sysselsatta inom jordbruket. Jord- och skogsinnehavet är koncentrerat till betydligt färre händer än för hundra år sedan och många jord- och skogsägare bor inte längre i anslutning till sin mark. Staden har ersatt landsbygden som vardagslandskap.



Figur 4. Antalet människor som har landskapets som verkstadsgolv har minskat dramatiskt under hundra år. I dag utgör merparten av befolkningen betraktare.

Men även om majoriteten av befolkningen i dag bor i tätorter har anspråken på landsbygdslandskapet inte minskat; de har däremot antagit nya former. Merparten av befolkningen har gått från att vara direkta deltagare i landsbygdslandskapet till att vara betraktare.¹⁹ I dag gäller anspråken bland annat möjligheten till rekreation, friluftsliv och natur- och kulturupplevelser. Med andra ord har landskapet som kollektiv nyttighet ökat i betydelse. Men landsbygdslandskapets attraktivitet bygger fortfarande i grunden på att de traditionella, areella näringarna finns kvar och håller landskapet öppet, bebott och stimulerande.

En av de grundläggande målsättningarna i landskapskonventionen, människors rätt att nyttja och glädjas åt landskapet, ryms redan i den svenska alle-

¹⁸ Bucht 2004.

¹⁹ Bucht 2004.



mansrätten. Denna är också ett viktigt och uppskattat uttryck för tilliten mellan människor. Men allemansrätten bygger på en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen, som ibland kan innebära en svår balansgång.

Det ligger en stor politisk utmaning i att balansera dessa olika typer av anspråk mot varandra: å ena sidan den växande andel av befolkningen som ställer krav på hur landskapet ska utvecklas utan att de själva har någon direkt rådgivning över marken, å andra sidan den minskande andel människor som genom sitt jord- och skogsbruk bidrar till att skapa och upprätthålla landskapets kvaliteter.

Konsumtionsmönster och ekologiska fotavtryck i landskapet

Livsstilar och konsumtionsmönster har stor inverkan på landskapet. Politiken kan bidra till att påverka riktningen genom olika typer av regleringar och skatter men även konsumentens val avgör vad, var och hur livsmedel produceras. Landskapet är därmed en spegling av den produktion vi som konsumenter efterfrågar.

Under 1900-talet har utvecklingen gått mot driftsrationalisering och mot ett landskap som blir allt mer sammanvävt på en global marknad. En ökande efterfrågan på etanol i Sverige påverkar det brasilianska landskapet. När vi ersätter korken i vinflaskan med plast förändras bruket av det månghundraåriga eklandskapet i Portugal.

Sedan 1990-talet har insikterna ökat om att vi som konsumenter inte alltid betalar det verkliga priset för de varor vi köper.²⁰ Intresset för de oftast dyrare ekologiska livsmedlen har ökat, vilket visar att vi är beredda att ta ett personligt ansvar för den miljö som de produceras i – landskapet blir en del av varans värde.

Under senare år har flera framgångsrika koncept utvecklats för att tydliggöra kopplingen mellan konsumtionsmönster och miljöpåverkan. I spåren av klimatförändringarna har begreppet ”ekologiska fotavtryck” snabbt vunnit förståelse. Fotavtrycket är helt enkelt en uppskattning av hur stort område som behövs för en människas konsumtion, boende och avfallsdeponering. Ett annat begrepp som vunnit insteg i diskussionen om biologisk mångfald är ”ekosystemtjänster”. Ekosystemtjänster är de livsnödvändiga nyttor och varor som naturen producerar, exempelvis vattenrening, pollinering av grödor och naturlig skadedjursbekämpning. Genom att prissätta dessa nyttigheter kan dess värden uttryckas i monetära termer.

²⁰SOU 2005:51.



En hållbar samhällsutveckling förutsätter hållbara konsumtionsmönster.²¹ I detta utgör kunskap en avgörande betydelse – kunskap hos den enskilda individen att göra medvetna val. Det finns ett behov av att sätta ett pris på de upplevelser och sociala och hälsomässiga nyttigheter som landskapet ”producerar”. Landskapskonventionen bidrar till att sätta fokus på dessa frågor.

Landskapet 2020 – en vision

Mot bakgrund av de utmaningar som tecknats ovan har Riksantikvarieämbetet formulerat ett antal målbilder för införandet av den europeiska landskapskonventionen. Vår vision är att landskapskonventionen ska bidra till:

...ett vidgat perspektiv på landskapet

Landskapet ses som en självklar grund för en god livsmiljö, för delaktighet och för den biologiska mångfalden, men också som kapital i näringsliv och för lokal och regional utveckling och tillväxt. Landskapet ses som en av förutsättningarna för en samhällsutveckling på alla nivåer som är socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar. Det är allmänt accepterat att landskapet är samhällets gemensamma arkiv, ovärderligt för att vi ska kunna förstå och förklara vår historia.

...en utvecklad helhetssyn på landskapet

Landskapsperspektivet bidrar till att synliggöra och hantera potentiella konflikter mellan olika politikområden i ett tidigt skede. Det finns en samstämmighet i uppdragen till olika sektorsmyndigheter, vilket bidrar till en stark och effektiv samordning av statliga insatser i landskapet. Samarbetet mellan olika myndigheter har stärkts och kommuner och regionala företrädare har en tydlig och utvecklande roll. Samhällsplaneringen är effektiv genom att de strategiska landskapsfrågorna hanteras i program och planer. Samhällsutvecklingen utmärks av nytänkande och av lösningar med utgångspunkt i landskapet.

...att landskapet engagerar

Arbetet med hushållning av landskapets resurser och med hållbar utveckling engagerar många aktörer och intressen. Människor känner engagemang och delaktighet i frågor som rör skydd, planering och utveckling av landskapet och bidrar aktivt till att formulera gemensamma visioner för landskapet.

...att landskapet ses som en del av tillväxten

I Sverige är det självklart att ekonomisk tillväxt och omsorg om landskapet går hand i hand. Genom nytänkande och entreprenörskap omsätts landskapets nyttigheter i efterfrågade varor och tjänster. Genom samarbete mellan myndigheter, universitet och näringsliv har effektiva miljötekniska lösningar ut-

²¹ Skr. 2001/02:172.



vecklats som möjliggör skonsamma och ekonomiskt bärkraftiga brukningsmetoder.

...ökat internationellt engagemang

Sverige deltar aktivt i – och initierar – internationellt samarbete kring landskap på nordisk, europeisk och global basis. Sverige är också drivande i arbetet med att utveckla det europeiska samarbetet kring landskapskonventionen. Svenska myndigheter, regioner och kommuner är efterfrågade partners i internationella samarbetsprojekt och erfarenhetsutbyten kring landskap, både för att de bidrar med goda erfarenheter och för att de själva är lyhörda och lärande.

Förhållandet till andra konventioner och direktiv

Den internationella offentliga rätten, eller folkrätten, bygger på avtal mellan länder. Dessa folkrättsliga regler eller avtal kallas konventioner, vilket är samma sak som fördrag eller traktater. De är främst avsedda att gälla för stater eller mellanstatliga organisationer och blir gällande för enskilda genom staternas interna regelverk. I det folkrättsliga arbetet deltar ofta icke-statliga internationella organisationer, så kallade NGO:s, ”Non Governmental Organizations”, som kan verka för humanitära, ekonomiska, vetenskapliga eller miljömässiga intressen.

Den europeiska unionens rättsordning, EG-rätten, har medfört en ny dimension av överstatlighet som ligger på en nivå över den som traditionellt gäller för folkrättsliga överenskommelser. EU undertecknar jämte medlemsländerna konventioner och kan utfärda regler inom unionen för konventionernas genomförande. EU:s direktiv är bindande för medlemsländerna när det gäller målen, men varje land har i viss utsträckning valfrihet beträffande medlen. Detta innebär att medlemsländerna inom angiven tid ska stifta nationella lagar eller andra bindande regler som uppfyller direktivens krav. Medlemslandets myndigheter är skyldiga att iaktta direktivens krav även om nationella regler inte fullgjort införandet. Inom vissa sektorer, främst inom jordbruks-, transport- och konkurrensområdena, utfärdar den europeiska unionen EU-förordningar som är direkt bindande för alla medlemsländer. Då behövs bara delvis nationella regler för genomförandet. Enskilda kan direkt åberopa rättigheter i EU-förordningar. Beslut av kommissionen kan riktas till såväl medlemsstater som enskilda rättssubjekt.

Konventioner som är utfärdade av till exempel Europarådet eller FN skiljer sig alltså från EU:s regelverk genom att de endast riktar sig till medlemsstaterna och sällan har några sanktioner kopplade till rättsutövningen. De enda egentliga påtryckningarna utgörs av kritik, påtryckningar och eventuell utslutning ur medlemskapet. Enskilda kan inte åberopa konventioner vid nationell rättstillämpning. För att en konvention ska få avsedd verkan i ett land måste den ratificeras, det vill säga godkännas av regering och riksdag, och



därefter ska landets lagar, eventuella förordningar och föreskrifter anpassas efter konventionen.

Det förekommer att vissa konventioner uppfattas som viktigare än andra. Även om vissa primära konventioner om mänskliga rättigheter et cetera av politiska skäl kan anses särskilt högt rankade, har emellertid alla konventioner samma status. Det är först vid konventionens genomförande som valet av styrmedel visar hur stor politisk betydelse en viss fråga kan komma att få. Exempelvis är det ingen skillnad mellan Europarådets landskapskonvention och FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD). Däremot ligger konventionen om biologisk mångfald före i tiden och har redan införts i EU:s direktiv och därigenom fått en tvingande rättsverkan. Det har vidare kopplats betydande ekonomiska styrmedel till biologisk mångfald, så dess verkan är i dag avsevärt starkare än den av en konvention som inte nått ratificeringsstadiet. Det är en politisk fråga vilka styrmedel som kan komma att kopplas till landskapskonventionen.

I landskapskonventionen anges att dess bestämmelser uttryckligen har tagit hänsyn till en rad andra konventioner. Landskapskonventionen står därigenom inte i strid mot följande konventioner, utan kan i hög grad anses förstärka dem:

- konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bern den 19 september 1979),
- konventionen om skydd för byggnadskulturarvet i Europa (Granada den 3 oktober 1985),
- den europeiska konventionen om skydd för det arkeologiska kulturarvet (reviderad) (Valletta den 16 januari 1992),
- den europeiska ramkonventionen om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (Madrid den 21 maj 1980) och tilläggsprotokollen till denna,
- den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (Strasbourg den 15 oktober 1985),
- konventionen om biologisk mångfald (Rio den 5 juni 1992),
- konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (Paris den 16 november 1972) samt
- konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslut och rätt till prövning i miljöfrågor (Århus den 25 juni 1998).

Det är på så sätt lämpligt att se i vilken grad styrmedlen från dessa konventioner kan användas, möjligen efter viss modernisering, för att stödja även införandet av landskapskonventionen.

Del 3 Riksantikvarieämbetets analys och argument

Denna del utgör en fördjupad analys av förutsättningarna för genomförandet av den europeiska landskapskonventionen samt av behoven av förändring för att uppnå dess intentioner. Analysen bildar underlag för de åtgärder som föreslås i del 1. Analysen utgår från ett antal teman som bedömts vara centrala i landskapskonventionen och som återkommer i flera av dess artiklar; *Landskapet i lagstiftningen*, *En samlad landskapspolitik*, *Landskapspolitiska styrmedel*, *Delaktighet och ökad medvetenhet*, *Kartläggning och uppföljning*, *Utbildning och forskning* samt *Internationellt samarbete*.

Landskapet i lagstiftningen

Enligt landskapskonventionen ska landskapet erkännas som en väsentlig beståndsdel i människornas omgivningar, som ett uttryck för mångfalden i deras gemensamma natur- och kulturarv och som en grund för deras identitet.²² Den är ett juridiskt ramverk som både erkänner landskapets betydelse för människors välbefinnande och samtidigt säkrar den demokratiska processen. För att uppnå intentionerna behövs aktivt tillämpade lagar och hänsynsregler som håller undan oacceptabla förändringar av landskapet. Proaktiva, verksamma styrmedel måste stimulera till att skydda, förvalta, restaurera eller utveckla alla typer av landskap såväl på landsbygden som i städer och tätorter.

Bristanalys

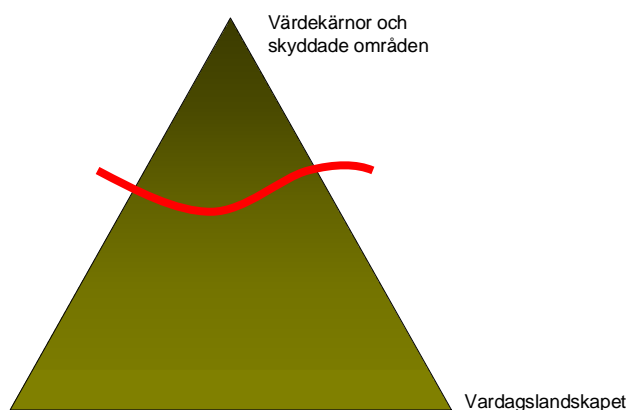
Landskap saknas och tillämpningen skiftar

I Sverige möter vi landskapsbegreppet i miljöbalken, plan- och bygglagen, väglagen och lagen om byggande av järnväg²³. Innebörden skiftar i de olika lagarna. Vanligen används begreppet i betydelsen natur eller landskapsbild i estetisk mening. Betoningen ligger på landskapspyramidens topp, vilket innefattar utvalda och skyddade områden. Formuleringar om landskapets betydelse för människor – det vill säga med betoningen på landskapets känslolinhåll – saknas helt. Det finns inget som hindrar ett vidare synsätt i regelverket, men inte heller något direkt stöd för att tillämpa en helhetssyn på landskapet som omfattar kulturella, miljömässiga, ekonomiska och sociala perspektiv.

²²“...to recognize landscapes in law as an essential component of people`s surroundings, an expression of the diversity of their shared cultural and natural heritage, and a foundation of their identity” (ELC, artikel 5).

²³ Miljöbalk (1988:808); Plan- och bygglag (1987:10); Väglag (1971:948); Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

Vid beslut enligt miljöbalken, plan- och bygglagen samt de olika sektorslagarna är beslutsordning och tillämpning starkt sektoriserade.²⁴ Delmängder av landskapet hanteras utan övergripande samordning. Regelverk som reglerar landskapets nyttjande utgår i huvudsak från en kombination av mark- och biotopperspektiv på landskapet. Skog, vatten, jordbruksmark och bebyggelse hanteras som fristående objekt vilket ger ett statiskt förhållningssätt till landskapet. I gränssnitten mellan olika markslag uppstår inte sällan intressekonflikter på grund av otydliga eller överlappande regelverk. I lagstiftningen finns också en problematisk tudelning av stad och landsbygd, där tätortslandskapet särskiljs från övriga landskapet.²⁵



Figur 5. Landskapspyramiden.

Detsamma gäller miljö kvalitetsmålen, strukturfondsprojekt, regionala utvecklingsprogram och olika anslagsfinansierade bidrag. Det saknas ett tydligt lagstadgande om att landskapets betydelse för människor ska genomsyra beslut inom olika politikområden eller regelverk på samma nivå som till exempel hållbar utveckling, såsom stadgas i grundlagen.²⁶

I miljöbalken saknas bestämmelser om generell kartläggning och värdering av landskap, men kunskap om delar av eller aspekter på landskapet ska tas fram i samband med miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. Även plan- och bygglagen saknar tydliga, övergripande formuleringar om landskap enligt landskapskonventionen. Visserligen är både landskap med utpekade värden och vardagslandskap möjliga att synliggöra i planeringskartor och bestämmelser, men tillämpningen av dessa verktyg skiljer sig markant mellan kommunerna. Begreppet landskap finns varken i kulturminneslagen eller i skogsvårdslagen,²⁷ även om den senare lyfter fram delmängderna natur och

²⁴ Lerman 2006.

²⁵ Reiter 2004:61.

²⁶ Regeringsformen 2§.

²⁷ Lag (1988:950) om kulturminnen mm; Skogsvårdslag (1979:429).



kultur för vissa typer av åtgärder. I de två sektorslagarna för infrastruktur är landskapet däremot tydligare än i både miljöbalken och plan- och bygglagen.

Förvaltnings- och utvecklingsperspektiven svaga

Det finns flera möjligheter till skydd i den svenska lagstiftningen, men regler om förvaltning och utveckling är inte lika framträdande. I miljöbalken rör bevarande främst värdefulla naturområden. Samtidigt finns möjligheter att styra förvaltningen genom hänsynsregler. Landskapsperspektivet är dock inte så tydligt att man kan tala om någon uttalad landskapsförvaltning. Instrument för utveckling eller restaurering saknas. Plan- och bygglagen tillhandahåller instrument för olika typer av planer, där utgångspunkten är att alla förändringar i markens användning ska planeras. I planerna karaktäriseras landskapet i regel som område för oförändrad användning eller för pågående markanvändning.²⁸ Översiktsplanen som inte är juridiskt bindande kan ändå synliggöra vardagslandskapet och bidra till skydd, förvaltning och utveckling. Riksintressehänsyn ingår i översiktsplanen, men detta instrument tydliggör inte landskapet som helhet, utan är främst inriktat mot avgränsade delområden. Detaljplaner kan innehålla skyddsbestämmelser, men de är i huvudsak avsedda att styra bort eller medge förändring efter prövningen av lämplig markanvändning. Både detaljplaner och områdesbestämmelser kan ge ramar för utveckling av ett område.

Beslut enligt skogsvårdslagen kan påverka allmänna intressen i landskapet, men hänsynsbestämmelser finns endast för vissa delar. Lagtillämpningen för transportsektorn är mer inriktad på att begränsa skador än på att genomföra konventionens intentioner om skydd, förvaltning och utveckling.

I kulturminneslagen finns regler för bevarande av fornlämningar, särskilt värdefulla byggnader, kyrkobyggnader och begravningsplatser huvudsakligen tillkomna före 1939. För de utvalda och skyddade objekten ska även förvaltningsföreskrifter utformas. Bestämmelser för restaurering och utveckling saknas helt.

Behov

Ett erkännande av landskapet och dess betydelse för människor och samhälle i de olika lagar som styr markanvändning, bebyggelse, planering och hushållning med naturresurser och kulturmiljö är ett viktigt steg i införandet av landskapskonventionen.

Om landskapet införs i grundlagen, så som i flera andra länder,²⁹ kan detta fungera som bas för alla sektorsbeslut och beslut inom alla politikområden. Det skulle ge landskapsperspektivet samma status som hållbar utveckling.

²⁸ Reiter 2004:61.

²⁹ Lerman 2006; T-FLOR 3 (2003) 11 rev.



Landskapsbegreppet bör införas och tydliggöras i portalparagraferna i miljöbalken, plan- och bygglagen samt i berörda sektorslagar.

Om landskapsbegreppet enligt definitionen i landskapskonventionen införs i respektive portalparagraf blir konsekvenserna följande:

- I miljöbalken kan det genomsyra tillämpningen både av andra kapitel i balken och av de många lagar som är kopplade till denna, bland annat genom kraven på miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivning.
- I plan- och bygglagen kommer detta att genomsyra både fysisk planering och byggande. Den sammantaget stora kunskap som byggts upp i många miljökonsekvensbeskrivningar skulle också kunna tas tillvara på ett bättre sätt.
- I berörda sektorslagar kan flera av landskapskonventionens intentioner uppfyllas. Kopplingen mellan skogsvårdslagens portalparagraf, miljöbalkens portalparagraf, hushållningsbestämmelser och de allmänna hänsynsreglerna samt hänsyn till översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen skulle bli tydligare. I väglagen och lagen om byggande av järnväg skulle den nuvarande hänsynen till stads- och landskapsbilden kunna utvecklas. Om dessutom landskapet införs som en förutsättning för planering av transportinfrastruktur enligt *fyrstegsprincipen*³⁰, kan även investeringsbesluten i nationella och regionala planer tydligare ha landskapet som utgångspunkt,
- I kulturminneslagen stärks kopplingen till de allmänna intressena i miljöbalken och plan- och bygglagen och gör de kulturhistoriska objektens betydelse för helheten tydligare.

Lagstiftningen och dess tillämpning i detalj bör utformas så att landskapets värden bättre kan bevaras, tas tillvara och utvecklas.

Om *procedurregler* gällande förfaranden för medverkan, delaktighet, ökad medvetenhet, utbildning, målformulering, kartläggning och värdering samt *verktyg* för skydd, styrning, förvaltning och utveckling av landskap införs i berörda regelverk underlättas genomförande och tillämpning av landskapskonventionens intentioner. Om *krav på uppföljning* av olika beslut rörande skydd, styrning, förvaltning och utveckling införs ökar kunskaperna om konsekvenserna för landskapet, vilket ger underlag för bättre beslut.

Om procedurer för skydd kompletteras med procedurer för förvaltning och restaurering vidgas möjligheterna att hantera landskap i miljöbalken. Där behöver även reglerna för miljöbedömningar av planer och program³¹ ses över och kompletteras så att de innefattar landskapet som helhet och tillämpas fullt ut i alla policier, planer och program som påverkar landskapet. Om tydligare

³⁰ Vägverket 2002:72.

³¹ Miljöbalk (1988:808), 6 kap. §§ 11–18.



krav ställs på översiktsplaner och regionplaner som dokument för kunskaper om och mål för landskapet får detta stor betydelse för alla myndigheter som har att beakta sådana planer i sina beslut. Om kraven på vad en översiktsplan måste innehålla kompletteras med landskap som bedöms ha särskilda kvaliteter och/eller värden för kommunen kan också mål och visioner för att skydda, förvalta och utveckla landskapskvaliteter formuleras. Om den skyldighet som enligt miljöbalken och plan- och bygglagen åligger länsstyrelserna att försörja kommuner med planeringsunderlag tydliggörs kan den även omfatta en karaktärisering av landskap. Om landskap införs i förordningen om regionala utvecklingsprogram (RUP) kan samspelet med den kommunala översiktsplaneringen utvecklas.

En samlad landskapspolitik

Den europeiska landskapskonventionen förutsätter att politiken ska lägga fast grundläggande prioriteringar och allmänna principer samt göra strategiska val som ska styra all verksamhet som påverkar landskapet.³² Politiken ska formuleras av nationella, regionala och lokala politiska organ och genomföras av myndigheter på motsvarande nivåer. Konventionen förutsätter vidare ett brett deltagande av allmänheten i såväl formulerande som genomförande av landskapspolitiken.³³

Bristanalys

Ett svåröverskådligt pussel

I Sverige finns ingen uttalad landskapspolitik utöver att landskapet ses som en del av miljöpolitiken och av arbetet med att säkra en hållbar utveckling. Politiken förgrenar sig redan på nationell nivå i en lång rad olika politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar.

Många politikområden påverkar landskapet, direkt eller indirekt och i varierande omfattning. Begreppet landskap används mycket sällan i de politiska målsättningarna; landskapet är underförstått. Det gör landskapsfrågorna svåra att överblicka och bidrar till att de olika politikområdena och målsättningarna bildar ett oöverskådligt pussel där helhetsbilden av landskapet i praktiken är osynlig eller i alla fall otydlig. Utan en samlad landskapspolitik med tydliga landskapsmål är det svårt både att förutse och utvärdera målkonflikter och värdera betydelsen av indirekta och kumulativa effekter i landskapet.

³² “...establish and implement landscape policies aimed at landscape protection, management and planning through the adoption of the specific measures set out in Article 6”.

³³ Lerman 2006.

Politik på olika nivåer

Regional utveckling och tillväxt, entreprenörskap och ökad sysselsättning har under senare år blivit något av honnörsord. Den regionala utvecklingen och tillväxten i Sverige är starkt beroende av EG:s sammanhållnings-, fiske- och landsbygds politik. Aktörer på nationell, regional och lokal nivå har alla ett ansvar för insatser av betydelse för den regionala utvecklingen och tillväxten. Detta ställer krav på fungerande samverkansprocesser och dialoger, sektors- samordning samt krav på offensiv kommunal översiktlig planering. Under den nuvarande programperioden 2007–2013 har eller ska strategier och konkreta projekt formuleras på dessa olika nivåer. Landskapet enligt definitionen i landskapskonventionen är inte framträdande, men med ett medvetet agerande inför nästa programperiod bör stora möjligheter finnas att tydliggöra landskapets betydelse redan i de styrande dokumenten från EG.

Geografisk skala	Tillämpning
EG nivå	EG-förordningar för olika politikområden
Nationell nivå	Nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning mm Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) mm
Flerlänsnivå	8 regionala strukturfondsprogram ERUF 8 regionala planer ESF
Länsnivå	Regionala utvecklingsstrategier, 21 RUP Regionala tillväxtprogram, 21 RTP
Kommunnivå	Kommunala översiktsplaner

Tabell 1. Sammanställning av politiska nivåer och tillämpningar.

Systemet är uppbyggt så att de för politikområdet viktiga frågorna tas upp på EG-nivå för att sedan genomsyra hela genomförandeprocessen och utvärderas i efterhand. I dag finns landskapet i bakgrunden. Värdefull natur och kultur nämns, liksom attraktiva landskap, men inte vardagslandskapet. Här redovisas *exempel* på om eller hur landskapet berörs på olika nivåer.

EG-nivå

Landsbygdsfrågorna är ett särskilt politikområde inom EG och starkt kopplade till jordbrukspolitik. Den fysiska miljön eller landskapet nämns inte direkt i riktlinjerna för sammanhållningspolitiken, men indirekt finns en bakomliggande strävan att åstadkomma attraktiva regioner, att öka samarbetet mellan regioner med likartade förutsättningar och att stödja både stad och landsbygd. En gemensam ansats för att sammanlänka regional utveckling och fysisk planering gjordes inom *ESDP, European Spatial Development Perspective* 1999.



Nationell nivå

Landskapet som begrepp nämns inte i *den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013*, men betydelsen av innovativa och attraktiva miljöer och decentraliserat genomförande poängteras. *Projekt kopplade till regionala utvecklingsfonden*, ERUF, är ett tydligt exempel på en beslutsprocess där landskapet är relevant men dolt i olika formuleringar. Bland riktlinjerna för det nationella *programmet för socialfonden, ESF*, finns ingen koppling till den fysiska miljön, men bland de politikområden som anses viktiga för genomförandet återfinns regional utvecklingspolitik, storstadspolitik och landsbygds politik, vilka samtliga har en tydlig koppling till landskapet. Genomförandeprocesserna liknar dem som föreslås i landskapskonventionen. De vägledande principerna för *operativa program kopplade till fiskefonden* innehåller inga direkta hänvisningar till landskapet. *Landsbygdsprogrammet* är den EG-politik som har tydligast fokus på landskapet men å andra sidan omfattar den endast landsbygden.

Regional nivå

Det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) ska vara en grund för olika regionala och lokala handlingsprogram. Programmet ska utarbetas av regionala samverkansorgan, självstyrelseorgan och länsstyrelsen. Processen ska bedrivas i brett partnerskap av regionala och lokala aktörer. I RUP ska ekonomi och sysselsättningsfrågor kompletteras med miljömässiga och sociala perspektiv på den regionala utvecklingen.³⁴ Enligt förordningen³⁵ ska de kommunala översiktsplanerna beaktas. I praktiken finns det ett stort behov av att utveckla metoder för att både kunna integrera landskapet och införa miljöbedömningar i RUP-processerna. Vid sidan om regionorganen spelar länsstyrelsen, som kunskapsmyndighet och statlig samordnare, en viktig roll i det regionala arbetet och inte minst i arbetet med RUP. Precis som i den kommunala planeringen ska länsstyrelsen tillvarata och väga samman statliga intressen och nationella mål.

Fysisk regionplanering regleras formellt huvudsakligen i plan- och bygglagen.³⁶ I sak gäller att behandla allmänna intressen på liknande sätt som i översiktsplaneringen, men med fokus på samordningsbehov. Landskapsbegreppet används inte i de regelverk som tillämpas för *nationell och regional infrastrukturplanering*.³⁷ I arbetet ingår dock att göra en bedömning som innefattar en redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen, bland andra *En god miljö*. Därmed kan landskapsfrågorna indirekt tas in i planeringen. Ett annat exempel på regional planering är vattendirektivet som genomförs i Sverige i form av *vattenplanering* för varje avrinningsområde. Vattenplaneringen

³⁴ NUTEK 2007.

³⁵ Förordning (2007:713) om regionalt utvecklingsarbete.

³⁶ Plan- och bygglag.

³⁷ Förordning (1989:67) om plan för stamjärnvägar; förordning (1997:262) om nationell väghållningsplan, förordning (1997:263) om länsplaner för regional infrastruktur.



har i grunden ett landskapsperspektiv men utgår enbart från förvaltningen av vattnet och andra miljöaspekter nedprioriteras för att klara vattnets goda status. På så sätt kan vattenplaneringen hamna i konflikt med förvaltningen av andra landskapsvärden. Processen för vattenplaneringen liknar i övrigt den som föreslås i landskapskonventionen.³⁸

Kommunal nivå

I den kommunala översiktsplanen finns goda möjligheter att formulera både en allmän avsiktsförklaring för landskapet och mer konkreta mål för hur nyttjandet och skyddet av landskapet ska se ut. Inom ramen för översiktsplaneringens process skulle både kartläggning, analys och målformulering genomföras. Fram till i dag har dock få kommuner använt översiktsplanen på detta sätt.³⁹

Kommunerna behöver en regional planeringsnivå att samspela med och regionala planeringsunderlag som stödjer det egna planarbetet när det gäller landskapet. Utvecklingsprogram som i ett regionalt perspektiv beskriver landskapets kvaliteter, samt mål och strategier för att skydda, förvalta och utveckla dessa, kan bli ett stöd för ett fördjupat arbete med landskapet på kommunal nivå. Det är då viktigt att tydliggöra det regionala utvecklingsprogrammets och översiktsplanens inbördes roller som samlande kunskapsunderlag vid beslut om förändrad markanvändning som påverkar landskapet.

Landskapsmål och miljömål

Landskapskonventionen efterfrågar dels nationella och programmatiska landskapsmål givna av den nationella landskapspolitiken, dels mer tillämpade och lokala landskapsmål.⁴⁰ Berörda nationella mål är främst miljökvalitetsmålen. Generationsmålen och delmålen utgår från fem grundläggande värden och kan formuleras så här: främja människors hälsa, värna den biologiska mångfalden, ta tillvara de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemets långsiktiga produktionsförmåga samt trygga en god hushållning med naturresurserna.⁴¹ De fem grundläggande värdena sammanfaller väl med grundsynen i landskapskonventionen.⁴²

³⁸ Vattenmyndigheterna arbetar med den så kallade vattenplaneringscykeln (Miljöbalk (1988:808), 5 kap; förordningen (2002:660) om förvaltning av vattenmiljön).

³⁹ Lerman 2006.

⁴⁰ Lerman 2006.

⁴¹ Proposition 2004/05:150.

⁴² "Concerned to achieve sustainable development based on a balanced and harmonious relationship between social needs, economic activity and the environment; Noting that the landscape has an important public interest role in the cultural, ecological, environmental and social fields, and constitutes a resource favourable to economic activity and whose protection, management and planning can contribute to job creation." (ELC, förord).



Det finns alltså inga motsättningar mellan de nationella miljö kvalitetsmålen och landskapskonventionen. Men några aspekter täcks inte in. Begreppet *landskap* som självständigt värde förekommer exempelvis inte i miljömålen och inte heller övergripande mål för landskapskvalitet.⁴³ Då de landskapsrelaterade miljömålen är nedbrutna på natur-, kultur- och upplevelsevärden samt friluftsliv finns en potentiell risk för målkonflikter *inom* samma mål men även *mellan* olika mål.

Behov

För att landskapet ska bli en förhållningsfråga på politisk nivå behövs såväl en särskild landskapspolitik som ett landskapsperspektiv inom alla berörda politikområden.

En utredning bör tillsättas med uppdrag att formulera en nationell landskapspolitik. I uppdraget bör ingå att ta fram en nationell strategi och att föreslå nationella mål för landskapet.

Om en nationell landskapspolitik ska kunna fungera som ett paraply för samordning av de många nationella, regionala och kommunala områden som påverkar landskapet bör den manifesteras i en nationell strategi för landskapet.⁴⁴ En sådan strategi kan tjäna som plattform för att utveckla såväl nationella mål och visioner för landskapet som regionala och kommunala strategier, program och planer. Strategin kan också peka på hur landskapet ska tydliggöras i olika politikområden. Den ska utveckla förhållningssätt för att balansera målkonflikter och föreslå principer för hur delaktigheten i frågor som rör landskapet ska kunna utvecklas på olika nivåer. Ett sådant strategiarbete bör integreras med arbetet med åtgärdsstrategin för Hushållning med mark, vatten och byggd miljö.

Mål för landskapet ska tydliggöra vad vi vill uppnå med landskapspolitiken och vara ett stöd för att utvärdera målkonflikter samt indirekta och kumulativa effekter. En framsynt hantering av gemensamma målbilder och målkonflikter är mycket angelägen. De växande insikterna om de globala klimatförändringarna innebär potentiella målkonflikter mellan till exempel *Livsmedels- och Landsbygdspolitiken* å ena sidan och det energipolitiska verksamhetsområdet *Politik för ett uthålligt energisystem* å den andra. I ett landskapsperspektiv är det nödvändigt att balansera målsättningar om landskapet som källa till socialt välbefinnande mot målsättningar om förnyelsebara energikällor som bygger på omfattande odling av biomassa och storskaliga vindkraftsetableringar.

⁴³ Tema Nord 2003:550; Proposition 2004/05:150.

⁴⁴ I Norge finns en motsvarande nationell strategi för landskapet som bland annat kopplar samman den övergripande landskapspolitiken med de norska miljömålen, de så kallade arealpolitiska målen (Riksantikvaren 2007).



2008-01-15

103-03188-2006

Målen för landskapet ska kunna vägleda alla verksamheter och åtgärder som påverkar landskapet och bör därför formuleras i samverkan mellan berörda aktörer, inte minst lokalbefolkningen.⁴⁵ Målen ska beskriva:

- det huvudsakliga innehållet i landskapspolitiken,
- de grundläggande karaktärsdragen i landskapen och de kvaliteter som ska uppnås,
- vilka delmängder av landskapet som ska vara föremål för bevarande, styrning eller omskapande samt
- med vilka medel målen ska uppnås.

Landskapsmålen kan bilda en ram runt miljökvalitetsmålen och därmed ge begreppet hållbar utveckling ett tydligt rumsligt helhetsperspektiv som komplement till de relativt sektoriserade och detaljerade mål och delmål som finns i dag.

”Nationell strategi för hållbar utveckling” bör revideras utifrån de nya förutsättningar som följer av landskapskonventionens genomförande.

Om landskapet enligt landskapskonventionen införs i den Nationella strategin för hållbar utveckling kan större hänsyn tas även till vad människornas omgivning samt den fysiska och känslomässiga miljön betyder för att regional utveckling ska bli hållbar. Regeringen har sedan 1997 årligen utformat en nationell strategi för hållbar utveckling, där den angivit hur de tre dimensionerna ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska hanteras i samhället. Inom den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling har miljöskyddsfrågorna och ekologiska frågor hittills övervägt. Tolv huvudindikatorer har tagits fram för hållbar utveckling, men för miljö nämns endast växthusgaser och farliga ämnen.

Berörda myndigheter bör få i uppdrag att inför EU:s nästa programperiod tydliggöra landskap i program på europeisk, nationell, regional och lokal nivå.

I de regionala utvecklingsprogrammen ska inriktningen för olika projekt eller processer styrda av EG:s olika fonder vägas samman. Vid regelbundna samråd mellan de förvaltningsansvariga myndigheterna ESF-rådet, Nutek, Fiskeriverket och Jordbruksverket diskuteras hur de *olika EG-programmen* ska stödja varandra vid ansökningar som ligger i gränzonerna mellan olika program. Om diskussionerna kompletteras med landskapsfrågor kan kopplingarna mellan tillväxt, attraktivitet, rekreation, turism, attraktiva bostads- och arbetsmiljöer och effekter och konsekvenser för landskapet, inklusive urbana landskap och stadsmiljöer bli tydliga.

⁴⁵ Lerman 2006.



Gör landskapet synligt som en förutsättning för regional och lokal utveckling genom regionala landskapsstrategier.

I landskapskonventionen finns ett uttryckligt krav att regionala och lokala myndigheter ska vara delaktiga i genomförandet av konventionen, inte minst genom att formulera regionala och lokala visioner för landskapet och dess utveckling.⁴⁶ En ökad integration mellan regionala utvecklingsprogram, sektorsprogram och planer, tvärsektoriell fysisk planering enligt PBL samt infrastrukturplanering skulle ha stor betydelse för landskapet. Det kan till exempel bidra till samlade bedömningar av miljöförutsättningar, ansvarsfördelning, medelstilldelning och fysiska strukturer. De regionala utvecklingsprogrammen skulle därmed tillföras substans och mer direkt länkas samman med den kommunala fysiska planeringen helt enligt intentionerna med ESDP.⁴⁷ Det ger också en ökad möjlighet till en rumslig precisering av regionala miljö-
mål.⁴⁸

Under 2006–2007 har flera län på försök arbetat med regionala landskapsstrategier för biologisk mångfald som ett led i att utveckla ett hållbart brukande av naturresurser och en helhetssyn på landskapet.⁴⁹ Försöksverksamheten är en naturlig utgångspunkt för att utveckla det miljö- och landskapsmässiga innehållet i de regionala utvecklingsprogrammen (RUP). Arbetet har varit kopplat till strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö samt till delmålet om hållbart nyttjande i miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt växt- och djurliv”. Syftet har varit att utifrån en helhetssyn integrera och effektivisera de åtgärder som krävs för ett hållbart brukande av landskapets naturresurser, biologiska mångfald och historiska värden.

Strategierna kan utgöra underlag för samråd i planeringsprocesser och miljökonsekvensbeskrivningar, men även underlag till de regionala utvecklingsprogrammen. Om landskapsstrategierna utvecklas i samverkan mellan regionorgan, länsstyrelse och kommuner skapas förutsättningar för att ge landskapskonventionen substans och legitimitet på både den regionala och kommunala nivån. Strategierna blir även ett värdefullt stöd för kommunernas arbete med landskapsfrågor i den egna planeringen.

Naturvårdsverket ska ta fram en generell vägledning för regionala landskapsstrategier i samråd med andra berörda myndigheter under 2008. Naturvårdsverket överväger även att se över begreppet Regionala landskapsstrategier för

⁴⁶ ELC, artikel 5c; Subsidiaritetsprincipen ska också vara vägledande (ELC, artikel 4).

⁴⁷ *European Spatial Development Perspective*; SOU 2007:10.

⁴⁸ SOU 2007:10.

⁴⁹ Pilotverksamheten har nyligen återrapporterats till regeringen (Länsstyrelsen i Dalarnas län 2007; Länsstyrelsen i Kalmar län 2007; Länsstyrelsen i Skåne län 2007; Länsstyrelsen i Stockholms län 2007; Länsstyrelsen i Västerbottens län 2007; Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2007; Länsstyrelsen i Östergötlands län 2007).



biologisk mångfald.⁵⁰ Riksantikvarieämbetet menar att det med hänsyn till landskapskonventionens åtaganden finns ett antal kriterier som bör vara vägledande i utvecklingen av arbetet med regionala landskapsstrategier. De bör:

- ha en stark legitimitet med politiskt förankrade mål och visioner,
- kunna tjäna behoven både i regionplaneringen och i den kommunala översiktsplaneringen,
- ha ett tydligt tvärsektorielt perspektiv på landskapet och omfatta de sociala, miljömässiga och ekonomiska dimensionerna,
- innefatta hela länet/regionen,
- vara kopplade till nationella målbilder (nationell landskapsstrategi) samt
- utgöra underlag för att utveckla landskapsfrågorna i RUP.

Av detta följer dels att strategierna bör utvecklas i nära samarbete mellan regionorgan, länsstyrelse och kommunerna, dels att landskapsstrategierna bör vila på en kombinerad miljö-, regional- och utvecklingspolitisk grund.

Landskapspolitiska styrmedel

För att en landskapspolitik ska kunna genomföras i praktiken på olika nivåer i samhället behövs ekonomiska instrument för att styra utvecklingen i önskad riktning. Det kan vara anslagsposter i statsbudgeten inom områden som transportpolitik, regional tillväxt, livsmedelspolitik, urban- och landsbygds politik och skogs politik. Det kan också vara skatter och avgifter eller olika former av marknadsanpassade styrmedel. Alla styrmedel har det gemensamt att de syftar till att på olika sätt påverka de val som medborgare och organisationer gör både på kort och på lång sikt, så att de landskapspolitiska målsättningarna kan uppnås. Politiken verkställs av sektorsmyndigheter som också hanterar de styrmedel som politikerna beslutat om.

Bristanalys

Starka sektorsmyndigheter

Landskapsfrågorna berör av naturliga skäl många olika sektorer. Breda, sektorsövergripande frågor kräver i regel en tydlig ansvarsfördelning för att kunna hanteras på ett effektivt sätt, särskilt i en sektoriserad förvaltningsstruktur som den svenska. Problem som ofta uppstår är antingen överlappningar och dubbelarbete eller att frågor helt enkelt ”faller mellan stolarna”.⁵¹ När det gäller arbetet med landskapsfrågor i Sverige finns båda problemen parallellt - vi har en situation med överlappande ansvar samtidigt som vissa frågor faller mellan stolarna. Att skapa en ny myndighet med ett övergripande ansvar för landskapsfrågorna är inte en önskad väg för att nå effektivitet och samord-

⁵⁰ Naturvårdsverket 2007.

⁵¹ Statskontoret 2005.



ningsvinster. Det finns då en risk för att landskapet blir ytterligare en sektor vid sidan av dem som redan finns.

Starka myndighetssektorer kan påverka möjligheterna till medborgarinflytande i beslutsfattandet. Myndigheterna tenderar att ges företräde i tolkningen av viktiga frågor, vilket leder till att de offentliga institutionernas perspektiv prioriteras framför de ofta sammansatta problem som medborgarna möter i vardagen. Det har också visat sig svårt att på frivillig väg uppnå samordning mellan politiska beslutsfattare, verkställande myndigheter och olika privata aktörer.⁵²

Landskapet är osynligt i regleringsbrev

Användningen av de anslagsfinansierade styrmedlen regleras av förordningar och av myndigheternas regleringsbrev. Det är intressant att granska hur landskapsbegreppet används i dessa dokument. En genomgång av samtliga regleringsbrev för 2007⁵³ visar att begreppet landskap förekommer i endast fyra fall, nämligen i regleringsbrev för länsstyrelserna⁵⁴, Statens jordbruksverk⁵⁵, Naturvårdsverket⁵⁶ och Riksantikvarieämbetet⁵⁷. De flesta träffarna rör *odlingslandskapet* och insatser som är kopplade till arbetet med miljökvalitetsmålen ”Ett rikt odlingslandskap” och ”Myllrande våtmarker”. I övrigt handlar det om Nationell inventering av landskapet i Sverige (NILS), regionala landskapsstrategier, förslag till nationellt genomförande av Europeiska landskapskonventionen samt fornminnes- och kulturlandskapsvård.

Att odlingslandskapet uppmärksammas i regleringsbrevet för Statens jordbruksverk är naturligt. De styrmedel myndigheten hanterat riktat sig mot aktörer inom en areell näring som både förändrar landskapet och är viktig för vården och förvaltningen av detsamma. Jordbrukets viktiga roll som landskapsförvaltare manifesteras inte minst genom de olika miljöersättningarna för vård och förvaltning av landskapskvaliteter, som till exempel ängs- och betesmarker samt värdefulla natur- och kulturmiljöer. Mot bakgrund av detta borde egentligen begreppet landskap ha en ännu mer framträdande plats i det regleringsbrevet. I regleringsbrev för till exempel Skogsstyrelsen, Vägverket, Banverket, Energimyndigheten och Boverket saknas landskapsbegreppet helt. Detta kan uppfattas som en brist, då myndigheterna hanterat mål, medel och verksamheter som både förändrar landskapet och innebär möjligheter till vård, förvaltning och utveckling.

⁵² Statskontoret 2005.

⁵³ Ekonomistyrningsverket, statsliggaren på Internet.

⁵⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Länsstyrelserna.

⁵⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens jordbruksverk.

⁵⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Naturvårdsverket.

⁵⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Riksantikvarieämbetet.

Hur kan befintliga styrmedel samspela?

Landskapet är alltså relativt osynligt i myndigheternas regleringsbrev. Det är en följd av den nämnda fragmentiseringen av landskapsbegreppet i olika politikområden⁵⁸. I regleringsbreven ligger landskapet dolt i begrepp som miljö, biologisk mångfald, kulturmiljö, skogs- och jordbrukslandskap med flera. Mot bakgrund av landskapskonventionens intentioner kan denna fragmentisering uppfattas som en allvarlig brist, i synnerhet när den är så tydlig bland de myndigheter som hanterar styrmedel och verksamheter som direkt påverkar landskapet. Alla har ansvar för sin delmängd men ingen har ansvar för helheten – det vill säga landskapet.

Ett effektivt samspel förutsätter även att det råder balans mellan olika typer av ekonomiska styrmedel för skydd, förvaltning och planering med mera. Det är svårt att överblicka hur det är ställt med denna balans i dag, men en allmän bedömning är att det råder brist på ekonomiska styrmedel som stimulerar en aktiv förvaltning och utveckling av landskap i ett helhetsperspektiv.

Utan landskapspolitik – inget samspel

Många av dagens ekonomiska styrmedel har betydelse för möjligheten att genomföra landskapskonventionens intentioner om skydd, förvaltning och utveckling av landskapet. Verktygen behöver dock uppdateras och kompletteras parallellt med införandet av en landskapspolitik med tydliga målsättningar för landskapet. En sådan landskapspolitik samordnar politikområden som påverkar landskapet och visar hur potentiella målkonflikter mellan och inom politikområden kan hanteras.⁵⁹ Detta är i sin tur en förutsättning för att myndigheter och ekonomiska styrmedel ska kunna samspela på ett effektivt sätt för att uppnå målen för landskapet. Då denna förutsättning saknas i dag är det svårt att i ett landskapsperspektiv säga om de ekonomiska styrmedlen samspelar eller inte. En landskapspolitik behövs även för att tydliggöra vilka kompletterande styrmedel som behövs.

Behov

En funktion bör inrättas med uppgift att samordna myndighetsinsatser på landskapsområdet samt att följa och utvärdera landskapspolitiken.

Det finns ett behov av en bättre samordning mellan myndigheter som hanterar landskapsfrågor. En grundsten i samordningen av alla de frågor som rör landskapet är en samlad landskapspolitik med tillhörande mål och strategier. Vid sidan av detta behöver myndigheternas arbete med landskapsfrågor drivas på och landskapspolitikens efterlevnad och effekter följas och utvärderas på nationell nivå. Riksantikvarieämbetet menar att ansvaret för detta kan läggas hos en särskild funktion som placeras inom regeringskansliet, exempelvis ett

⁵⁸ Se avsnittet En samlad landskapspolitik.

⁵⁹ Se avsnittet En samlad landskapspolitik.



råd. Uppgiften för en sådan funktion föreslås vara att aktivt verka för samordning mellan ansvariga departement och myndigheter, tjäna som ett centralt samarbetsforum och ansvara för utvärderingen av landskapspolitiken. Funktionen bör ha en bred sammansättning med representanter från centrala och regionala myndigheter, kommuner, ideella organisationer, universitet och näringsliv.

Alla myndigheter som hanterar mål, medel och verksamheter som påverkar landskapet bör få i uppdrag att formulera den egna myndighetens roll och ansvar i en samlad, nationell landskapspolitik. Tydliga formuleringar om roll och ansvar bör införas i respektive myndighets regleringsbrev.

Om de myndigheter som hanterar mål, medel och verksamheter som påverkar landskapet tydliggör sin egen roll och sitt eget ansvar, så kan det gemensamma arbetet med landskapet spridas på olika nivåer – nationellt, regionalt och lokalt. En viktig fråga är till exempel tillgången till god landskapskompetens. Sådan kompetens behövs i bedömningen och utvärderingen av hur olika övergripande planer och program påverkar landskapet. Den behövs också i genomförandet av åtgärder och projekt eller vid handläggning av bidrag som påverkar landskapet. Det är viktigt att personer med landskapskompetens är inblandad i hela processen:

- före – i förstudier eller när beslut fattas om olika typer av stöd och bidrag,
- under – genomförande av projekt och åtgärder, utformning av krav på ansökningar om bidrag etc.,
- efter – uppföljning och utvärdering, blev det som det var tänkt?

Ekonomiska styrmedel för olika politikområden bör ses över och anpassas så att de samspelar i ett landskapsperspektiv. En särskild insats bör göras för att utveckla styrmedel som stimulerar förvaltning och utveckling av landskapet.

Om önskade effekter i landskapet ska uppnås är det viktigt med en god samordning av olika styrmedel för skydd, förvaltning och planering av landskapet. Det kan handla om anslagsposter i statsbudgeten, skatter och avgifter eller olika former av marknadsanpassade styrmedel. För att få en tydligare bild av hur dagens olika ekonomiska styrmedel slår i förhållande till bevarande, skydd och planering behövs en mer utförlig analys av olika de styrmedel som påverkar landskapet. En sådan analys kan förslagsvis bygga vidare på sammanställningar och analyser som gjorts av Styrmedelsgruppen⁶⁰, Naturvårdsverket⁶¹ och Energiverket⁶².

⁶⁰ Styrmedelsgruppen 2007.

⁶¹ Naturvårdsverket 2003.

⁶² Energimyndigheten och Naturvårdsverket 2006.

Delaktighet och ökad medvetenhet

Enligt landskapskonventionen förbinder sig varje part att införa förfaranden för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse för landskapet.⁶³ På detta sätt tydliggörs bland annat politikens och förvaltningens ansvar för att människor ska kunna känna sig delaktiga och betraktas som aktörer i alla processer, både direkt i landskapet och i processer som indirekt medför konsekvenser för landskapet. Men för att allmänhet, privata organisationer och offentliga myndigheter ska kunna agera krävs en ökad medvetenhet om landskapens värde, deras roll och om förändringar i landskapen, något som länderna som ratificerat konventionen också förbinder sig att främja.⁶⁴ I detta ryms både horisontell integrering, det vill säga mellan olika perspektiv och olika policyområden i samma beslutsprocess, men också vertikal integrering mellan befintliga skalnivåer, från lokal och regional nivå till den nationella och internationella arenan.⁶⁵

Bristanalys

Att skapa delaktighet och ökad medvetenhet innefattar frågor om hur landskap ska hanteras i olika sektorer och förvaltningar. Det förutsätter att experter arbetar tillsammans över sektorsgränser med allmänhet, näringsliv och frivilligorganisationer inom områden som kunskapsuppbyggnad, kommunikation, förmedling, förståelse, kartläggning, värdering, mål samt prioriteringar i och av landskap. Det förutsätter att kunna se, förstå, värdesätta och tillvarata individers olikheter oavsett etnicitet, religion, genus/kön, generation, klass, sexuell läggning och funktionshinder. Ökad medvetenhet bör förstås som kunskapspridning i alla riktningar utifrån ett mångfaldsperspektiv, där mångfald innefattar alla egenskaper som inverkar på förmågan att samarbeta, kommunicera och lösa problem.

Medverkan i det politiska beslutsfattandet har i Sverige traditionellt varit institutionaliserat och givet vissa intressen. Utmaningen med landskapskonventionen består i att hitta en rimlig kombination av representativ-, direkt- och deltagardemokrati.⁶⁶ Som uttrycks i Europarådets riktlinjer för implementering av landskapskonventionen⁶⁷ är utgångspunkten att en stärkt relation mellan människa och livsmiljö också stärker hållbar utveckling. Landskap måste ses som en demokratifråga där skillnader accepteras samtidigt som gemensamma frågor kan identifieras och leda till gemensamma lösningar. Det påverkar hela processen för utformningen av en landskapspolitik, där allmänhe-

⁶³ ... establish procedures for the participation of the general public, local and regional authorities, and other parties with an interest in the definition and implementation of the landscape policies mentioned in paragraph b above (ELC, artikel 5c).

⁶⁴ ...increase awareness among the civil society, private organizations, and public authorities of the value of landscapes, their role and changes to them (ELC, artikel 6a).

⁶⁵ Ljung 2007.

⁶⁶ Pieterse 2005.

⁶⁷ T-FLOR (2007) 8.



tens delaktighet måste ses som berikande och som en möjlighet att bekräfta kunskap, definiera mål och formulera insatser. En sådan relationell och processuell förståelse av landskapet betonar vikten av att bereda möjligheter för allmänheten och andra aktörer än politiker och förvaltare att påverka hur deras närområden förvaltas och utvecklas. En sådan utgångspunkt möjliggör en bredare syn på hur landskap produceras i olika moment både inom och utom förvaltningsprocesserna.⁶⁸

Som Europarådet⁶⁹ vidare påpekar är behovet av att öka allmänhetens, privata organisationers och myndigheters medvetenhet av landskapets värde, roll och förändringar i landskapet inte det samma som att dessa aktörer inte uppfattar kvaliteter i sin miljö. Behovet av en ökad medvetenhet avser i stället att klargöra relationen mellan den fysiska miljön, pågående markanvändning och andra aktiviteter samt vilka förändringar dessa medför i landskapet. Insatser för ökad medvetenhet bör därför inkludera till exempel allmänhet, politiker, representanter för myndigheter och inte minst företag, intresseorganisationer, representanter för vetenskap och teknik, konstnärer och skådespelare med flera.

Vad som avses med medverkan måste bedömas utifrån metod, uppgiftens karaktär och i vilken skala något ska utföras. Generellt kan dock sägas att medverkan ska ses som *ett system för ömsesidig informationsspridning*. Det behövs i alla faser i processen att planera och implementera landskapspolitik, inte minst i definitionen av landskapskvalitetsmål, beslutsfattande och implementering av aktiviteter.

Medverkan från enskilda och intresseorganisationer sker ofta i en situation där olika aktörer har olika mål, intressen, status och möjlighet att påverka. Som Nordiska ministerrådet påpekar är skillnaden mellan en process där allmänhet och frivilligorganisationer *tillåts* inspel och en process där deras deltagande uttryckligen *efterfrågas* en viktig aspekt.⁷⁰ I detta framstår också tidpunkten för deltagande som avgörande för möjligheterna att delta i och påverka processen. Tidpunkten styr huruvida allmänheten kan ta initiativ, delta i utformning av åtgärder och visioner eller om det är redan processade förslag där delaktigheten handlar om att ta del av redan på förhand tagna beslut.

Ett problem som bland andra Ansvarskommittén identifierade är att dagens uppföljning och utvärdering av såväl kommunala som statliga tjänster ofta har tyngdpunkten på myndigheten, medan brukarens perspektiv mer sällan blir belyst.⁷¹ Dessutom tycks de flesta kommuner, länsstyrelser, regionförbund med flera sakna strategier för hur dialogen med allmänheten ska föras i andra

⁶⁸ Sjölander-Lindqvist & Bolin 2007.

⁶⁹ Sjölander-Lindqvist & Bolin 2007; T-FLOR (2007) 8.

⁷⁰ Tema Nord 2003:550.

⁷¹ SOU 2007:10.

sammanhang än i den lagstyrda processen, trots att attityder och förhållnings-sätt till allmänhetens medverkan under senare år har öppnat för större delaktighet.

I de fall det finns en dialog mellan myndigheter, medborgare och frivilligorganisationer fokuserar den sällan på landskapet. Det är i huvudsak när in-greppen kommer nära människors vardag som det skapas ett lokalt engagemang och då inte sällan som en reaktion på en förestående förändring. Processen kring den kommunala översiktsplaneringen är tänkt att kunna hantera delaktighet även i preaktiv bemärkelse. Det skiljer sig dock mycket åt mellan kommunerna hur denna möjlighet tillämpas. En betydande del av landskapsfrågorna, framförallt de som rör landsbygdens landskap, hanteras dessutom på en ansvarsnivå där dialogparten utgörs av staten eller ett regionförbund och inte av kommunen. Medverkan kan därför inte enbart begränsas till den kommunala nivån och till frågor som rör landskapet i den omedelbara närmiljön. Dialogen mellan allmänhet och myndigheter försvåras av att naturliga arenor saknas när det gäller frågor som ligger på en regional eller nationell nivå. Det finns dock exempel på avgränsade projekt där staten i dialogprojekt diskuterar mål för vissa områden.⁷²

Behov

Kunskapsuppbyggnad, kommunikation, förmedling och tillgång till information är grundläggande när det gäller människors förståelse för och medvetenhet om landskap och landskapens värden. Samtliga delar är även avgörande för människors möjligheter att delta i de processer för delaktighet som finns att tillgå. Att genomföra åtgärder för att öka delaktigheten och medvetenhet innebär såväl styrning uppifrån som att ta vara på underifrånperspektivet i landskapspolitikens utformning och verkställande. Erfarenheter från olika medverkansprojekt tyder på att det i många fall är att föredra att verka för så kallad optimal medverkan framför att alla ska delta.⁷³ Då maximal medverkan ofta är en praktisk omöjlighet och kan medföra en begränsning för samverkan kan flexibla former för deltagardemokrati vara att föredra.⁷⁴

För att vinna förståelse hos allmänheten och nå en reell och representativ kommunikation krävs flera åtgärder. Som sammanfattas av Nordiska ministerrådet⁷⁵ ska lokal medverkan och inflytande i beslut som berör landskap stimuleras genom att:

- vitalisera processer och relationer med allmänheten och frivilligorganisationer och att

⁷² Till exempel pilotverksamheten med regionala landskapsstrategier, framförallt i Kalmar län respektive Västerbottens län (Länsstyrelsen i Kalmar län 2007; Länsstyrelsen i Västerbottens län 2007).

⁷³ Sjölander-Lindqvist & Bolin 2007.

⁷⁴ Cornwall 2000; Tapela et al 2007.

⁷⁵ Tema Nord 2003:550.



- interaktionen mellan experter och andra aktörer ändras, vilket får till följd att expertrollen breddas.

För att nå dessa mål krävs en rad åtgärder, av vilka de mest framträdande presenteras nedan tillsammans med förslag på informationssatsningar.

Stärk kraven på, och utveckla arbetsformerna för, delaktighet och tillvaratagande av lokal kunskap i arbetet med skydd, förvaltning och utveckling av landskap.

Ansvarskommitténs⁷⁶ menar att det behövs bättre metodik för medborgarperspektivet i den nationella informationsförsörjningen vad gäller såväl kommunala som statliga verksamheter. För att utveckla arbetsformer för både delaktighet och ökad medvetenhet krävs ett samarbete mellan företrädare från myndigheter, kommuner, universitet och högskolor, frivilligorganisationer och näringsliv med flera. Viktiga frågor att arbeta med är dels hur olika aktörers medvetenhet om landskapet kan öka men också hur graden av delaktighet ska kunna stärkas i olika frågor som rör landskapet.

Leadermetoden⁷⁷, som är ett sätt att tillvarata lokal kunskap i landsbygdsutveckling, bör kunna tillämpas och utvecklas som ett led i arbetet med landskapskonventionen. Landskapstolk enligt dansk modell är en annan kreativ möjlighet.⁷⁸ Också erfarenheter från pilotverksamheten med regionala landskapsstrategier bör ligga till grund för fortsatt arbete med metodutveckling av förfarande för medverkan. Till exempel Västerbottens län har tagit fram en modell för samverkan som med fördel kan prövas i olika samråd.⁷⁹

Utveckla förutsättningarna för delaktighet och medvetenhet i landskapsfrågor genom att skapa arenor för fysiska och virtuella möten.

Människors möjligheter att medverka och nå ökad medvetenhet om landskap påverkas av tillgängliga mötesplatser. Att bjuda in till dialog i kommunhus, genom utställningar på bibliotek med mera är beprövade sätt att skapa sådana platser. Många aktörer försöker hitta andra tillvägagångssätt för att nå dialog mellan politiker, förvaltning och allmänhet. Internetbaserade möten, träffar i köpcentrum, besök hos intresseföreningar med mera är exempel på kreativa lösningar.

Utbildning av experter (planerare, rådgivare, landsbygdsutvecklare, projektledare med flera) i metoder för delaktighet.

⁷⁶ SOU 2007:10.

⁷⁷ Jordbruksdepartementet 2007; Europeiska unionens råd 2005.

⁷⁸ Olwig 2007a.

⁷⁹ Länsstyrelsen Västerbottens län 2007.

Konventionens fokus på allmänhetens förhållande till landskap gör att experter som arbetar med landskap inom offentlig förvaltning behöver bredda sin yrkesroll och kompetens. Ökad vikt bör läggas på dialog med allmänheten, insamling av data och på analys av hur de som bor i och brukar landskapet uppfattar och värderar det. Detta kan innebära att experter, vid sidan av sin roll som handläggare, planerare, arkitekt eller motsvarande, i större utsträckning måste ingå i rollen som inspiratör, pådrivare och rapportör från olika lokala samarbetsprocesser.

Kartläggning och uppföljning

Kartläggning och värdering (engelska *identification and assessment*) av landskapet utgör en central del av den europeiska landskapskonventionen. Varje land förbinder sig att utveckla sina kunskaper om landskapet genom att kartlägga sina egna landskap över hela sitt territorium, att analysera landskapens särdrag och de krafter och påtryckningar som omvandlar dem och att lägga märke till förändringar.⁸⁰ I Europarådets riktlinjer för implementeringen av landskapskonventionen⁸¹ poängteras att utveckling av sådan kunskap måste inrymma tre delar:

- en beskrivning av landskapets karaktärsegenskaper samt relationen mellan människan och landskapet,
- en analys av förändringsprocesser i landskapet, både framåt- och bakåtblickande, samt en beskrivning av risker och utmaningar som landskapet står inför och
- en analys av betydelsen av karaktärer och värden i landskapet.

I den tredje punkten ingår landskapets betydelse som socialt rum, där kunskaper om den sociala dimensionen i landskapet bör utvecklas i dialog mellan myndigheter och allmänheten.

Bristanalys

I den svenska versionen av landskapskonventionen översätts begreppen *identify* och *assess* till *kartlägga* och *värdera*. Innebörden av begreppet *assess* är något dubbeltydig eftersom det betyder både 'analysera' och 'värdera'. Betydelsen av artikel 6c, avdelning 1. är därför närmast liktydig med det i Sverige allmänt accepterade begreppet *landskapsanalys*. Landskapsanalys är ett begrepp som används i de mest skiftande sammanhang och som i sin mest grundläggande form betyder 'systematisering av kunskaper för att förstå plat-

⁸⁰ i) to identify its own landscapes throughout its territory;

ii) to analyse their characteristics and the forces and pressures transforming them;

iii) to take note of changes (ELC, Artikel 6c)

⁸¹ T-FLOR (2007) 8.

sen'.⁸² Att konventionstexten bör tolkas i termer av landskapsanalys stöds av Europarådet.⁸³

Landskapsanalys används inom många områden och har därmed olika syften. De vanligaste tillämpningsområdena är infrastrukturplanering, kommunal planering (översiktsplaner, detaljplaner med mera), och därtill hörande miljökonsekvensbeskrivningar, regionplanarbeten samt regionala eller kommunala natur- och kulturmiljövårdsprogram.

Diffusa begrepp

Det finns över lag en otydlighet kring vad som avses med landskapsanalys och vad som i själva verket är analyser av delmängder eller enskilda aspekter av landskapet. I landskapsanalyserna ingår dessutom ofta både moment av inventering och en analys. I begreppet *landskapsanalys* ryms en mängd olika analystraditioner och det är inte alltid som landskapet som helhetsbegrepp är föremål för analysen.⁸⁴ Ofta uttrycks landskapsanalysens inriktning genom tillägg som *historisk landskapsanalys*, *ekologisk landskapsanalys* eller *landskapsbildsanalys*. Det finns även en rad analysmetoder som inte språkligt sammankopplas med landskapsbegreppet men som utgör en form av landskapsanalyser. Exempel på detta är bland annat *space syntax*⁸⁵ och *ortsanalys*⁸⁶ (norska *stedsanalys*).

Specialisering på gott och ont

Många av de kartläggningsarbeten och landskapsanalyser som i dag utförs och tillämpas i Sverige är specialiserade och styrda av olika sektorsområden där arkitektur, naturvård, kulturmiljövård och övrig samhällsplanering utvecklar sina egna varianter, designade för enskilda sakfrågor, utan inbördes samordning.⁸⁷ Att inta tematiska utgångspunkter och att välja att analysera delaspekter av landskapet måste dock inte vara ett problem, tvärtom kan det i många fall vara en förutsättning för att på ett stringent sätt kunna hantera en särskild fråga i landskapet.⁸⁸ Ett generellt problem är dock den bristande in-

⁸² Schibbye & Pålstam 2001.

⁸³ "The term — identification" should therefore be understood in its broad sense as the expression of this preliminary requirement; it is composed of a phase of comprehension and analysis of specific characteristics (description) and a phase of quality problem identification (assessment), which may vary according to the complexity of situations and objectives. The term identification should not be interpreted simplistically nor be limited to an inventory of landscapes but should be linked to the establishment of landscape quality objectives." (T-FLOR (2007) 8).

⁸⁴ Landskapsanalyser kan exempelvis ha ett renodlat ekologiskt, arkeologiskt eller skogligt perspektiv, se exempelvis Västerbottens museum 2005; Skogsstyrelsen 1998.

⁸⁵ <http://www.spacesyntax.org/publications/commonlang.html>

⁸⁶ Boverket 2006.

⁸⁷ Tema Nord 2003:550.

⁸⁸ Ett intressant exempel på nationell, tematisk landskapsanalys är Naturvårdsverkets frekvensanalys av skyddsvärd skog (Naturvårdsverket 2005).

tegrationen mellan olika vetenskapliga traditioner när det gäller analys av landskapet. Den vetenskapliga traditionen styr i viss mån vilka frågor som behandlas och även i vilken grad andra aktörer involveras i bedömningen. Analystraditionen påverkar också synen på landskapet, på värden i landskapet och inställningen till förändring.⁸⁹ Landskapskonventionen understryker vikten av att se landskapet som ett samspel mellan människa och natur. Starka vetenskapliga, och ibland yrkesmässiga, fack utan utbyte försvårar möjligheten att i analyser av landskapet påvisa och beskriva detta samspel. Enligt Europarådet förekommer liknande problematik i hela Europa.⁹⁰

I Sverige är det också vanligt att beskrivningar och analyser av landskapets olika kvaliteter utgår från avgränsningar av utpekade värdefulla områden⁹¹ eller specifika kategorier av objekt.⁹² Områden och objekt som har skydds- eller bevarandestatus enligt lag bildar ofta utgångspunkten och blir därmed starkt normerande i många landskapsanalyser. Särskilt tydligt kommer detta till uttryck i exempelvis planering och projektering av ny infrastruktur.⁹³ Inom naturvårdsområdet har kartläggningar på ekosystemnivå traditionellt ägnats mest uppmärksamhet. Här finns en rad program som till exempel ängs- och hagmarksinventeringen, våtmarksinventeringen och nyckelbiotopsinventeringen.⁹⁴ I samband med genomförandet av konventionen om biologisk mångfald har Naturvårdsverket dock uppmärksammat bristen på detaljerad klassificering av vegetation och markanvändning i Sverige.⁹⁵

Inom kulturmiljövärden har kartläggningsinsatser länge varit inriktade på objekts- och miljöbeskrivningar vilket resulterar i karteringar snarare än förutsättningslösa karaktäriseringar av landskapet utifrån helhetsansatser. Enskilda komponenter framhålls före helheten och landskapet framträder som en sammanställning av ett antal olika tematiska kartläggningar.

Vem ska göra vad?

Landskapskonventionen pekar inte ut *vem* som ska ansvara för kartläggningen av landskapet eller på vilken nivå det ska göras, men den framhåller att det ska ske med ”*aktiv medverkan av berörda parter*”, vilka utgörs av allmänhe-

⁸⁹ Schibbye & Pålstam 2001.

⁹⁰ “*However, there is an acute awareness that the most frequently used theoretical and methodological instruments fail to meet operational requirements; too often they belong to compartmentalized disciplinary universes, while the landscape demands adequate responses within cross-disciplinary time and space constraints which can meet the need for a knowledge of the permanent changes at local level that require monitoring*” (T-FLOR (2007) 8).

⁹¹ Exempelvis natur- och kulturresevat, riksintresseområden, fornlämningsområden, Natura2000-områden, nationella bevarandeområden för odlingslandskapet (NBO), områden med landskapsbildsskydd med mera.

⁹² Tema Nord 2003:550.

⁹³ Riksentomteämbetet 2007.

⁹⁴ Naturvårdsverket 2006.

⁹⁵ Naturvårdsverket 2006.

ten och lokala och regionala myndigheter.⁹⁶ I dag finns inte någon uttrycklig ansvars- och arbetsfördelning mellan centrala myndigheter, regionala myndigheter och organ och kommuner i Sverige, när det gäller generella insatser för kartläggning och analys av landskapet.⁹⁷ Miljöbalken kräver dock att länsstyrelserna ”*skall sammanställa utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter*”.⁹⁸ Länsstyrelsen är också skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som ska tillämpa miljöbalken.⁹⁹ En bred uttolkning av hushållningsbegreppet i kombination med landskapskonventionens krav på kartläggning och analys skulle därmed innebära att det är de centrala myndigheterna tillsammans med länsstyrelserna som bär ett tungt ansvar för detta arbete. Med vissa undantag görs i nuläget inga insatser för att ta fram generella landskapsanalyser nationellt, regionalt och kommunalt och det finns framförallt ingen samlad strategi för hur ett sådant arbete bör göras eller vilket innehåll det ska ha.¹⁰⁰

Det saknas också en strategisk samordning och systematisk insamling av det arbete som läggs ned på landskapsanalyser i olika sammanhang och av olika aktörer. Varje år utförs hundratals landskapsanalyser av varierande kvalitet i samband med miljökonsekvensbedömningar, kommunala översiktsplaner och detaljplaner, förvaltningsplaner, vårdprogram med mera. En mycket liten del av denna kunskap systematiseras på ett sådant sätt att kunskapen kan syntetiseras och återanvändas för andra ändamål.¹⁰¹

Övervakning och uppföljning av landskapet

Landskapskonventionen kräver att varje land ska analysera de krafter och påtryckningar som omvandlar landskapet och lägga märke till förändringar i landskapet. Med andra ord efterfrågas inte bara övervakning av landskapet i sig utan även analyser och uppföljning av de trender och processer som på

⁹⁶ ELC, artikel 5C.

⁹⁷ Finns för specifika fall, exempelvis Miljökonsekvensbedömning.

⁹⁸ MB Kap. 6 20§.

⁹⁹ MB Kap. 6 20§.

¹⁰⁰ På nordisk nivå gjordes på 1980-talet en naturgeografisk indelning av nordens (Nordiska ministerrådet 1984), och på nationell nivå gjorde bland annat kulturgeografen Ulf Sporrang på 1990-talet en regional indelning av det svenska landskapet, som senare förfinats av Hans Antonson på uppdrag av Vägverket (Naturvårdsverket 1995; Sporrang 1996; Vägverket 2006b). Vissa län har valt att ta fram tematiska översikter för landskapet inom länet. Agrara länsöversikter gjordes under 1990-talet i flera län, flertalet tillsammans med Riksentomteämbetet (Antonson 1992; Antonson 1993; Franzén med flera 2000; Frisk med flera 1999; Höglin 1998a; Höglin 1998b; Höglin 1998c; Höglin 2003; Jansson 2004; Mascher 2002). Länsstyrelsen i Skåne gjorde en regional landskapsanalys i samband med det skånska landsbygdsprogrammet 2006 (Reiter 2006). Vägverket arbetar för närvarande med att utveckla landskapsanalyser för enskilda driftsområden som ett led i projektet Mål och mått (se exempelvis Vägverket 2006a).

¹⁰¹ Lerman 2006.



olika sätt påverkar landskapet. Sedan 1999 fungerar det nationella miljömålssystemet som övergripande paraply för nästan all miljöuppföljning i Sverige. Prioriteringar och insatsområden ges därför via detta system. En betydande del av uppföljningsinsatserna görs direkt inom miljömålssystemet via olika typer av återrapporteringskrav¹⁰², men det finns också en rad olika system och program som sorterar under eller har anknytning till miljömålsarbetet och som vart och ett på sitt sätt är tänkt att ge sitt bidrag till bedömningen av miljötillståndet.

En av de mest omfattande verksamheterna är den nationella miljöövervakningen som samordnas av Naturvårdsverket men som involverar andra myndigheter på nationell, regional och lokal nivå: högskolor, konsultbolag, forskningsinstitut, föreningar och enskilda.¹⁰³ Naturvårdsverkets miljöövervakning har funnits sedan 1970-talet och är i dag inriktad på uppföljningen av de nationella miljökvalitetsmålen. Miljöövervakningsprogrammet beslutas av Miljömålsrådet och revideras ungefär vart femte år. Miljöövervakningen är indelad i tio programområden: luft, kust och hav, sötvatten, våtmark, skog, jordbruksmark, fjäll, landskap, miljögiftssamordning och hälsorelaterad miljöövervakning. Vissa aspekter av miljötillståndet, däribland naturresurser, biologisk mångfald och miljögifter, behandlas inom flera olika programområden. Verksamheten omsätter omkring 200 miljoner kronor per år.¹⁰⁴

Ett viktigt verktyg för uppföljningen av landskapet inom miljöövervakningen är övervakningsprogrammet NILS (Nationell övervakning av landskapet i Sverige). Programmet startade år 2003 och bygger på så kallad sampling med referensområden och omfattar alla typer av landmiljöer. Ett viktigt syfte med NILS är att bistå med fakta för uppföljning av de nationella miljömålen. NILS bidrar även med data till miljöforskning och internationell rapportering samt tillhandahåller uppgifter till andra övervakningsprogram.¹⁰⁵ Programmet grundfinansieras av Naturvårdsverket men kan mot tilläggsfinansiering även nyttjas av andra myndigheter.

Inom kulturmiljövården pågår uppbyggnaden av en kulturmiljöövervakning som ska fungera som en parallellverksamhet till miljöövervakningen med fokus på kulturmiljöfrågorna. Kulturmiljöövervakningen sker i samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Verksamheten är fortfarande ny och bedrivs i liten skala och är liksom miljöövervakningen inriktad på uppföljningen av de nationella miljökvalitetsmålen. Inom kulturmiljöövervakningen har uppföljning av landskapet en central roll men hittills har en

¹⁰² Årlig uppföljning som redovisas i de Facto samt fördjupad utvärdering (FU) som görs var fjärde år.

¹⁰³ <http://www.naturvardsverket.se/sv/>

¹⁰⁴ www.esv.se

¹⁰⁵ <http://nils.slu.se/>



långsiktig finansiering av verksamheten saknats, vilket har gjort att studiernas omfattning har varit begränsad.¹⁰⁶

Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har sedan 2003 ett gemensamt ansvar för att fortlöpande följa upp och utvärdera effekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Programmet samordnas av Jordbruksverket. I uppföljningen av CAP:s miljöeffekter har en rad studier gjorts med avseende på de förändringar odlingslandskapet genomgår som en följd av den gemensamma jordbrukspolitikens inriktning.¹⁰⁷ Men myndigheterna har även genomfört flera studier kring styrmedel och jordbruksnäringens socioekonomiska villkor.¹⁰⁸

Sammanfattningsvis kan konstateras att stora insatser görs när det gäller uppföljningen av miljötillståndet i Sverige och att mycket av detta arbete dessutom berör landskapet direkt eller indirekt. Slående är dock svårigheten att få en bild av den samlade landskapsuppföljningen i Sverige, eftersom den antingen sker sektorsvis och/eller enligt de nationella miljökvalitetsmålen struktur med en uppdelning mellan natur- eller landskapstyper som skog, odlingslandskap, fjäll och kust och hav. Målstrukturen försvårar möjligheten att belysa problematik som uppstår i gränssnitten mellan de olika målområdena. Det saknas överblick över hur de olika systemen ska kunna koordineras för uppföljning av landskapet på ett samlat sätt. Det är också tydligt att uppföljningen av det urbana landskapet och dess särskilda problematik är svagt företrädd i Sverige. Det finns även en svaghet i att drivkrafter och orsaker bakom förändringarna i landskapet inte belyses i tillräcklig omfattning. Detta var också en del av kritiken som Riksrevisionen framförde mot miljömålsrapporteringen 2005.¹⁰⁹

Behov

Det finns i dag inte någon enskild metod för kartläggning och analys av landskapet som ensam motsvarar det behov av kartläggning och analys som uttrycks i landskapskonventionen. Riksantikvarieämbetet menar dock att det varken är möjligt eller önskvärt att peka ut ett enskilt tillvägagångssätt som en universell lösning. Det är snarare kombinationen av olika metoder och angreppssätt som kan ge förutsättningar för att utveckla och framförallt omsätta kunskaperna om landskapet i praktisk tillämpning. Det behövs därför en kraftsamling kring dessa frågor som måste omfatta många aktörer.

Skapa ett ändamålsenligt system för försörjning av kunskap, data och underlag för skydd, förvaltning och utveckling av landskapet på nationell, regional och kommunal nivå.

¹⁰⁶ Riksantikvarieämbetet 2006

¹⁰⁷ Jordbruksverket 1999:28; Jordbruksverket 2000:21; Jordbruksverket 2006:10.

¹⁰⁸ Jordbruksverket 2002:10; Jordbruksverket 2003:2; Jordbruksverket 2004:5.

¹⁰⁹ Riksrevisionen 2005:1.



För att säkra kunskapsförsörjningen bör bland annat:

- ansvars- och arbetsfördelningen mellan centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner, när det gäller försörjningen av underlag för en god hushållning av landskapets resurser, tydliggörs med avseende på underlagens innehåll, kvalitet och aktualitet,
- en brist- och behovsstudie genomförs för att se över hur och i vilka former kartläggnings- och analysinsatser behöver göras och på vilka skalnivåer, samt
- en brist- och behovsstudie genomförs för att se över vilken typ av metodik, data och informationssystem som behövs som stöd för kartläggning och analys av landskapet.

Redan i TVÄRSprojektet 2002¹¹⁰ som genomfördes i samverkan mellan Boverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, och som syftade till förbättrad sektorssamverkan vid planering för en hållbar landskapsutveckling, konstaterades behovet av att på ett tvärfackligt sätt beskriva landskapet med utgångspunkt i dess värde och betydelse för en god livsmiljö och hållbar utveckling.¹¹¹ Fortfarande kvarstår många av de problem som projektet pekade på och de strategier för en hållbar landskapsutveckling som skisserades har bara till vissa delar implementerats.¹¹² Det behövs därför en förnyad diskussion kring landskapsanalysens form, fokus och innehåll där forskarvärlden, myndigheter, kommuner, organisationer och privata aktörer deltar. Det är också viktigt att syftet med olika typer av analysarbeten klargörs och att de kopplas till de befintliga instrument som gäller skydd, planering och utveckling av landskapet i Sverige. Utgångspunkten bör vara tillämpningsorienterad och utgå från konkreta sammanhang. Prioriterade områden är landskapsanalys i planering och projektering av infrastruktur, i kommunal översiktsplanering, ekologisk landskapsplanering samt i regional utvecklingsplanering.

Även ansvars- och arbetsfördelningen mellan centrala myndigheter, regioner/länsstyrelser och kommuner när det gäller kunskapsförsörjningen kring landskapet är ett område som behöver ses över. Det handlar inte i första hand om att initiera nya stora kartläggningsprogram utan att skapa ett konsekvent och sammanhängande kunskapsförsörjningssystem från nationell till kommunal eller lokal nivå. Det är viktigt att betrakta det lokala landskapet som en del av en större helhet. Lokala perspektiv på landskapet måste förhålla sig till regionala, nationella och även internationella sammanhang. Miljöbalken ställer redan i dag krav på centrala myndigheter och länsstyrelser när det gäller försörjningen av underlag som behövs för att kommuner, regioner, företag och enskilda ska kunna leva upp till en god hushållning av landskapets resur-

¹¹⁰ Utvecklad tvärfacklig samverkan vid planering för hushållning med befintliga resurser (TVÄRS)

¹¹¹ Riksantikvarieämbetet 2002.

¹¹² Riksantikvarieämbetet 2002.



ser. Det finns därför goda möjligheter att med stöd av befintlig lagstiftning se över hur underlagen ska kunna bli mer ändamålsenliga och mer landskapsanpassade.

Koordinera befintliga uppföljningssystem för en mer samlad och ändamålsenlig landskapsuppföljning utifrån behovet av ett helhetsperspektiv på landskapet.

När det gäller förutsättningarna för att åstadkomma en god övervakning och uppföljning av landskapet ligger Sverige långt framme. Problemet är inte i första hand brist på insamlade data utan bristen på överblick och koordination. De flesta övervaknings- och uppföljningsprogram, som i någon mån berör landskapet, har designats för specifika ändamål och specifika frågeställningar vilka sällan utgår från landskapet som helhet. En översyn behövs därför av hur befintliga uppföljningssystem (inom olika sektorer) ska kunna koordineras och nyttjas för att ge en mer samlad och ändamålsenlig landskapsuppföljning utifrån behovet av ett helhetsperspektiv på landskapet.

Berörda centrala myndigheter bör gemensamt utveckla former för systematiska, återkommande, nationella analyser av socioekonomiska förhållanden som utgör drivkrafter för förändringen av landskapet.

För att möta det växande behovet att följa och förstå de förändringsprocesser som verkar i landskapet, behöver övervakningen av landskapet kombineras med studier av de socioekonomiska förhållanden som utgör drivkrafter för förändringen av landskapet. Här finns en naturlig koppling till Statistiska centralbyråns uppdrag att utveckla, framställa och kommunicera statlig statistik och ett nära samarbete mellan berörda myndigheter och Statistiska centralbyrån är därför nödvändigt.

Utbildning och forskning

En förutsättning för att den europeiska landskapskonventionen ska få genomslag och för att en helhetssyn på landskap kommer i bruk är att det finns forskning och utbildning som stödjer konventionens perspektiv. För att stimulera landskapsperspektivet uppmanar konventionen varje deltagande part att verka för

- utbildning av specialister i landskapsvärdering och landskapsförvaltning,
- tvärvetenskapliga utbildningsprogram kring landskapspolitik, skydd, förvaltning och planering, som riktar sig till yrkesmän i privat och offentlig sektor eller till berörda organisationer och

- ett främjande av kurser som tar upp landskapets värden och frågor i samband med planering, skydd och förvaltning av landskap.¹¹³

Bristanalys

I dag finns många skilda tolkningar av vad landskapsperspektiv innebär. En splittrad och vag bild av landskapsbegreppet påkallar behovet av forskning och utbildning kring landskapet och dess olika dimensioner. En genomgång av ett femtontal svenska universitets och högskolors program och kursutbud för läsåret 2007/08 ger exempel på detta. Genomgången visar att mycket få institutioner karaktäriserar sina utbildningar som landskapsutbildningar. Begreppet *landskap* förekommer främst parallellt med *planering* och därmed som en del i program för arkitektur och landskapsarkitektur och bland kurserna i geovetenskap och kulturgeografi. Däremot kategoriseras till exempel program för agronomer, jägmästare, lantmätare, och skogsmästare inte som landskapsutbildningar. Att så få utbildningar beskrivs som landskapsutbildningar kan ha flera orsaker, till exempel att det egentligen finns en mängd program och kurser som skulle platsa under denna benämning men att högskolorna väljer en annan profilering för att skilja sig från mängden när konkurrensen om eleverna är hård. Ett liknade resultat återfinns vid en genomgång av de svenska gymnasieprogrammen, där begreppet landskap inte existerar, vare sig som programbeskrivning eller som ett moment i kursutbudet.

Förutom för planering av landskap är konventionen ett stöd för utbildning och forskning vad gäller landskapspolitik, skydd och förvaltning. Granskningen visar att de utbildningar som arbetar med skydds- och förvaltningsfrågor i regel beskrivs som miljöinriktade program eller kurser, där betydelsen av miljö ligger i *ekologisk* hållbarhet. Landskapskonventionen har dock ett vidare perspektiv på hållbarhet, ett perspektiv som även innefattar sociala, kulturella och ekonomiska dimensioner.

Sektorisering

En orsak till bristande ämnesintegration kan härledas till den organisering av forskningen som finns i Sverige. I den traditionella utbildnings- och forskningsvärlden finns en lång kontinuitet av specialistkunskap och ämnesidentitet hos fakulteter och institutioner som byggt upp starka gränser mellan sina discipliner. Som det ser ut i dag har landskapet föga betydelse för många utbildningar och det tenderar att tillskrivas låg status när det kommer till kon-

¹¹³ Each Party undertakes to promote:

- a. training for specialists in landscape appraisal and operations;
- b. multidisciplinary training programmes in landscape policy, protection, management and planning, for professionals in the private and public sectors and for associations concerned;
- c. school and university courses which, in the relevant subject areas, address the values attaching to landscapes and the issues raised by their protection, management and planning (ELC, Artikel 6B).



flikter och avgöranden.¹¹⁴ Denna negativa aspekt kan paradoxalt nog bero på mångfalden i landskapet. Detta angår alla och alla har en viss grad av kompetens inom området, vilket kan undergräva landskapets tydlighet och status som kompetenskrävande fackområde med egen integritet och klara fackliga begrepp.¹¹⁵

Med landskapskonventionens intentioner i ryggen blir det möjligt att bryta de negativa mönstren och komplettera forskning och utbildning med en högre grad av helhetssyn. Vad konventionen kan stimulera är en balans mellan djup och bredd. Den kultur som präglat universitetsfären – med skilda och specialiserade fackområden – är ett problem som berör våra universitet och högskolor. Det är en organisationsform som genomsyrar hela den svenska offentliga förvaltningen, en sektorisering med negativa konsekvenser för ett mångfacetterat landskap.¹¹⁶

Ungefär en femtedel av den svenska forskningen finansieras av staten och av myndigheters forsknings- och utvecklingsmedel (FoU)¹¹⁷, vilket betyder att myndigheter kan vara med och styra forskningsperspektiven. De myndigheter som inte ställer krav på tvärsektoriellt samarbete i sina FoU-program bidrar till att reproducera befintliga strukturer. År 2003 svarade näringslivet för drygt 70 procent av svensk FoU och denna var också starkt koncentrerad till några få företag. De fem största företagen stod för fyra femtedelar av den samlade FoU-insatsen.¹¹⁸

I den nuvarande forskningspropositionen *Forskning för ett bättre liv*¹¹⁹ som gäller till och med år 2008 rör de strategiska satsningarna medicin och teknik samt forskning som främjar en hållbar utveckling. Det ges även stöd till vissa andra utpekade områden, som design- och genusforskning samt utbildningsvetenskaplig forskning. Det innebär att det från politiskt håll har satsats resurser på de områden som har ett starkt forskningsfäste i näringslivet.

Utbildning

För närvarande pågår den så kallade Bolognaprocessen, som innebär ett samarbete mellan 45 europeiska länder angående utbildning på högskolenivå. Samarbetet syftar till att främja rörlighet och anställbarhet samt att öka Europas konkurrenskraft.¹²⁰ Nya krav ställs på universitet och högskolor. Ett sådant är att avslutade utbildningar ska leda till anställning, vilket innebär att en tydligare dialog mellan universitet och framtida arbetsgivare inom näringsliv

¹¹⁴ Tema Nord 2003:550.

¹¹⁵ Tema Nord 2003:550.

¹¹⁶ SOU 2007:10.

¹¹⁷ <http://www.forskning.se>

¹¹⁸ <http://www.forskning.se>

¹¹⁹ Proposition 2004/05:08.

¹²⁰ <http://www.regeringen.se>



och offentlig sektor måste upprättas, en dialog som nu på många håll är svag eller helt saknas mellan landskapsaktörer och universiteten. Landskapskonventionen och Bolognaprocessen är två exempel på hur det europeiska samarbetet har ökat de senaste åren och detta ställer också nya krav på utbildningarnas internationella perspektiv.

I dag finns få fortbildningar för redan yrkesverksamma som sätter landskapet i fokus i samband med infrastrukturplanering, kommunal planering, miljökonsekvensbeskrivningar eller regional utveckling. Det finns ett stort behov av både teoretisk fördjupning och mer praktiska kunskaper om verktyg och metoder.

Behov

Tvär- och mångvetenskapliga kurser och program kring landskapsstudier kan vara ett sätt att öka integrationen mellan olika fakulteter. På så sätt kan betydelsen av landskapet markeras och synliggöras. Mångvetenskaplighet innebär att lärare, kurslitteratur, teorier och metoder är hämtade från olika håll, både från humaniora och från samhällsvetenskap. Tanken är att mångfalden ska hållas samman av vissa gemensamma riktlinjer, till exempel att den ska ge en bred analytisk kompetens och förmåga att se sociala, historiska och kulturella förhållanden ur många olika perspektiv, inte minst i förhållande till genus, klass, ålder och etnicitet.¹²¹ För nya landskapsutbildningar och program kan en liknande organisation med en ökad teoretisk medvetenhet kring landskapsbegreppet vara ett alternativ. Ett kursutbyte mellan ämnen som biologi, kultur- och naturgeografi, ekonomi, sociologi, arkitektur och fysisk planering kan stärka landskapsforskningen och vara ett led i en hållbar utveckling. Med införandet av Bolognaprocessen och den nya mastersnivån finns det goda möjligheter att främja tvärvetenskapliga program på en hög nivå. Detta innebär även att rutinerna för ersättning och resurstilldelning måste ses över och underlättas så att ett kursutbyte mellan olika högskolor och universitet blir praktiskt genomförbart.

Stärk landskapsperspektivet i alla planerings- och miljöutbildningar, såväl på gymnasienivå som på högskolenivå.

Landskapsbegreppet behöver problematiseras, tydliggöras och förmedlas i högre utsträckning. Detta kan göras genom samnordiska satsningar, där länderna i Norden samarbetar kring utveckling av landskapexpertis. De kan utnyttja gemensamma krafter och resurser i syfte att dra nytta av olika discipliners och ämnens styrkor och profiler för att bästa sätt mötas i utbildningar som betonar landskapets helhet och mångfald. I dag används främst kvantitativa data för att kartlägga processer i landskapet men det finns ett stort behov av att utveckla även kvalitativa metoder för landskapsanalyser. För urbana

¹²¹ Högskoleverket 2007.



miljöer finns en del forskning som intresserar sig för den subjektiva upplevelsen av stadslandskapet. Boverket har till exempel utvecklat ortsanalys utifrån den danska SAVE-metoden.¹²² Riksantikvarieämbetet arbetar med kulturmiljöanalyser och Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm har utvecklat ett verktyg kallat PST (Place Syntax Tool) för att analysera stadsområden med hjälp av GIS (Geografiska informationssystem).¹²³ Liknande metoder behöver utvecklas och kunna innefatta rurala landskap liksom landskap i skiljelinjen mellan stad och landsbygd eller mellan natur- och kulturlandskap.

Inom humaniora används sedan ett par år ett intersektionalitetsperspektiv, en analysmetod för att granska makt och ojämlikhet inom olika former av förtryck, som till exempel kön, etnicitet och klass, men även för att granska hur makt och ojämlikhet formas i skärningspunkten mellan maktstrukturer, institutionella praktiker och individuella handlingar.¹²⁴ Styrkan i denna förklaringsmodell är just kombinationen av flera olika aspekter. Landskapet är, liksom sociala och kulturella processer, varken homogent eller statistiskt och analysmetoder bör utvecklas för att tillvarata och förena landskapets olika dimensioner.

Utveckla forskning kring sambandet mellan landskap, ekonomi och konsumtionsmönster. Stärk också forskningen kring produktionsmetoder och teknik inom de areella näringarna för att möjliggöra en bättre integration mellan produktion och miljöhänsyn.

I dag är arbetet för en hållbar samhällsutveckling en självklar utgångspunkt för forskning oavsett ämne, men mer kan göras i samma riktning. Det behövs till exempel mer forskning kring produktionsmetoder och teknik inom de areella näringarna som möjliggör en bättre integration mellan produktion och miljöhänsyn. En bättre samverkan mellan fakulteter för ekonomi, teknik, natur- och samhällsvetenskap kan vara ett steg i riktning mot en ökad helhets-syn. Samtidigt behövs fler utbildningar på såväl gymnasie- som högskolenivå som hanterar skydd, förvaltning, utveckling och politik rörande landskapet.

Myndigheter som fördelar forskningsanslag (sektorsforskningsanslag) bör bidra aktivt till att stimulera fler tvärssektoriella forsknings- och utvecklingsprojekt kring landskap.

Landskapet som ämnesområde kan hanteras både inom tvärvetenskapliga forskningsprojekt och inom olika enskilda verksamhetsfält. Myndigheter och institutioner som förmedlar forskningsmedel kan bidra aktivt till att stimulera fler tvärssektoriella forsknings- och utvecklingsprojekt i linje med den europeiska landskapskonventionens intentioner. De forskningsmedel som delas ut

¹²² Boverket 2006.

¹²³ Stähle och Marcus.

¹²⁴ De Los Reyes & Mulinari 2005.



bör uppmuntra till helhetssyn och tvärgående samarbeten utöver traditionella forskningsområden. Riksantikvarieämbetet har exempelvis möjlighet att styra inriktningen inom kulturmiljöområdet mot ett tvärvetenskapligt landskapsperspektiv genom formuleringen av kriterierna för användningen av FoU-medel.

Berörda centrala myndigheter med sektorsansvar för frågor som rör landskapet genomför kompetenshöjande åtgärder för att bredda landskapsperspektivet inom respektive sektor och sörjer för att nödvändig kunskap finns om landskapskonventionen.

För att kunna genomföra landskapskonventionens intentioner behövs kompetenshöjande åtgärder inom den offentliga förvaltningen. Möjlighet till fortbildning bör ges för att bredda och fördjupa kompetensen kring både landskapet i sig och kring landskapskonventionens innehåll.

Utred möjligheten att inrätta ett nordiskt landskapsforsknings- och utbildningsinstitut med uppdraget att öka utbytet mellan forskare och myndighetsföreträdare och att vara ett nav för kvalificerad fortbildning för yrkesverksamma på landskapsområdet.

Ett nordiskt forsknings- och utbildningsinstitut för landskap – *Nordscape* – syftar till att samla kompetens, stimulera ett erfarenhetsutbyte och verka för tvärvetenskapliga forskningsprojekt som lyfter fram kunskaper inom olika fält. Ett sådant forsknings- och utbildningsinstitut för landskap skulle kunna stärka både landskapsforskningens roll och utbytet mellan forskarvärlden och myndigheter. Det skulle även kunna tjäna som ett nav för kvalificerad fortbildning för yrkesverksamma på landskapsområdet.

Internationellt samarbete

Det internationella perspektivet är starkt betonat i landskapskonventionen, där europeiskt samarbete i landskapsfrågor är prioriterat.¹²⁵ Genom att länderna samarbetar och ger varandra tekniskt och vetenskapligt stöd ska effekterna av internationella och nationella åtgärder öka. Hur detta ska genomföras beskrivs som att samla och utväxla *erfarenheter och resultat av forskningsprojekt, främja utväxling av landskapsspecialister*, i synnerhet för utbildning och information, och att utväxla *information om alla frågor som omfattas* av bestämmelserna i konventionen.¹²⁶ Landskapskonventionen betonar även att

¹²⁵ “The aims of this Convention are to promote landscape protection, management and planning, and to organize European co-operation on landscape issues” (ELC, artikel 3).

¹²⁶ “The Parties undertake to co-operate in order to enhance the effectiveness of measures taken under other articles of this Convention, and in particular:
a. to render each other technical and scientific assistance in landscape matters through the pooling and exchange of experience, and the results of research projects;
b. to promote the exchange of landscape specialists in particular for training and information purposes;



landskap som delas av flera länder ska hanteras som gränsöverskridande landskap, till exempel på lokal och regional nivå.¹²⁷

Bristanalys

Landskapsfrågor behandlas bland annat inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Därtill har flertalet internationella program och strategier koppling till landskap. I *European Spatial Development Perspektiv* (ESDP) var syftet att utveckla planering av det europeiska landskapet med hänsyn till dess mångfald. Också ny turistpolitik för EU har denna koppling, även om landskap som begrepp inte används.¹²⁸ Istället poängteras att en hållbar turism är avgörande för att bevara och främja kultur- och naturarvet. Ett annat exempel är de territoriella samarbetsprogrammen, så kallade Interreg, inom EU:s strukturfonder. Dessa sammanfaller dessutom med strategiskt gränsöverskridande samarbete, ett av regeringens prioriterade insatsområden inom regional utveckling och tillväxt.¹²⁹

Den nationella politiken kan i dag inte ses isolerad från gränsöverskridande och globala frågor som klimatförändringar och dess påverkan på landskapet. En helhetssyn och strävan för en rättvis och hållbar utveckling är också styrande för samarbete med EU och utvecklingsländerna.¹³⁰ Flera av huvud dragen i Politiken för Global Utveckling (PGU) sammanfaller väl med inriktningen i landskapskonventionen, exempelvis att verka för respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och en god samhällsstyrning, hållbart nyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön. Även Sveriges arbete med att bidra till att FN:s Millenniemål uppnås, främst Mål 7 ”Säkerställa en miljömässigt hållbar utveckling” och Mål 8 ”Utveckla ett globalt partnerskap för utveckling”.¹³¹ Till detta kan läggas de olika rapporter som årligen tas fram av Världsbanken och UNDP.¹³²

Behov

Stärk Sveriges medverkan inom samarbetsorgan och nätverk kring frågor som rör Europas landskap, framförallt inom EU, Europarådet och Nordiska ministerrådet. Sverige bör vara en aktiv och drivande aktör när det gäller internationellt engagemang för landskapsfrågorna och landskapskonventionen.

c. to exchange information on all matters covered by the provisions of the Convention.” (ELC, artikel 8).

¹²⁷ “The Parties shall encourage transfrontier co-operation on local and regional level and, wherever necessary, prepare and implement joint landscape programmes” (ELC, artikel 9).

¹²⁸ EU-kommissionen 2006.

¹²⁹ Näringsdepartementet (N6051).

¹³⁰ Proposition 2002/2003:122.

¹³¹ www.regeringen.se

¹³² Till exempel World Development Report 2008 och Human Development Report 2007/2008.



För att öka kunskaps- och erfarenhetsutbytet samt information om de frågor som omfattas av bestämmelserna i konventionen måste Sverige delta aktivt i konferenser, möten och nätverk på internationell nivå. Ett brett samarbete mellan aktörer på olika nivåer nationellt är också nödvändigt. Sverige bör också öka sitt engagemang inom EU, Europarådet och Världsarvskommittén och stärka sitt deltagande i nordiska och europeiska nätverk inom landskapsområdet.

Sverige bör ta initiativ till multi- och bilaterala forsknings- och samarbetsprojekt kring landskap inom Europa. Här ingår även gränsöverskridande samarbeten med grannländerna.

Samarbeten mellan exempelvis myndigheter, universitet och institut ger ökade möjligheter till kunskapsutbyte mellan förvaltning, utbildning och forskning. Sverige bör aktivt bidra till att initiera större forskningsprojekt kring Europas landskap, att stärka det internationella perspektivet i befintliga utbildningar som berör rurala och urbana landskap samt att premiera en helhetsyn på natur och kultur.

Sverige har genom det nationella arbetet och som en aktiv aktör inom internationellt biståndsarbete åtskilliga erfarenheter att bidra med när det gäller samarbetet kring landskap i Europa.

Berörda myndigheter bör ta ansvar för att internationella perspektiv på landskap integreras i kompetensutveckling för anställda. Samarbete mellan myndigheter bör också utvecklas på detta område.

Ett breddat och utökat internationellt samarbete bör ske på alla nivåer, mellan olika sektorer och inom internationella organisationer. En nationell landskapspolitik behöver relatera till både internationell och europeisk landskapspolitik och till den landskapspolitik som bedrivs inom län, regioner och kommuner. Det är därför viktigt att det internationella perspektivet på landskapet är väl förankrat och avspeglar sig i myndigheternas arbete även nationellt.

Ordförklaringar

Alla begreppsdefinitioner utom hållbar utveckling är hämtade från den europeiska landskapskonventionen. Översättningen av landskapskonventionen till svenska har medfört viss betydelseglidning i relation till originaltexten på engelska och franska. Framförallt gäller detta begreppet *planering* (eng. *planning*) som i konventionen har en betydligt mer aktiv innebörd än den vedertagna svenska betydelsen. I rapporten används därför genomgående begreppet *utveckling* som beteckning på den planering som avses i konventionen. För en mer korrekt tolkning av begreppen återges här även den engelska definitionen av begreppen.

Landskap = ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer (= *an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors*).

Landskapspolitik = berörda myndigheters utformning av generella principer, strategier och riktlinjer som gör det möjligt att vidta särskilda åtgärder i syfte att skydda, förvalta och planera landskap (= *an expression by the competent public authorities of general principles, strategies and guidelines that permit the taking of specific measures aimed at the protection, management and planning of landscapes*).

Mål för landskapskvalitet = berörda myndigheters formulering för ett särskilt landskap, av allmänhetens önskemål med avseende på landskapskaraktären i deras livsmiljö (= *means, for a specific landscape, the formulation by the competent public authorities of the aspirations of the public with regard to the landscape features of their surroundings*).

Skydd (av landskap) = åtgärder för att bevara och upprätthålla ett landskaps viktiga eller utmärkande karaktärsdrag när det är berättigat på grund av dess natur- och kulturmiljövärde som en följd av dess naturliga utformning och/eller av mänsklig verksamhet (= *actions to conserve and maintain the significant or characteristic features of a landscape, justified by its heritage value derived from its natural configuration and/or from human activity*).

Förvaltning (av landskap) = åtgärder för att säkerställa en regelbunden skötsel av ett landskap, så att förändringar som orsakas av sociala, ekonomiska och miljömässiga processer styrs och samordnas, med sikte på en hållbar utveckling (= *action, from a perspective of sustainable development, to ensure the regular upkeep of a landscape, so as to guide and harmonise changes which are brought about by social, economic and environmental processes*).



Planering/utveckling (av landskap) = kraftfulla, framtidsinriktade åtgärder för att förbättra, återställa eller skapa landskap (= *strong forward-looking action to enhance, restore or create landscapes*).

Hållbar utveckling = en utveckling som tillgodoser våra behov idag utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina. Omfattar tre dimensioner; social, ekonomisk och ekologisk utveckling. De är ömsesidigt beroende av varandra. Hållbar utveckling är när inget av dessa tre områden tillmäts större värde än de andra. För att kunna planera för framtida hållbarhet måste alla de tre dimensionerna vara beaktade och integrerade i varje strategiskt beslut.



Referenser

Publicerat

Antonson, H 1992. *Jämtlands agrarlandskap i historisk tid: försök till en regional indelning baserad på de äldre lantmäteriakterna för tiden 1650-1899*. Jämtlands läns museum.

Antonson, H 1993. *Jämtlands äldre agrarlandskap: försök till en regional indelning baserad på lantmäteriakter för tiden 1650-1899*. Länsstyrelsen i Jämtlands län.

Boverket 2000. *Sverige 2009 – förslag till vision*.

Boverket 2006. *Lär känna din ort - metoder att analysera orter och stadsdelar*.

Bucht, E (2004): *Omväxtens landskap – om agrodesign och natursyn i det svenska kulturlandskapet. I: Synvänder – en antologi om landskapsplaneringens teori och praktik*. (red.) Reiter, O. SLU.

Cornwall, A (2000). *Beneficiary, Consumer, Citizen: Perspectives on Participation for Poverty Reduction*. Stockholm: Sida.

Cvetkovich, G. & Löfstedt, R. E (1999): *Social Trust and the Management of Risk*. London: Earthscan.

De Los Reyes, Paulina & Mulinari, Diana 2005. *Intersektionalitet. Kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Lund.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket 2006. *Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken*. Rapport från Naturvårdsverket och Energimyndigheten. ER 2006:34.

EU-kommissionen 2007. *En ny turistpolitik för EU: Mot ett stärkt partnerskap för turismen i Europa*. Meddelande från kommissionen (KOM 2006) 134 Slutlig.

Europeiska unionens råd 2005. *Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden*.

European Landscape Convention (ELC) 2000. European Treaty Series – Nr. 176.



2008-01-15

103-03188-2006

Franzén, B-M, Lindholm, K; Uddén, J & Carlsson, H 2000. *Agrarhistorisk landskapsanalys över f.d. Göteborgs och Bohus län: länsöversikt*. Rapport, Riksantikvarieämbetet.

Frisk, M & Larsson, K 1999. *Agrarhistorisk landskapsanalys över Hallands län: länsöversikt*. Rapport, Riksantikvarieämbetet.

Förordning (1989:67) om plan för stomjärnvägar.

Förordning (1997:262) om nationell väghållningsplan.

Förordning (1997:263) om länsplaner för regional infrastruktur.

Förordning (2002:660) om förvaltning av vattenmiljön.

Förordning (2007:713) om regionalt utvecklingsarbete.

Huddinge kommun 2007. *Handbok i delaktighet - Från vision till verklighet*.

Human development report 2007/08: *Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, red. Kevin Watkins. United Nations Development Programme (UNDP)

Höglin, S 1998a. *Agrarhistorisk landskapsanalys över Norrbottens län: länsöversikt*. Rapport, Riksantikvarieämbetet.

Höglin, S 1998b. *Agrarhistorisk landskapsanalys över Gävleborgs län: länsöversikt*. Rapport, Riksantikvarieämbetet.

Höglin, S 1998c. *Agrarhistorisk landskapsanalys, länsöversikt: Kronobergs län*. Rapport, Riksantikvarieämbetet.

Höglin, S 2003. *Landskapets agrara avtryck: Agrar landskapsanalys i Kalmar län*. Länsstyrelsen i Kalmar län.

Högskoleverkets rapportserie 2007:12 R, *Utvärdering av fyra mångvetenskapliga utbildningar inom humaniora och samhällsvetenskap*, Stockholm.

Jansson, U 2004. Örebro län: Ett län med många landskap. *Program för Kulturmiljövård i Örebro län, del 2*. Publikation: 2002:22. Länsstyrelsen i Örebro län.

Jones, Michael 2007. The European Landscape Convention and the Question of Public Participation. *Landscape Research* 32(5).



2008-01-15

103-03188-2006

Jordbruksdepartementet 2007. 2007SE06RPO001. *Landsbygdsprogram för Sverige. År 2007-2013.*

Jordbruksverket, Rapport 1999:28. *Miljöeffekter i Sverige av EU:s jordbrukspolitik – Rapport från CAP:s miljöeffekter.*

Jordbruksverket, Rapport 2000:21. *Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik - Rapport från projektet CAP:s miljöeffekter år 2000.*

Jordbruksverket, Rapport 2002:10. *Att vara lantbrukare eller inte - En studie av förutsättningar för livskraftigt lantbruk i tre nedläggningsdrabbade områden i Sverige.*

Jordbruksverket, Rapport 2003:2. *Jordbrukspolitiken och miljön i går – i dag – i morgon - Rapport från projektet CAP:s miljöeffekter.*

Jordbruksverket, Rapport 2004:5. *Tre nya miljöersättningar – Hur blev det? Rapport från projekt CAP:s miljöeffekter.*

Jordbruksverket, Rapport 2006:10. *Kulturhistoriska bidrag och särdrag – uppföljning och utvärdering av miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer - Rapport från projektet CAP:s miljöeffekter.*

Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.

Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

Länsstyrelsen i Dalarnas län 2007. *Regionala landskapsstrategier i Dalarnas län. Miljövårdsenheten, rapport 2007:28.*

Länsstyrelsen i Kalmar län 2007. *Underifrånperspektiv på ett landskap - Odlingslandskapet i Torsås och Emmabodas skogs- och mellanbygd. Metodstudie i syfte att utveckla regionala landskapsstrategier – redovisning av ett regeringsuppdrag.*

Länsstyrelsen i Skåne län 2007. *Redovisning av arbetet med Regionala Landskapsstrategier i Skåne län.*

Länsstyrelsen i Stockholms län 2007. *Det storstadsnära landskapet Regional landskapsstrategi – en pilotstudie.*

Länsstyrelsen i Västerbottens län 2007. *Meddelande 6:2007. Regionala landskapsstrategier Västerbottens län – modell för samverkan.*



2008-01-15

103-03188-2006

Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2007. *Utvärdering av pilotprojektet Regional landskapsstrategi för Vänerskärgrården med Kinnekulle i Västra Götalands län 2006-2007.*

Länsstyrelsen i Östergötland 2007. Rapport: 2007:22. *Levande eklandskap i Östergötland - regional landskapsstrategi 2008-2015.*

Mascher, C (red.) 2002. *Agrarhistorisk landskapsöversikt: Västergötland och Dalsland. Agrarhistoria i Västra Götaland. Göteborg.* Länsstyrelsen Västra Götaland.

Miljöbalk (1998:808)

Miljöministeriet (Finland) 2005. *Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av den europeiska landskapskonventionen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen.*

Naturvårdsverket 1995. *Svenska landskap.*

Naturvårdsverket 2003. Rapport 5333. *Ekonomiska styrmedel inom miljöområdet – en sammanställning.*

Naturvårdsverket 2005. Rapport 5466. *Frekvensanalys av skyddsvärd natur (FaSN). Förekomst av värdekärnor i skogsmark.*

Naturvårdsverket 2006. Rapport 5578. *Hur genomförs konventionen om biologisk mångfald i Sverige? Sammanfattning av Sveriges tredje nationella rapport till sekretariatet för konventionen om biologisk mångfald.*

Naturvårdsverket 2007. *Ett rikt växt- och djurliv. Fördjupad utvärdering.*

Nordiska Ministerrådet 1984. *Naturgeografisk indelning av Norden.* Nordiska Ministerrådet.

Nordiska ministerrådet 2005. *Miljøhandlingsprogram 2005-2008.*

NUTEK 2007. *Uppföljning av de regionala utvecklingsprogrammen 2007.* Infonr 030-2007.

Näringsdepartementet (N6051). *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013.*



2008-01-15

103-03188-2006

Olwig, K 2007b. The Practice of Landscape 'Conventions' and the Just Landscape: The Case of the European Landscape Convention. *Landscape Research*, vol. 32, nr. 5.

Plan- och bygglag (1987:10)

Pieterse, E (2005) Political Inventions & Interventions: A Critical Review of the Proposed City Development Strategy Partnership in Cape Town. In Steven Robins (ed) *Limits to Liberations: Citizenship, Governance & Culture. Oxford, Athens and Cape Town: James Currey; Ohio University Press and David Philip.*

Proposition 2002/2003:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling.*

Proposition 2004/05:150. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.*

Proposition 2004/05:08 *Forskning för ett bättre liv.*

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Länsstyrelserna.

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens jordbruksverk.

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Naturvårdsverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Riksantikvarieämbetet.

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Riksantikvarieämbetet.

Regeringsformen 2§

Reiter, O. 2004. *Stad och land. I: Synvänder – en antologi om landskapsplaneringens teori och praktik.* (red.) Reiter, O. SLU.

Reiter, O (red.) 2006. *Det Skånska landsbygdsprogrammet - Ett utvecklingsprogram med landskapsperspektiv.* Länsstyrelsen i Skåne län.

Riksantikvaren 2007. *Strategi for arbeidet med landskab.*

Riksantikvarieämbetet 2002. *Samverka - för en hållbar utveckling av landskapet - slutrapport TVÄRSprojektet.*

Riksantikvarieämbetet 2007. *Kulturmiljön som resurs. Hur kulturmiljöaspekterna på ett ändamålsenligt sätt kan behandlas i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar.*



2008-01-15

103-03188-2006

Riksrevisionen, RIR 2005:1. *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite.*

Schibbye, B. & Pålstam, Y. 2001. *Landskap i fokus – utvärdering av metoder för landskapsanalys.* Riksantikvarieämbetet.

Skogsstyrelsen 1998. *Dalaskog - pilotprojekt i landskapsanalys.* Rapport 3 1998.

Skogsvårdslag (1979:429).

Skr. 2001/02:172. *Nationell strategi för hållbar utveckling.*

SOU 2000:1 *En hållbar demokrati! Politik för folkstyre på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande.*

SOU 2005:51. *Bilen, biffen, bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. Slutbetänkande av Utredningen om en handlingsplan för hållbar konsumtion – för hushållen.*

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.*

SOU 2007:60. *Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter. Klimat- och sårbarhetsutredningens slutbetänkande.*

Statskontoret 2005. *Sektorisering inom offentlig förvaltning.* Rapport 2005:3.

Ståhle, Alexander & Marcus, Lars. *PST -Place syntax tool.* Spatiala Avdelningen, KTH Arkitektur.

Tapela, B. N., Maluleke, L. and Mavhunga, C (2007): New Architecture, Old Agendas: Perspectives on Social Research in Rural Communities Neighbouring the Kruger National Park. *Conservation and Society*, 5,1: 60-87.

Tema Nord 2003:550. *Nordens Landskap ·Miljø Forprosjekt for oppfølging av den europeiske landskapskonvensjonen*, Nordisk Ministerråd.

T-FLOR 3 (2003) 11 rev. Synthesis of the received information concerning summary descriptive notes on the landscape policies pursued in the Council of Europe member states. (T-FLOR 2 (2002) 11 of 15 may 2003). Secretariat document. Cultural Heritage, Landscape and Spatial Planning Division Directorate of Culture and Cultural and Natural Heritage.



2008-01-15

103-03188-2006

T-FLOR (2007) 14: Report. Council of Europe on the European Landscape Convention. Council of Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg 22 and 23 March 2007. Secretariat document. Cultural Heritage, Landscape and Spatial Planning Division Directorate of Culture and Cultural and Natural Heritage.

T-FLOR (2007) 8: Draft guidelines for implementation of the European Landscape Convention. Council of Europe on the European Landscape Convention. Council of Europe, Palais de l'Europe, Strasbourg 22 and 23 March 2007. Secretariat document. Cultural Heritage, Landscape and Spatial Planning Division Directorate of Culture and Cultural and Natural Heritage.

World Development Report 2008 Agriculture for Development. The World Bank 2007

Västerbottens museum 2005. *Särskild arkeologisk utredning inför byggande av järnväg, sträckan Kalix-Haparanda, Norrbottens län.* Vägslag (1971:948).

Vägverket 2002. *Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen.* Publikation 2002:72.

Vägverket 2006a. *Mål och Mått för natur-, kulturmiljö- och gestaltningsvärden - Driftområde Helsingborg.* Publikation 2006:4.

Vägverket 2006b. *Landskapets karaktärsdrag - En beskrivning för infrastruktursektorn.* Publikation 2006:33.

Opublicerat

Bolin, A & Sjölander-Lindqvist, A (2007): *Europeiska landskapskonventionen.* Opublicerat PM inför seminarium Riksantikvarieämbetet 2007-11-09

IIEP (Institute for European Environmental Policy) 2003. *UK Participation in the Council of Europe European Landscape Convention. A study for DEF-RA.*

Kulturdepartementet 2000a. *Behövs en europeisk landskapskonvention?* Opublicerad PM.

Kulturdepartementet 2000b. *Jämförelse mellan den föreslagna landskapskonventionen och svensk lag.* Opublicerad PM.

Kungliga skogs- och lantbruksakademien 2003. *Landskapsfrågor - Idébank utvecklad av KSLA:s utskott för miljöfrågor.* Opublicerad PM.



2008-01-15

103-03188-2006

Kungliga skogs- och lantbruksakademien 2005. *Förslag om Landskapssekreterariat för långsiktig uppföljning, utredning och förvaltning av landskapet*. Opublicerad PM.

Lerman, P 2006. *Landskap i svensk rätt. Underlag för Landskapskonventionens genomförande*. Lagtolken AB och Riksantikvarieämbetet

Ljung, M 2007. *Landskapskonventionen – fokus på medverkan och medvetenhet*. PM inför seminarium Riksantikvarieämbetet 2007-11-09

Olwig, K 2007a. Opublicerad PM efter arbetsgruppsmöte Riksantikvarieämbetet 2007-06-22.

Riksantikvarieämbetet 2006. *Nationellt program för kulturmiljöövervakning*.

Styrmedelsgruppen 2007. *Kombination av styrmedel till natur- och kulturmiljövården i odlings- och skogslandskapet. Möjligheter och begränsningar*. Opublicerat manus.

Elektroniska källor

<http://www.coe.int>, Europarådet (2007-12-31)

<http://www.esv.se/>, Ekonomistyrningsverket, statsliggaren på Internet (2007-11-08)

<http://www.forskning.se/> (2007-10-08)

<http://nils.slu.se/> (2007-10-02)

<http://www.naturvardsverket.se/> (2007-11-10)

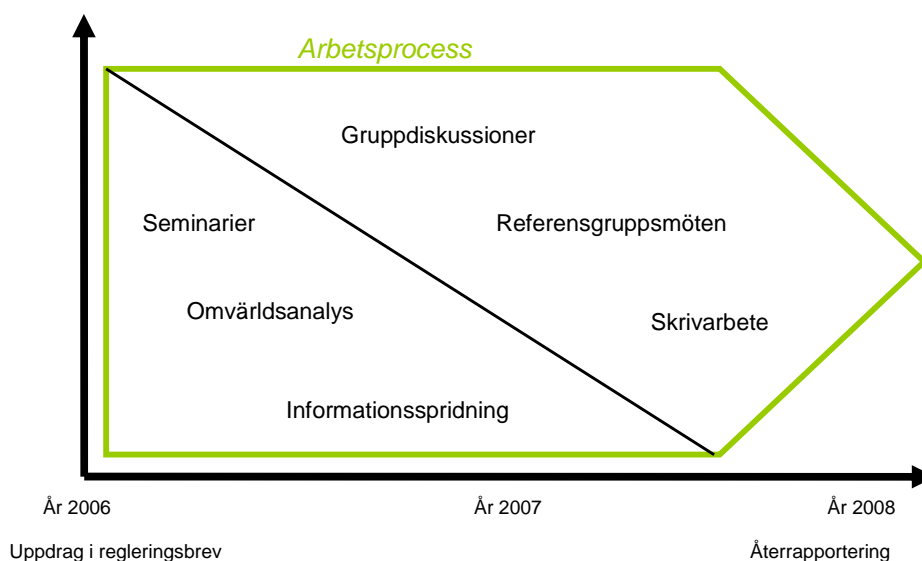
<http://www.regeringen.se/> (2007-10-09)

<http://www.spacesyntax.org/publications/commonlang.html> (2007-12-20)

<http://www.scb.se>, Statistiska centralbyrån (2007-10-10)

Bilaga 1. Arbetsprocess och förankring

Riksantikvarieämbetets arbete med den europeiska landskapskonventionen har varit dialoginriktat och föreliggande förslag tagits fram i bred samverkan med många aktörer. Ett stort antal myndigheter och organisationer har sedan arbetet startade 2006 varit inblandade i diskussioner och seminarier. Det har sedan starten funnits ett stort intresse för landskapskonventionen och som en del i informationsspridningen deltog Riksantikvarieämbetet som föreläsare om landskapskonventionen vid en rad olika tillfällen. Dessutom har Riksantikvarieämbetet tagit fram en informationsbroschyr om landskapskonventionen.



Figur A. Arbetsprocess för framtagande av förslag till nationellt genomförande av landskapskonventionen.

Under 2006 var arbetet i huvudsak inriktat på omvärldsanalys, inte minst gällande arbetet med landskapskonventionen i övriga Europa. Den breda samverkan med andra myndigheter och organisationer skapade förutsättningar för ett bra diskussionsklimat och möjligheter till erfarenhetsutbyte gällande landskapsfrågor. Ett omfattande arbete lades på att informera om konventionen och dess innehåll i syfte att skapa arenor för andra att reflektera över konventionen innebörd.

Under 2007 var arbetet mer offensivt genom täta diskussioner med andra myndigheter och organisationer. Riksantikvarieämbetet bjöd bland annat in till en brett sammansatt referensgrupp som sammanträdde vid tre tillfällen. Diskussionerna var både konstruktiva och givande. Även mindre arbetsgrupper sammankallades för särskilda frågeställningar kopplat till Riksantikvarieämbetets tematiska indelning av artiklarna i konventionen. Riksantikvarieämbetet tog också emot en student från Landskapsarkitektprogrammet vid SLU Ultuna för så kallad arbetsplatsförlagd studietid.

Arbetsgrupp

Riksantikvarieämbetets arbetsgrupp bestod av Lina Devgun, Michael Frisk, Leif Gren, Kaj Janzon, Jerker Moström, Erika Nilsson, Staffan Nyström, Håkan Slotte och Ann-Mari Westerlind.

Referensgrupp

Referensgruppen träffades tre gånger under 2007. Deltagare hade även möjlighet att lämna skriftliga synpunkter. I referensgruppen ingick representanter från Boverket, Energimyndigheten, Fiskeriverket, Glesbygdsverket, Jordbruksverket, Kungliga skogs- och lantbruksakademien, Lantbrukarnas riksförbund, Länsstyrelsen i Kalmar län, Naturvårdsverket, Nutek, Sametinget, Skogsstyrelsen, Svenskt Friluftsliv, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting samt Vägverket. Även Naturskyddsföreningen och Socialstyrelsen var inbjudna till referensgruppen men valde att avstå från deltagande.

De två första referensgruppsmötena hölls under våren 2007 och behandlade frågor kring *landskapskonventionen i svensk lagstiftning* samt *ansvarsfördelning och helhetssyn* respektive *utmaningar i landskapet* samt *utbildning och forskning*. Det tredje och avslutande mötet hölls under tidig höst 2007 och behandlade frågor kring *kartläggning, värdering och mål* samt *medverkan och medvetenhet*.

Arrangerade konferenser och seminarier

I februari 2006 anordnade Riksantikvarieämbetet ett första seminarium *Europeiska landskapskonventionen – dags för implementering!* med en allmän orientering kring konventionen. Ett femtiotal personer från myndigheter och andra organisationer medverkade, bland annat Helen Nilsson, Kulturdepartementet samt Björn Casper Horgen från norska Miljøverndepartementet. Under seminariet framkom flera synpunkter som uppfattades som angelägna att behandla som problemområden. De mest framträdande var den rådande sektoriseringen och stuprörstänkandet mellan samhällssektorer och myndigheter, vilket i sin tur pekade på behovet av en översyn av ansvarsfördelningen mellan myndigheter när det gäller landskapsfrågor, men också metoder för att arbeta med medborgardialog och allmänhetens delaktighet. Även behovet av ett internationellt perspektiv i arbetet med landskapsfrågor poängterades samt behovet av att uppmärksamma landskapets betydelse för folkhälsan och det mänskliga välbefinnandet.

I oktober 2006 arrangerade Riksantikvarieämbetet ett seminarium om *Landskap - hälsa, friluftsliv och turism*. Seminariet fokuserade på relationen mellan landskap och hälsa, friluftsliv och turism och hur olika aktörer och verksamheter kommer att påverkas av ett införande av landskapskonventionen i Sverige.

Med anledning av det pågående arbetet med landskapskonventionen var temat för Riksantikvarieämbetets årliga höstmöte 2006 *Landskap - delar och helhet*. Flera av föredragen och seminarierna behandlade direkt eller indirekt landskapskonventionen.

I mars 2007 anordnades seminariet *Rethinking Landscape in Practice – Participation and Perception* i Rom i syfte att samla en mindre grupp av forskare och praktiker för diskussion kring utmaningarna för landskapet kopplat till landskapskonventionen.

Inom temat *Utbildning och forskning* hölls ett seminarium våren 2007 med ett antal forskare från olika universitet och högskolor. Syftet var att diskutera utbildnings- och forskningsbehov kopplat till landskapskonventionen. Som resultat från seminariet inkom Kenneth Olwig med skriftligt underlag, se Konsultuppdrag och andra utredningar.

Tillsammans med de andra nordiska länderna arrangerades under september 2007 *Landskap i förändring*, en nordisk konferens finansierad av Nordiska ministerrådet inom ramen för Miljöhandlingsprogrammet. Det var en fortsättning på det seminarium i Sand i Norge 2004 som behandlade hänsyn till landskapet i den kommunala planeringen. Syftet med seminariet var att skapa bättre möjligheter att gemensamt möta frågor och problem kring landskapets förändringar och att finna gemensamma lösningar för Nordens länder.

Under hösten 2007 anordnades slutligen seminariet *Landskapskonventionen – fokus på medverkan och medvetenhet* där forskarna Annelie Sjölander, CEFOS Göteborgs universitet och Magnus Ljung, SLU Skara presenterade sina PM på uppdrag av Riksantikvarieämbetet, se Konsultuppdrag och andra utredningar.

Presentationer och medverkan på konferenser och seminarier

Riksantikvarieämbetet har deltagit i flera konferenser och seminarier kring landskap och landskapskonventionen utöver de som myndigheten själv arrangerat.

Internationellt

Under tiden för uppdraget att ta fram ett förslag till nationellt genomförande av landskapskonventionen deltog Riksantikvarieämbetet vid flera av Europarådets konferenser och workshops.

Under 2006 deltog Riksantikvarieämbetet vid *Fifth meeting of the Workshops for the implementation of the European Landscape Convention* (Girona, Spain) samt presenterade uppdraget om landskapskonventionen på *Europae Archaeologiae Consilium* (EAC), nätverk inom Europarådet för arkeologiskt kulturarv inom Europarådet (Strasbourg, Frankrike).

Under 2007 deltog Riksantikvarieämbetet vid *Conference of Member States of the Council of Europe on the European Landscape Convention* (Strasbourg, Frankrike) samt vid *Sixth meeting of the Workshops for the implementation of the European Landscape Convention* (Sibiu, Rumänien). Dessutom medverkade Riksantikvarieämbetet i ett europeiskt

expertseminarium kring landskapskonventionen anordnat av det brittiska nätverket Landscape Research Group i Sheffield, Storbritannien.

Nationellt

Under 2006 och 2007 har Riksantikvarieämbetet bjudits in vid ett flertal tillfällen att tala om landskapskonventionen och dess möjligheter. Arrangörerna har varit både myndigheter och organisationer. Att diskutera landskapskonventionen har även ingått i Riksantikvarieämbetets stöd till länsstyrelsernas arbete med regionala landskapsstrategier.

Några exempel på seminarier är *Broar mellan hållbara landskap och Östra Vätterbranterna – ett hållbart landskap* arrangerat av Baltic Forest, Östra Vätterbranterna och Jönköpings kommun i Gränna, *Landskapskonventionen – Hur berör den oss?* i Munkedal arrangerat av Projektverkstaden & KSLA samt seminariet *Järnväg och naturmiljö* i Stockholm arrangerat av Banverket. I Helsingborgs kommuns öppna seminarier om den framtida staden och översiktplan 2010 deltog Riksantikvarieämbetet med en presentation om landskapskonventionen och hur den kan fungera som utgångspunkt i den kommunala planeringen. Diskussioner fördes också vid Sveriges arkitekters akademi för landskapsarkitektur.

Konsultuppdrag och andra studier

Inom arbetet med att ta fram förslag till nationellt genomförande av landskapskonventionen gav Riksantikvarieämbetet ett antal konsulter olika uppdrag. År 2005 samlade KMV forum AB in kunskap och erfarenheter från de nordiska ländernas arbete med landskapskonventionen.

Den ideella föreningen Landscape & Citizens fick i uppdrag 2006 att sammanställa tankar kring konventionens betydelse för och effekter i lokalsamhället. Rapporten är skriven av Eva Salevid som också ansvarar för slutsatser. Rapporten är framtagen som ett underlag för diskussion.

Lagtolken AB fick i uppdrag 2006 att analysera landskapsperspektivet i dagens regler och beskriva i vilken mån de begrepp och de synsätt som förekommer där överensstämmer med de förväntningar och åtgärder som landskapskonventionen innehåller. Analysen är framtagen uteslutande som ett underlag för diskussion. Författaren ansvarar själv för slutsatserna.

Även andra studier har bildat underlag till Riksantikvarieämbetets arbete. Med utgångspunkt i diskussionerna kring *Utbildning och forskning*, se Arrangerade konferenser och seminarier, presenterade professor Kenneth Olwig ett antal förslag. Därtill fick forskarna Annelie Sjölander, CEFOS Göteborgs universitet och Magnus Ljung, SLU Skara i uppdrag att utifrån ett antal frågeställningar studera *Landskapskonventionen – fokus på medverkan och medvetenhet*. Resultatet från respektive studie presenterades i ett PM samt vid seminariet med samma titel, se Arrangerade konferenser och seminarier.

Nordiskt nätverk

De nordiska länderna bildade hösten 2007 ett myndighetsnätverk för samarbete kring den landskapskonventionen. Idén med nätverket är att stötta varandra och att utbyta erfarenheter i arbetet med införandet av landskapskonventionen i respektive land.

Initiativ till nätverket togs redan 2004 då Miljøverndepartementet i Norge arrangerade ett nordiskt seminarium i norska Sand på temat *Implementering av den europeiske landskapskonvensjonen i lokal og regional planlegging i Norden*. Seminariet som omfattade ett sextiototal deltagare finansierades av Nordiska ministerrådet.

I Sand bestämdes också att ett nytt seminarium skulle genomföras några år senare. I september 2007 arrangerade Riksantikvarieämbetet ett uppföljningsseminarium på Runö i Sverige, se Arrangerade konferenser och seminarier. Denna gång deltog ett femtiotal deltagare med hjälp av finansiering från Nordiska ministerrådet. Vid seminariet diskuterades bland annat nätverkets roll och vilka arbetsinsatser som ansågs som prioriterade.

Nätverket är i första hand till för samarbete på myndighetsnivå, även om seminarierna varit öppna för andra organisationer. Den arbetsgrupp som ansvarade för planeringen av det senaste seminariet fungerar tills vidare som kärnan i nätverket. Arbetsgruppen har representanter från olika myndigheter i de nordiska länderna.

Kontakter för nätverket

Søren Rasmussen - Danmark, Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen
 Tapio Heikkilä - Finland, Ministry of the Environment (Ymparisto),
 Landscape Management Issues
 Jakob Gunnarsson - Island, National Planning Agency (Skipulagsstofnun)
 Bjørn Casper Horgen - Norge, Miljøverndepartementet, Planavdelingen
 Audun Moflag - Norge, Miljøverndepartementet, Planavdelingen
 Leif Gren - Sverige, Riksantikvarieämbetet
 Kati Dalkowski - Sverige, Naturvårdsverket

Diskussionspartners

Som angetts ovan har arbetet med landskapskonventionen varit dialoginriktat. Nedan listas de aktörer som på olika sätt medverkat i diskussioner kring landskapskonventionen i seminarier eller gruppdiskussioner nationellt och internationellt. Höstmötet 2006 med ca 600 deltagare är ej medräknat.

Departement

DEFRA, (Department for Environment, Food and Rural Affairs),
 Storbritannien
 Kulturdepartementet, Sverige
 Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Sverige
 Miljøverndepartementet, Norge
 Miljøministeriet, Danmark
 Ministry of the Environment (Ymparisto), Finland

Myndigheter och kommuner

Banverket
Boverket
Energimyndigheten
Fiskeriverket
Friluftsrådet
Glesbygdsverket
Helsingborgs kommun
Jordbruksverket
Jönköpings kommun
Länsstyrelsen, Dalarnas län
Länsstyrelsen, Kalmar län
Länsstyrelsen, Skåne län
Länsstyrelsen, Stockholms län
Länsstyrelsen, Sörmlands län
Länsstyrelsen, Västerbottens län
Länsstyrelsen, Västra Götalands län
Länsstyrelsen, Östergötlands län
Munkedals kommun
National Planning Agency (Skipulagsstofnun), Island
Naturvårdsverket
NUTEK
Ovanåkers kommun
Riksantikvaren, Norge
Sametinget
Skogsstyrelsen
Socialstyrelsen
Statens fastighetsverk
Sveriges kommuner och landsting
Vägverket

Universitet, forsknings- och utbildningsväsende

Bournemouth University, Storbritannien
Centrum för biologisk mångfald (CBM).
ETOUR/Mittuniversitetet
Göteborgs universitet
Högskolan i Kalmar
Högskolan Kristianstad
Karlstads universitet
Kungliga Tekniska högskolan
Landscape Research Group, Storbritannien
Linköpings universitet
Lunds universitet
Norwegian University of Science and Technology, Norge
Politecnico di Milano, Science and Technology University, Italien
Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Mistra
Stockholms universitet
Sveriges Lantbruksuniversitet
Svenska institutet i Rom
Tallinn University, Estland

Umeå universitet
Vadstena gymnasiet

Föreningar, nätverk, företag och övriga organisationer

Ekoäventyr AB
Europarådet, Spatial Planning and Landscape Division
European Network of Local and Regional Authorities for the implementation
of the European Landscape Convention (ENELC)
Friluftsförbundet Riksorganisation
Friluftsförbundet Stockholms Distriktsförbund
Friluftspanering
Hushållningssällskapet
Intryck Hälsingland
Kungliga Skogs- och lantbruksakademien
Kungliga Vitterhetsakademien
Landscape & citizens
Landscape Alliance, Irland.
Lantbrukarnas riksförbund
Landskapslaget AB
Länsantikvarieföreningen
Projektverkstaden
Region- och trafikplanekontoret i Stockholm, RTK
Rio Kulturkooperativ
Sveriges arkitekter
Sveriges hembygdsförbund
Svenska kanotförbundet
Svenska Man and Biosphere programmet
Svenska Turistföreningen
Svenskt Friluftsliv
Sveriges kommuner och landsting

Bilaga 2. Den europeiska landskapskonventionen

ÖVERSÄTTNING 2002-04-29 (EA, 3-0429landskapskonv sv off version)

European Treaty Series - Nr. 176

EUROPEISK LANDSKAPSKONVENTION

Florens, 20.10.2000

Inledning

Europarådets medlemsstater som undertecknat denna konvention,

som beaktar att Europarådets mål är att uppnå en ökad sammanhållning mellan dess medlemmar, för att värna om och förverkliga de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv, och att detta mål fullföljs i synnerhet genom överenskommelser på det ekonomiska och sociala området,

som är angelägna om att uppnå en hållbar utveckling grundad på ett balanserat och harmoniskt förhållande mellan sociala behov, ekonomisk verksamhet och miljön,

som konstaterar att landskapet spelar en viktig roll av allmänt intresse på det kulturella, ekologiska, miljömässiga och sociala planet, och utgör en resurs som är gynnsam för ekonomisk verksamhet och att skydd, förvaltning och planering av landskap kan bidra till att skapa arbetstillfällen,

som är medvetna om att landskapet bidrar till att skapa lokala kulturer och att det är en grundläggande beståndsdel i det europeiska natur- och kulturarvet, som bidrar till människornas välbefinnande och till att stärka den europeiska identiteten,

som erkänner att landskapet är en viktig del av människornas livskvalitet överallt: i stadsområden och på landsbygden, i såväl vanvårdade områden som områden med hög kvalitet, såväl vardagliga områden som områden som anses vara särskilt vackra,

som konstaterar att utvecklingen av produktionsteknikerna inom jordbruk, skogsbruk, industri och gruvdrift samt inom regional planering, stadsplanering, transport, infrastruktur, turism och fritidsliv samt, mer generellt, förändringar i världsekonomin i många fall påskyndar omvandlingen av landskapen,

som önskar uppfylla allmänhetens önskan att kunna glädja sig åt landskap med hög kvalitet och att spela en aktiv roll i utvecklingen av landskapen,

som tror att landskapet är en viktig beståndsdel i det enskilda och sociala välbefinnandet och att skydd, förvaltning och planering av landskap medför rättigheter och skyldigheter för alla,

som beaktar befintliga internationella rättsakter om skydd och förvaltning av natur- och kulturarv, regional och fysisk planering, kommunal självstyrelse och samarbete över gränserna, i synnerhet konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bern den 19 september 1979), konventionen om skydd för byggnadskulturarvet i Europa (Granada den 3 oktober 1985), den europeiska konventionen om skydd för det arkeologiska kulturarvet (reviderad) (Valletta den 16 januari 1992), den europeiska ramkonventionen om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (Madrid den 21 maj 1980) och tilläggsprotokollen till denna, den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (Strasbourg den 15 oktober 1985), konventionen om biologisk mångfald (Rio den 5 juni 1992), konventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (Paris den 16 november 1972) och konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslut och rätt till prövning i miljöfrågor (Århus den 25 juni 1998),

som erkänner att de europeiska landskapens kvalitet och mångfald utgör en gemensam resurs och att det är viktigt att samarbeta om skydd, förvaltning och planering av denna resurs,

som önskar erbjuda ett nytt instrument som uteslutande avser skydd, förvaltning och planering av landskap i Europa,

har kommit överens om följande:

KAPITEL I – ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1 – Definitioner

I denna konvention avses med

a landskap: ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer,

b landskapspolitik: berörda myndigheters utformning av generella principer, strategier och riktlinjer som gör det möjligt att vidta särskilda åtgärder i syfte att skydda, förvalta och planera landskap,

c mål för landskapskvalitet: berörda myndigheters formulering för ett särskilt landskap, av allmänhetens önskemål med avseende på landskapskaraktären i deras livsmiljö,

d landskapskydd: åtgärder för att bevara och upprätthålla ett landskaps viktiga eller utmärkande karaktärsdrag när det är berättigat på grund av dess natur- och kulturmiljövärde som en följd av dess naturliga utformning och/eller av mänsklig verksamhet,

e landskapsförvaltning: åtgärder för att säkerställa en regelbunden skötsel av ett landskap, så att förändringar som orsakas av sociala, ekonomiska och

miljömässiga processer styrs och samordnas, med sikte på en hållbar utveckling,

f landskapsplanering: kraftfulla framtidsinriktade åtgärder för att förbättra, återställa eller skapa landskap.

Artikel 2 – Räckvidd

Om inte annat följer av bestämmelserna i artikel 15 är denna konvention tillämplig på parternas hela territorium och omfattar natur-, landsbygds-, stads- och förortsområden. Den inbegriper landområden, inlandsvatten och havsområden. Den avser landskap som kan anses som särskilt värdefulla såväl som vardagliga landskap och vanvårdade landskap.

Artikel 3 – Mål

Konventionens mål är att främja skydd, förvaltning och planering av landskap samt att organisera europeiskt samarbete i landskapsfrågor.

KAPITEL II – NATIONELLA ÅTGÄRDER

Artikel 4 – Ansvarsfördelning

Varje part skall genomföra denna konvention, i synnerhet artiklarna 5 och 6, enligt sin egen kompetensfördelning, i enlighet med sina grundlagsenliga principer och administrativa ordningar, och i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, samtidigt som hänsyn tas till den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Utan att göra avsteg från bestämmelserna i denna konvention skall varje part harmonisera genomförandet av denna konvention med sin egen politik.

Artikel 5 – Allmänna åtgärder

Varje part förbinder sig

a att i lag erkänna landskapet som en väsentlig beståndsdel i människornas omgivningar, ett uttryck för mångfalden i deras gemensamma kultur- och naturarv samt en grund för deras identitet,

b att fastlägga och genomföra en landskapspolitik som tar sikte på skydd, förvaltning och planering av landskap genom att vidta de särskilda åtgärder som anges i artikel 6,

c att införa förfaranden för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse för att utforma och genomföra den landskapspolitik som anges i punkt b ovan,

d att integrera landskap i sin regional- och stadsplaneringspolitik och i sin politik inom kultur, miljö, jordbruk, ekonomi och på det sociala området samt i alla andra politikområden som kan ha direkt eller indirekt inverkan på landskap.

Artikel 6 – Särskilda åtgärder

A Ökad medvetenhet

Varje part förbinder sig att öka medvetenheten i det civila samhället, privata organisationer och hos offentliga myndigheter om landskapens värde, deras roll och om förändringar i landskapen.

B Utbildning

Varje part förbinder sig att främja

- a utbildning för specialister i landskapsvärdering och landskapsförvaltning,
- b tvärvetenskapliga utbildningsprogram i landskapspolitik, skydd, förvaltning och planering av landskap, för yrkesmän i den privata och offentliga sektorn och för berörda organisationer,
- c kurser på skolor och universitet som, inom de berörda ämnesområdena, tar upp landskapets värden och frågor som uppkommer i samband med skydd, förvaltning och planering av landskap.

C Kartläggning och värdering

1 Varje part förbinder sig att, med aktiv medverkan av berörda parter, i enlighet med artikel 5 c, och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap

- a i att kartlägga sina egna landskap över hela sitt territorium,
- ii att analysera landskapens särdrag och de krafter och påtryckningar som omvandlar dem,
- iii att lägga märke till förändringar,

b att värdera de landskap som har kartlagts på detta sätt, och ta hänsyn till de särskilda värden som berörda parter och den berörda befolkningen tillskriver dem.

2 Detta kartläggnings- och värderingsarbete skall vägledas av den utväxling av erfarenheter och metoder som organiseras mellan parterna på europeisk nivå i enlighet med artikel 8.

D Mål för landskapskvalitet

Varje part förbinder sig att utarbeta mål för landskapskvalitet för de landskap som har kartlagts och värderats i enlighet med artikel 5 c.

E Genomförande

För att genomföra landskapspolitiken förbinder sig varje part att inrätta instrument som syftar till att skydda, förvalta och/eller planera landskapet.

KAPITEL III – EUROPEISKT SAMARBETE

Artikel 7 – Internationella riktlinjer och program

Parterna förbinder sig att samarbeta om beaktandet av landskapsdimensionen i internationella riktlinjer och program och att, när det är relevant, rekommendera att landskapshänsyn tas med i dessa.

Artikel 8 – Ömsesidigt bistånd och informationsutväxling

Parterna förbinder sig att samarbeta för att ge de åtgärder som vidtas enligt artiklarna i denna konvention ökad effektivitet och i synnerhet

a ge varandra tekniskt och vetenskapligt bistånd i landskapsfrågor genom att samla och utväxla erfarenheter och resultat av forskningsprojekt,

b främja utväxling av landskapsspecialister, i synnerhet för utbildning och information,

c utväxla information om alla frågor som omfattas av bestämmelserna i konventionen.

Artikel 9 – Landskap som går över riksgränser

Parterna skall uppmuntra samarbete över riksgränser på lokal och regional nivå och, om nödvändigt, utarbeta och genomföra gemensamma landskapsprogram.

Artikel 10 – Uppföljning av genomförandet av konventionen

1 Europarådets ministerkommitté skall ge de befintliga berörda expertkommittéer som tillsatts enligt artikel 17 i Europarådets stadga i uppdrag att ansvara för uppföljningen av genomförandet av konventionen.

2 Efter varje möte i expertkommittéerna skall Europarådets generalsekreterare översända en rapport till ministerkommittén om det arbete som har utförts och om hur konventionen fungerar.

3 Expertkommittéerna skall föreslå ministerkommittén kriterierna för tilldelning av och reglerna för Europarådets landskapspris.

Artikel 11 – Europarådets landskapspris

1 Europarådets landskapspris är en utmärkelse som kan tilldelas lokala och regionala myndigheter och grupperingar av sådana myndigheter som, inom ramen för en konventionsparts landskapspolitik, har infört en politik eller åtgärder för att skydda, förvalta och/eller planera sitt landskap som har visat sig vara hållbara och därför kan tjäna som ett exempel för andra lokala myndigheter i Europa. Utmärkelsen kan även tilldelas icke-statliga organisationer som på ett särskilt förtjänstfullt sätt har bidragit till vård, förvaltning eller planering av landskap.

2 Ansökningar om Europarådets landskapspris skall inges av parterna till de expertkommittéer som avses i artikel 10. Lokala och regionala myndigheter

på ömse sidor om en nationsgräns och grupperingar av berörda lokala och regionala myndigheter kan ansöka, om de förvaltar det ifrågavarande landskapet gemensamt.

3 Ministerkommittén skall, på förslag av de expertkommittéer som avses i artikel 10, fastställa och offentliggöra kriterierna för tilldelning av Europarådets landskapspris, anta regler för detta och tilldela priset.

4 Tilldelningen av Europarådets landskapspris skall uppmuntra dem som får priset att på ett hållbart sätt säkerställa skydd, förvaltning och/eller planering av de berörda landskapsområdena.

KAPITEL IV – SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 12 – Förhållande till andra regelverk

Bestämmelserna i denna konvention skall inte påverka strängare bestämmelser om skydd, förvaltning och planering av landskap i andra befintliga eller framtida bindande nationella eller internationella regelverk.

Artikel 13 – Undertecknande, ratificering och ikraftträdande

1 Denna konvention skall stå öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater. Den skall ratificeras, godtas eller godkännas. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument skall deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

2 Denna konvention träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då tio medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen i enlighet med bestämmelserna i föregående punkt.

3 I förhållande till en medlemsstat som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av konventionen träder denna i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet deponerades.

Artikel 14 – Anslutning

1 Efter det att denna konvention har trätt i kraft kan Europarådets ministerkommitté inbjuda Europeiska gemenskapen och varje stat som inte är medlem av Europarådet att ansluta sig till konventionen genom ett beslut som fattas med det majoritetsbeslut som anges i artikel 20 d i Europarådets stadga samt enhälligt av de anslutna stater som är berättigade att sitta i ministerkommittén.

2 I förhållande till en stat som ansluter sig eller till Europeiska gemenskapen, om den ansluter sig, träder konventionen i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då anslutningsinstrumentet deponerades hos Europarådets generalsekreterare.

Artikel 15 – Territoriell tillämpning

1 En stat eller Europeiska gemenskapen kan vid tidpunkten för undertecknandet eller när den deponerar sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument ange på vilket territorium eller vilka territorier denna konvention skall vara tillämplig.

2 En part kan vid en senare tidpunkt, genom förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, utsträcka tillämpningen av denna konvention till ett annat territorium som anges i förklaringen. Konventionen träder i kraft med avseende på ett sådant territorium den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då generalsekreteraren mottog förklaringen.

3 En förklaring som avgetts i enlighet med de båda föregående punkterna kan, med avseende på ett territorium som har angetts i förklaringen, återtogs genom en notifikation ställd till generalsekreteraren. Ett sådant återtagande träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då generalsekreteraren mottog notifikationen.

Artikel 16 – Uppsägning

1 En part kan när som helst säga upp denna konvention genom notifikation till Europarådets generalsekreterare.

2 Uppsägningen träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då generalsekreteraren mottog notifikationen.

Artikel 17 – Ändringar

1 En part eller de expertkommittéer som avses i artikel 10 kan föreslå ändringar i denna konvention.

2 Ett ändringsförslag skall notifieras till Europarådets generalsekreterare som skall översända det till Europarådets medlemsstater, de andra parterna och till varje europeisk stat som inte är medlem och som har inbjudits att ansluta sig till denna konvention i enlighet med bestämmelserna i artikel 14.

3 De expertkommittéer som avses i artikel 10 skall behandla varje ändringsförslag och framlägga den text som har antagits med tre fjärdedelsmajoritet av parternas företrädare för antagande av ministerkommittén. Sedan förslaget har antagits av ministerkommittén med den majoritet som anges i artikel 20 d i Europarådets stadga och enhälligt av de anslutna stater som är berättigade att sitta i ministerkommittén, skall texten översändas till parterna för godtagande.

4 En ändring skall träda i kraft för de parter som har godtagit den på den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då Europarådets medlemsstater informerade generalsekreteraren om sitt godtagande. För en part som godtar ändringen senare skall en sådan ändring träda i kraft den första dagen i den månad som

följer efter utgången av en period om tre månader från den dag då denna part informerade generalsekreteraren om sitt godtagande.

Artikel 18 – Notifikationer

Europarådets generalsekreterare skall notifiera Europarådets medlemsstater, varje stat eller Europeiska gemenskapen som har anslutit sig till denna konvention om

a undertecknande,

b deponering av ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument,

c dag för konventionens ikraftträdande enligt artiklarna 13, 14 och 15,

d deklARATION enligt artikel 15,

e uppsägning enligt artikel 16;

f förslag till ändring, varje ändring som antagits enligt artikel 17 och den dag då den träder i kraft,

g andra åtgärder, notifikationer, upplysningar eller meddelanden som rör denna konvention.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen befullmäktigade, undertecknat denna konvention.

Upprättad i Florens den 20 oktober 2000 på engelska och franska, vilka båda texter äger lika giltighet, i ett enda exemplar, som skall deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare skall översända bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet och till varje stat som har inbjudits att ansluta sig till denna konvention.