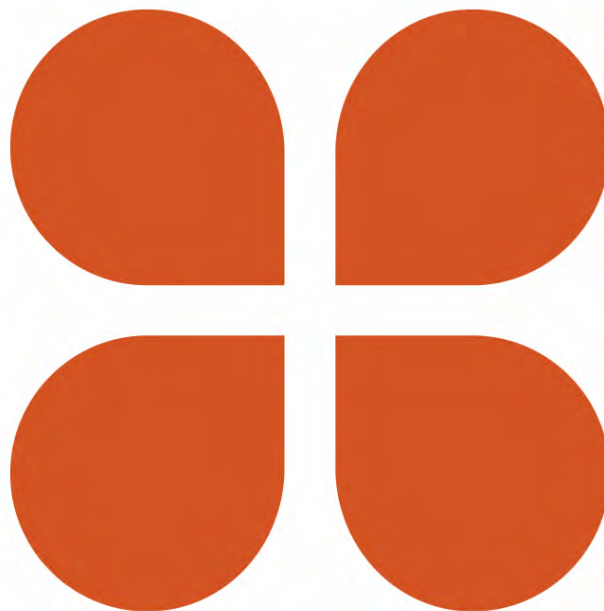




SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIÉÄMBETET

Rapport från Riksantikvarieämbetet

Arbetet med att ta till vara landskapskonventionens perspektiv



Riksantikvarieämbetet 2017

Storgatan 41

114 84 Stockholm

www.raa.se

registrator@raa.se

Upphovsrätt för text och bild, om inget annat anges, enligt Creative Commons licens CC BY,
erkännande 2.5 Sverige <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se>

Förord

I rapporten redovisas en kartläggning av hur nationella myndigheter, länsstyrelser, regioner, landsting och ideella organisationer arbetar för att ta till vara den europeiska landskapskonventionens perspektiv. Redovisningen har tagits fram på uppdrag av regeringen.

Stockholm i februari 2017

Innehåll

Sammanfattning	7
1. Inledning och bakgrund	9
1.1 Landskapskonventionen i Europa	9
1.2 Införandet i Sverige 2001-2011	10
1.3 Myndighetssamverkan 2011-2014	11
1.4 Rapportering till Europarådet 2015	12
1.5 Landskapskonventionen 2016 – Riksantikvarieämbetets utgångspunkter för uppdraget	14
1.6 Rapportering till Europarådet 2017	15
2. Metod	16
2.1 Enkät och intervjuer	16
2.2 Nationella myndigheter	16
2.3 Länsstyrelserna	17
2.4 Regionalt utvecklingsansvariga	17
2.5 Ideella organisationer	17
2.6 Universitet och högskolor	17
2.7 Metod- och källkritik	17
3. Landskapskonventionens perspektiv	19
3.1 Sex perspektiv som utgångspunkt	19
3.2 Uppfattningar om perspektiven i konventionen	21
3.3 Förutsättningar för att ta till vara perspektiven	22
3.4 Vilket perspektiv är viktigast?	23

4.	Landskapskonventionens relevans och påverkan	27
4.1	Nationella myndigheter	27
4.2	Länsstyrelser	34
4.3	Regioner och landsting	39
4.4	Ideella organisationer	42
4.5	Forskning och utbildning	43
5.	Hinder och möjligheter	45
5.1	En styrka att konventionen finns – men den är alltför okänd	45
5.2	Samverkan kring landskap rymmer både möjligheter och svårigheter	47
5.3	Svagt stöd för implementering av konventionen – men några undantag finns	49
6.	Avslutande kommentarer	53
6.1	Landskapsarbete en utmaning	53
6.2	Processer för att förvalta landskap	53
6.3	Mer än en kulturmiljökonvention	54

Referenser

Bilaga 1 Enkät

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet har under 2016 genomfört en kartläggning av arbetet med att ta till vara landskapskonventionens perspektiv. Studien omfattar nationella myndigheter, länsstyrelser, regionalt utvecklingsansvariga regioner och landsting samt ett urval av ideella organisationer. Även verksamheten vid Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, ingår i kartläggningen. Studien har i huvudsak genomförts med hjälp av skriftliga svar på utskickade frågor och genom kompletterande intervjuer.

Landskapskonventionens perspektiv och förvaltningen av landskapet

De perspektiv i konventionen som respondenterna lyfter fram som relevanta och viktiga är bland annat landskapsperspektivet i sig och en helhetssyn på landskapet och på förvaltningen av landskapet. Att konventionen har en subjektiv dimension som sätter människan i centrum och betonar människors uppfattning, upplevelse och värdering av landskap anser också många vara viktigt – men också svårt och utmanande att arbeta med.

En synpunkt som framkommer är att de perspektiv som konventionen lyfter är viktiga för diskussionen om social hållbarhet. Allmänhetens och lokalsamhällets medverkan i förvaltningen av landskapet betonas av flera respondenter. Flera av de som svarat uppmärksammar att konventionen omfattar alla landskap. Konventionen ger därmed styrka och en röst till vardagslandskapet.

Några områden eller processer kring förvaltning av landskap förefaller erbjuda särskilt bra förutsättningar för att tillämpa landskapskonventionens perspektiv:

- Trafikverkets infrastrukturhållning och -planering
- Kommunal och regional fysisk planering
- Regionalt utvecklings- och tillväxtarbete
- Grön infrastruktur och ekosystemtjänster
- Landsbygdsutveckling

Även stora delar av miljömålsarbetet inbjuder till att arbeta med helhetssyn på förvaltningen av landskapet.

Åtgärder med anledning av konventionen och dess införande

För Sveriges vidkommande trädde landskapskonventionen i kraft i maj 2011. Av kartläggningen framgår att konventionen haft betydelse under flera år innan dess. Exempel på tidiga åtgärder är Boverkets stöd 2007-2010 till kommunernas arbete med landskapsanalyser,

Riksantikvarieämbetets FoU-program som uppmärksammat landskap sedan 2006 och Västra Götalandsregionens Sävåprojekt som startade 2008.

Bland åtgärder och verksamheter som utvecklats på senare år märks bland annat Trafikverkets funktionella ansvar för landskap och den förvaltningsmodell för landskap som successivt har utvecklats och implementerats. Landskapsanalyser som planeringsunderlag på regional nivå har tagits fram i bland annat Västmanland och Västernorrland. Region Skåne och Västra Götalandsregionen har genomfört utbildningar om landskapskonventionen som riktat sig till bland annat kommunpolitiker. Skånes Hembygdsförbund har utgått från landskapskonventionen i sina aktiviteter med anledning av hembygdsrörelsens jubileumsår 2016.

För många har landskapskonventionen varit ett stöd och en inspiration utan för den skull lett till några särskilda åtgärder. Flera av länsstyrelserna beskriver hur konventionen ligger i bakgrunden vid arbete med till exempel ärendehantering och riksintresseför djupningar. Sametinget uppfattar att konventionen bekräftar myndighetens arbetssätt i sitt uppdrag att förvalta det samiska kulturarvet.

Naturvårdsverket påpekar att man har till uppdrag att arbeta med ett landskapsperspektiv, men inte med konventionen i sig. Konventionens upplevelsebaserade syn på landskap går heller inte att operationalisera i verksamheten, menar myndigheten. Tillväxtverket anser att regionalt tillväxtarbete kan gynna och gynnas av ett landskapsperspektiv, men att konventionen i sig inte har någon särskild relevans. Region Jämtland Härjedalen menar att konventionen inte är relevant eftersom den inte lyfts i villkorsbeslut och övrig regionalpolitik.

Möjligheter och svårigheter att tillvarata konventionens perspektiv

Regeringens och riksdagens utgångspunkt för den svenska implementeringen är att landskapskonventionens perspektiv ska tillvaratas inom ramen för befintliga lagregler. Detta stöds av synpunkter som lämnats från bland annat Boverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Region Blekinge. Andra respondenter som länsstyrelserna i Dalarna, Gotland, Södermanland och Västernorrland anser tvärtom att bristen på lagstöd gör det svårt att arbeta med landskapskonventionen och dess perspektiv.

Konventionen är ett ansvar för "alla och ingen", vilket kan uppfattas både som en styrka och en svaghet. Flera respondenter, bland andra Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen i Uppsala län efterfrågar på olika sätt tydlighet, stöd och myndighetsuppdrag kring utveckling och samordning av arbetet med konventionens perspektiv. Riksantikvarieämbetet pekar på behovet av kartläggning, karaktärisering och värdering av landskap på regional och eventuellt nationell nivå.

1. Inledning och bakgrund

Riksantikvarieämbetet har genom regleringsbrev för 2016 och 2017 fått i uppdrag att redovisa arbetet med att ta till vara den europeiska landskapskonventionens (ELC) perspektiv. Redovisningen ska lämnas till regeringskansliet (Kulturdepartementet) senast den 28 februari 2017.¹

1.1 Landskapskonventionen i Europa

Den europeiska landskapskonventionen öppnades för underskrift 2000 och trädde i kraft 2004 då tio länder i Europarådet hade ratificerat den. I Sverige började konventionen att gälla den 1 maj 2011.² År 2016 har 40 länder undertecknat, varav 38³ också ratificerat och infört konventionen. Sju länder har varken signerat eller ratificerat konventionen⁴. Landskapskonventionen har alltså varit tämligen framgångsrik.

Landskapskonventionen anger inte bara mål och inriktning för arbete med landskap, den innehåller också krav på konkreta åtgärder rörande bland annat kartläggning av landskap och utbildning av landskapsspecialister. Den anvisade modellen för implementering är sektorsintegrering. Sektorer som nämns är bland annat regionalpolitik, jordbruk, miljö och kultur.⁵

I februari 2008 gav Europarådet ut en vägledning för tillämpningen av konventionen. Europarådet rekommenderar att parterna (länderna) antar riktlinjerna i vägledningen och tillämpar dem i sin nationella politik.⁶

Europarådet anordnar också återrapporteringskonferenser som vartannat år. Årliga temaworkshops är också en del av Europarådets samordnings- och utvecklingsarbete kring konventionen.

Landskapskonventionen härrör alltså från Europarådet, inte från EU. Det är också så att endast rådets medlemsländer kan vara en fullvärdig part till konventionen. EU kan alltså, till skillnad från exempelvis konventionen om biologisk mångfald (CBD), inte vara en part till

¹ Ku2015/2965/LS (delvis).

² Ratificerades 2010-11-11, <http://www.regeringen.se/rattsdokument/sveriges-internationella-overenskommelser/2011/05/so-20115/>.

³ Island och Malta har signerat men inte ratificerat.

⁴ Albanien, Estland, Liechtenstein, Monaco, Ryssland, Tyskland och Österrike.

⁵ Artikel 5. Europeiska landskapskonventionen (ETS No. 176), Florens, 20.10.2000.

⁶ Recommendation CM/Rec (2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention.

konventionen. Dock har landskapskonventionen fått visst fäste inom EU:s policyutveckling. Ett exempel är ändringsdirektivet 2014/52⁷ om miljökonsekvensbedömningar som refererar till landskapskonventionen och anger att dess definitioner och principer är användbara när naturliga och skapade landskap ska hanteras i miljöbedömningar. Direktivet införs i medlemsländerna senast under maj 2017. Enligt ett förslag ska detta ske genom ändringar i framför allt miljöbalkens sjätte kapitel⁸.

1.2 Införandet i Sverige 2001-2011

Sverige undertecknade konventionen i februari 2001 och ratificerade den i november 2010. Landskapskonventionen trädde i kraft i Sverige i maj 2011.

Frågan om en svensk införande av landskapskonventionen togs upp 2004 i propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*⁹. I propositionen aviserade regeringen kommande uppdrag till Riksantikvarieämbetet att utarbeta ett förslag till att införa konventionen¹⁰. År 2008 lämnade Riksantikvarieämbetet två återrapporteringar med förslag till nationellt genomförande av landskapskonventionen¹¹.

Förutsättningarna för införandet behandlades i regeringens skrivelse *Vissa kulturfrågor*¹². I skrivelsen bedömde regeringen att Sverige skulle ratificera konventionen utan författningsändringar. Regeringen bedömde att det fanns goda förutsättningar för myndigheter, kommuner, institutioner och organisationer att inom ramen för gällande författningar arbeta med landskapsfrågorna.

Vidare gjorde regeringen bedömningen att ratificeringen borde kombineras med ett utvecklingsarbete. Enligt skrivelsen skulle Riksantikvarieämbetet få i uppdrag att i samverkan med andra myndigheter närmare bedöma hur konventionen skulle tillämpas. Beroende på hur detta arbete föll ut kunde det bli aktuellt att göra ändringar i berörda myndigheters instruktioner, menade regeringen.¹³

Riksantikvarieämbetet fick 2011 ett uppdrag om att initiera ett utvecklingsarbete kring den landskapskonventionens tillämpning. Uppdraget skulle ske i samverkan med läns-

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52 av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

⁸ *Miljöbedömningar*. Ds 2016:25. Regeringskansliet 2016.

⁹ Prop 2004/05:150.

¹⁰ *Ibid*, s 321.

¹¹ *Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige* (dnr Ku2008/97/KT) respektive *Förslag till författningsändringar för en svensk ratificering av den europeiska landskapskonventionen* (Ku2008/2326/KT).

¹² Skr. 2009/10:74, bet 2009/10:KrU8, rskr 2009/10:201.

¹³ Skr 2009/10:74, s 13f.

styrelserna, Naturvårdsverket, Sametinget, Boverket, Lantmäteriet, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Trafikverket och rapporteras den 1 mars 2011¹⁴.

I uppdraget ingick att föreslå vilken eller vilka myndigheter som skulle ha det samordnande ansvaret för konventionens tillämpning. Riksantikvarieämbetets förslag var bland annat att:

- Utgångspunkten är att berörda myndigheter självständigt ansvarar för konventionens tillämpning inom sina respektive verksamhetsområden
- En mindre grupp myndigheter ges ett gemensamt övergripande samordningsansvar för landskapskonventionens tillämpning och utveckling
- Riksantikvarieämbetet skulle ansvara för att sammankalla samordningsgruppen
- Länsstyrelserna skulle ansvara för att samordna arbetet med tillämpningen av landskapskonventionen på regional nivå
- Ansvar och roller skulle tydliggöras i respektive myndighets regleringsbrev, instruktion eller genom särskilda uppdrag
- Samordningsgruppen skulle ansvara för en återkommande mötesplats – ett nationellt landskapsforum.

1.3 Myndighetssamverkan 2011-2014

I enlighet med Riksantikvarieämbetets förslag bildades 2011 en nationell samordningsgrupp. Förutom Riksantikvarieämbetet ingick i gruppen Boverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket, Tillväxtverket och länsstyrelserna. Gruppen upplöstes 2014. Samordningsgruppen identifierade framför allt fyra arbetsuppgifter att inledningsvis samverka kring:

- Ett gemensamt informationsmaterial om konventionen.¹⁵
- Ett så kallat plattformsdokument, ett underlag för tolkning av konventionens tillämpning i Sverige.¹⁶
- Förslag till nomineringsprocess för Sveriges medverkan i det europeiska landskapspriset.¹⁷
- Etablera en återkommande mötesplats, ett landskapsforum.¹⁸

¹⁴ Ku2010/1818/KT.

¹⁵ Broschyren *Landskap för alla* togs fram och spreds inom myndigheterna och till länsstyrelserna,

¹⁶ Arbetet med dokumentet slutfördes aldrig.

¹⁷ Ett förslag till process togs fram.

Samordningsgruppen genomförde 2013-2014 en självutvärdering. Utvärderingen pekar på att de ingående myndigheterna upplevde att de hade ett svagt eller obefintligt mandat för att prioritera arbete med landskapskonventionen. I mars 2014 beslutades att avsluta samverkan i gruppen. Ingen av myndigheter hade då något särskilt uppdrag rörande landskapskonventionen. Av minnesanteckningarna från gruppens sista möte framgår:

”Samordningsgruppen konstaterar att en konferens, Landskapsforum 2013, har genomförts, att ett förslag till process för landskapspris har tagits fram och att arbetet med plattformsdokumentet inter har slutförts. Andra tänkbara uppgifter för gruppen, exempelvis att utveckla metoder för att övervaka landskapskonventionens tillämpning, har inte påbörjats.

Samordningsgruppen anser att Riksantikvarieämbetets slutrapportering till Regeringskansliet ska avspegla hur långt gruppen har hunnit i förhållande till de arbetsuppgifter som framgår av inbjudan från 2011. På så sätt får Regeringskansliet ett underlag för att överväga eventuella uppdrag till myndigheterna.”¹⁹

Några av myndigheterna ansåg att samverkan kring landskap kunde fortsätta i mindre konstellationer, till exempel inom ramen för verksöverenskommelser²⁰.

1.4 Rapportering till Europarådet 2015

Europarådet arrangerar vartannat år åiterrapporteringskonferenser för landskapskonventionen, senast i mars 2015 då den åttonde konferensen anordnades.

Vid konferensen rapporterade Sverige – genom Riksantikvarieämbetet – om insatser att implementera landskapskonventionen, med tyngdpunkt på perioden 2013-2015. Underlag till avrapporteringen hade inhämtats från andra organisationer, framför allt från myndigheterna i den tidigare verksamma samordningsgruppen.

Rapporteringen omfattande en del allmän information, som att det inte finns något specifikt regeringsuppdrag till någon myndighet om att arbeta med landskapskonventionen. Konventionen är en angelägenhet för alla, inte bara för staten utan även för kommuner, företag och ideella organisationer. Rapporteringen pekar också på att Sverige, i likhet med de flesta länder inte någon specifik landskapslag, utan att de lagar som berör landskapet är antingen

¹⁸ Konferensen "Landskapsforum 2013" genomfördes som engångsföreteelse i myndigheternas regi. Vid konferensen presenterade Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) ett förslag till att mötesplatsen i fortsättningen skulle anordnas i deras regi.

¹⁹ Nationella samordningsgruppen för europeiska landskapskonventionen, möte nr 8. Minnesanteckning. Riksantikvarieämbetet 2014-04-04 (opubl).

²⁰ Ibid.

generella lagar som miljöbalken och plan- och bygglagen, eller uttalade sektorslagar. Inte heller finns det något politikområde benämns landskap, utan det landskapsfrågor förväntas att integreras i miljöpolitik, skogspolitik, jordbrukspolitik, m fl politikområden.

Rapporteringen gav exempel på att landskapsbegreppet lyfts fram på olika sätt under perioden på *nationell nivå*. Riksdagen har till exempel beslutat om ett nationellt mål för landskap inom det statliga kulturmiljöarbetet²¹. Som exempel på ett regeringsuppdrag med inriktning på landskap nämndes ett uppdrag om samlad förvaltning av natur- och kulturresevat. Landskap har även varit i fokus i arbetet med nya biosfärområden.

På *regional nivå* har det också skett aktiviteter utifrån landskapskonventionen. Ett par regioner har inlett projekt för att utveckla landskapsfrågor kopplade till samarbete och demokrati²². Ett regionalt "landskapsobservatorium"²³ har startats i projektform, och en årlig "landskapsdag"²⁴ har ordnats som samarbete mellan region, kommuner och ideella organisationer. Regionala projekt har startats på tema landskapskaraktärisering och lokal demokrati.

På *lokal nivå* har flera kommuner utvecklat landskapsanalyser i sina översiktsplaner, ibland med direkt hänvisning till landskapskonventionen²⁵. Tvärsektoriella samarbeten har etablerats avseende grön infrastruktur och förvaltning av skyddade områden som världsarv.

När det gäller *forskning och utbildning* har under perioden ett par olika universitetskurser inom Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) behandlat landskapskonventionen. Inom ramen för Riksantikvarieämbetets forskningsanslag har olika projekt med anknytning till landskap startats, till exempel avseende "mat och landskap".

När det gäller *medvetenhet och kunskapsförmedling* nämndes att Riksantikvarieämbetet med inspiration från konventionen startat en interaktiv websida, PlatsR²⁶, där allmänheten själva kan dokumentera platsanknutna berättelser. Statliga myndigheter i samverkan med olika parter ordnat ett par konferenser, "landskapsforum" med landskapskonventionen som utgångspunkt²⁷, och därtill en konferens om peri-urbana landskap. Det nämndes även att

²¹ Målet lyder "En helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen". Se även prop 2012/13:96.

²² Syftar framför allt på Sävveåprojekten i Västra Götaland. Se vidare kap 4.

²³ Skånska landskapsobservatoriet som tidigare drevs av länsstyrelsen är numera nedlagt.

²⁴ Skånska landskapsdagen, ett årligt återkommande samarbete mellan Region Skåne, länsstyrelsen, Kommunförbundet m fl.

²⁵ Se vidare *Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft*. Rapport 2012:21. Boverket 2012.

²⁶ www.platsr.se.

²⁷ Bland annat den tidigare nämnda konferensen Landskapsforum 2013.

Sveriges Hembygdsförbund ordnat en landskapskonferens i samverkan med organisationen Civilscape²⁸.

Rapporteringen redovisade även några generella *utmaningar* för svenskt vidkommande. Särskilt nämndes den pågående starka urbaniseringen. liksom stora infrastrukturprojekt, till exempel energisatsningar innebär en kraftig omvandling av svenska landskap. Inflytandet från EU är starkt sektoriserat. Vidare är såväl utbildningar som myndigheter och juridiska styrmedel sektoriellt utformade, vilket gör det svårare att lyfta fram en helhetssyn på förvaltning av landskap. Ingen myndighet har heller uttalat ansvar för landskapsfrågor. Själva begreppet landskap i svensk förvaltning är ofta underordnat begreppet miljö.

1.5 Landskapskonventionen 2016 – Riksantikvarie- ämbetets utgångspunkter för uppdraget

Riksantikvarieämbetet bedömer att redovisningen behöver grunda sig på en kartläggning av arbetet bland en rad olika aktörer. Hur kartläggningen genomförts beskrivs i kapitel 2.

Det är uppenbart att landskapskonventionen träffar flera sektorer, flera politikområden, där kulturarvsområdet är ett bland andra. Därmed är konventionen i lika mått en angelägenhet för andra berörda myndigheter som den är för Riksantikvarieämbetet. Det är också tydligt att konventionen är av relevans för exempelvis universitet, kommuner och ideella organisationer. Denna utgångspunkt ligger till grund för vilka aktörer och organisationer som kartläggningen omfattar.

Implementeringen av landskapskonventionen har åtminstone initialt gjorts utan institutionella förändringar. Det är uppenbart att konventionen ska tillgodoses genom befintliga institutioner, processer och verktyg – exempelvis de nationella miljö kvalitetsmålen. Å andra sidan kvarstår den bedömning som bland annat regeringen gjorde 2009 och 2011, att konventionen förutsätter en tolkning och ett utvecklingsarbete. Detta är också utgångspunkten för uppdraget, att kartläggningen ska omfatta aktörernas tolkning av konventionen och dess relevans och påverkan på den egna verksamheten.

Landskapskonventionen härrör från Europarådet. Sedan konventionen infördes 2011 har en fokusering av Sveriges internationella åtaganden skett. Arbetet inom Europarådet har, med vissa undantag, nedprioriterats till förmån för EU-samarbetet. Förförståelsen när kartläggningens resultat tolkas är att detta kan ha påverkat framför allt myndigheterna och deras möjligheter att samverka kring konventionen.

²⁸ Scandinavian Landscape Forum i Marstrand 9-11 oktober 2014.

1.6 Rapportering till Europarådet 2017

Denna rapport kommer att ligga till grund för Sveriges återrapportering vid Europarådets nionde konferens i mars 2017.

2. Metod

2.1 Enkät och intervjuer

Underlaget till redovisningen i denna rapport har tagits fram genom en kartläggning. Kartläggningen har i huvudsak genomförts med hjälp av skriftliga svar på utskickade frågor ("enkät") och, i vissa fall, kompletterande intervjuer. Skriftliga källor har använts när Riksantikvarieämbetet haft kännedom om sådana eller i samband med enkätsvar och intervjuer gjorts uppmärksam på dessa källor.

Kartläggningen har omfattat följande grupper av aktörer: nationella myndigheter, länsstyrelser, regionalt utvecklingsansvariga (regioner, regionförbund och länsstyrelser), ideella organisationer. Universitet och högskolor har också till viss del omfattats av kartläggningen. Regeringskansliet och kommittéväsendet har inte omfattats av kartläggningen. Frågeteman i enkät och vid intervjuer har utgjorts av följande: landskapskonventionens perspektiv och deras betydelse, landskapskonventionens påverkan på organisationens verksamhet, särskilda åtgärder som genomförts eller som planeras samt hinder och möjligheter i arbetet med landskapskonventionen,

Enkätfrågorna och utskicket redovisas i bilaga 1.

2.2 Nationella myndigheter

De myndigheter som omfattas av kartläggningen är de som ingick i den nationella samordningsgruppen: Boverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Tillväxtverket, Trafikverket, Dessutom har kartläggningen omfattat följande myndigheter: Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Naturhistoriska riksmuseet, Sametinget, Statens energimyndighet.

Skriftliga svar har inkommit från samtliga tillfrågade myndigheter. Med utgångspunkt från de skriftliga svaren har intervjuer genomförts med representanter för de myndigheter som ingick i den nationella samordningsgruppen – förutom med Skogsstyrelsen. Följande personer har intervjuats: Johan Bergkvist Trafikverket, Göran Blom Naturvårdsverket, Daniel Fahlander Tillväxtverket, Emma Svensson Statens jordbruksverk samt Ulrika Åkerlund, Boverket.

Inom Riksantikvarieämbetet har en intern kartläggning gjorts för att kunna redovisa hur landskapskonventionen påverkar myndighetens olika verksamheter.

2.3 Länsstyrelserna

Enkäten har distribuerats till samtliga 21 länsstyrelser. Svar har inkommit från alla, förutom från Länsstyrelsen i Värmlands län.

2.4 Regionalt utvecklingsansvariga

Enkäten har distribuerats till regionalt utvecklingsansvariga organisationer i de 21 länen. Svar har inkommit från tio av organisationerna: Region Blekinge, Region Gotland, Region Gävleborg, Region Jämtland Härjedalen, Region Jönköping, Region Skåne, Region Kronoberg, Västra Götalandsregionen, Landstinget i Västmanlands län, Stockholms läns landsting.

2.5 Ideella organisationer

Enkäten har distribuerats till följande ideella organisationer som Riksantikvarieämbetet har bedömt vara särskilt berörda av konventionen: Biosfärrådet, Civilscape, Hushållningssällskapet, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Naturskyddsföreningen, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svenskt Friluftsliv, Sveriges Stadsträdgårdsmästare, Världsnaturfonden (WWF).

Skriftliga svar på frågorna har endast inkommit från hembygdsförbundet. SKL har meddelat att de avstår från att svara på enkäten. Intervjuer har genomförts med representanter för hembygdsförbundet (Michael Lehorst och Viktoria Hallberg) samt med ordföranden i KSLA:s landskapskommitté, Margareta Ihse.

2.6 Universitet och högskolor

Kartläggningen har omfattat intervjuer med utvalda forskare och ämnesansvariga vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Anledningen att SLU har valts ut är universitetet bedriver utbildning och forskning inom landskapsplanering, fysisk planering och landskapsarkitektur. Intervjuer genomförts med SLU-forskarna Sylvia Dowlén, Andrew Butler och Ingrid Sarlöv-Herlin.

2.7 Metod- och källkritik

Den valda metodiken för kartläggning har i det stora hela fungerat väl. Svarsfrekvensen när det gäller frågorna i enkäten är 68 procent (44 av 65 tillfrågade organisationer), vilket får

anses som god. Dock är bortfallet bland ideella organisationer stort. Svaren på enkäten är relativt kortfattade, vilket för somliga av de tillfrågade organisationerna uppvägs av de intervjuer som gjorts.

3. Landskapskonventionens perspektiv

Riksantikvarieämbetets bedömning är att landskapskonventionen innehåller flera utgångspunkter som kan uppfattas som perspektiv. En tolkning av konventionens perspektiv presenterades i det enkätutskick som gjordes med anledning av regeringsuppdraget: *Frågor angående arbetet med att ta till vara den europeiska landskapskonventionens (ELC) perspektiv*. Respondenterna ombads dels göra en egen bedömning av vilka perspektiv som konventionen förmedlar, dels lyfta fram perspektiv som de ser som särskilt betydelsefulla.

3.1 Sex perspektiv som utgångspunkt

Som perspektiv presenterades de utgångspunkter och synsätt som präglar eller framgår av landskapskonventionens syfte, mål, ansvar, allmänna åtgärder, särskilda åtgärder och samarbete. De perspektiv som presenterades i enkäten var:

- Landskapsperspektivet
- Människan i centrum
- Allmänhetens och lokalsamhällets roll
- Utformning av skydd, förvaltning och planering
- Utbildning och medvetenhet
- Internationell samverkan kring europeiska landskap

Landskapsperspektivet

Med landskapsperspektivet menas här konventionens definition:

"Landskap: ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer."²⁹

Definitionen av landskap bedöms vara central för konventionen och för dess allmänna och särskilda åtgärder, till exempel när det gäller kartläggning och av landskap och integrering av landskap i olika politikområden.

Människan i centrum

Landskapskonventionens definition av landskap sätter människan i centrum. Det är hur människor uppfattar och karaktäriserar områden som sätts i fokus. Konventionen anger att

²⁹ Artikel 1, Europeiska landskapskonventionen (ETS No. 176), Florens, 20.10.2000.

landskapet ska erkännas som en viktig del i människors livskvalitet överallt: i stadsområden och på landsbygden, i såväl vanvårdade områden som områden med hög kvalitet, såväl vardagliga områden som områden som anses vackra.

Allmänhetens och lokalsamhällets roll

Ett tredje perspektiv är allmänhetens och lokalsamhällets möjligheter att påverka hur landskap skyddas, förvaltas och planeras. Konventionen förutsätter en önskan att allmänheten ska spela en aktiv roll i utvecklingen av landskapen. Den landskapspolitik som ska utformas och genomföras ska omfatta förfaranden för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter³⁰.

Utformning av skydd, förvaltning och planering

Ytterligare ett perspektiv är myndigheters och experters utformning av skydd, förvaltning och planering av landskap. Mål för landskapskvalitet ska utarbetas och instrument ska inrättas för skydd, förvaltning och planering av landskap. Därtill ska landskap kartläggas, analyseras och värderas. Även i lagstiftningen ska landskap erkännas som en väsentlig beståndsdel i människornas omgivning.³¹

Utbildning och medvetenhet

Utbildnings- och medvetendeperspektivet anger att medvetenheten om landskapens värde och roll samt förändringar i landskap ska öka. Såväl specialistutbildningar som tvärvetenskapliga program ska främjas, liksom utbildningar som tar upp landskapets värden och frågor som uppkommer i samband med skydd, förvaltning och planering av landskap.³²

Samverkan kring europeiska landskap

Konventionen omfattar också ett internationellt eller närmare bestämt, ett europeiskt perspektiv. Konventionen talar om landskap som en grundläggande beståndsdel i det europeiska natur- och kulturarvet och förutsätter att internationella konventioner och rättsakter beaktas, exempelvis världsarvskonventionen³³. Konventionen förutsätter samarbete över riksgränser och, om det är nödvändigt, att gemensamma landskapsprogram utarbetas³⁴. Därtill ska parterna (länderna) ge varandra stöd i landskapsfrågor genom att samla och utväxla erfarenheter, bistå med specialister för utbildning samt utväxla information.

³⁰ Artikel 5c. Europeiska landskapskonventionen (ETS No. 176), Florens, 20.10.2000.

³¹ Artikel 5a,6c och 6d. Ibid.

³² Artikel 6a och 6b. Ibid.

³³ Inledning, Ibid.

³⁴ Artikel 9. Ibid.

3.2 Uppfattningar om perspektiven i konventionen

Människan i centrum – men också naturen

De flesta av respondenterna delar Riksantikvarieämbetets uppfattning om att konventionen fokuserar på att sätta människan i centrum. Några respondenter som Naturvårdsverket, Naturhistoriska riksmuseet, Havs- och vattenmyndigheten anser att människans upplevelse kan vara en för otydlig eller snäv utgångspunkt och att biologiska så väl som geologiska, abiotiska processer måste vara likvärdiga utgångspunkter.

Dynamiska och föränderliga landskap

Samtliga respondenter instämmer i att landskapets ska ses som dynamiskt och föränderligt, och att människans uppfattning och möjligheten till deltagande och inflytande är givna perspektiv. Boverket vill komplettera med att landskapskonventionen har ett tydligt utvecklingsperspektiv. Landskapet är dynamiskt och i ständig förändring vare sig vi vill det eller inte. För att kunna hantera förändringen och skapa mål för landskapet är det angeläget att förstå var det kommer ifrån och vart det är på väg.

Region Gävleborg betonar att konventionen har en viktig demokratiaspekt och social aspekt genom allmänhetens och lokalsamhällets möjlighet att påverka utvecklingen.

Landskapspektivet är ett helhetsperspektiv

Länsstyrelsen i Hallands län saknar helhetsperspektivet i Riksantikvarieämbetets beskrivning, det som binder ihop de olika perspektiven. Länsstyrelsen i Västerbottens län betonar att förklaringen av landskapsperspektivet skulle kunna kompletteras med en skrivning om att landskapsperspektivet handlar om att anta ett helhetsperspektiv, det vill säga att se på landskapet som den sammansatta helhet det är, format efter naturgeografiska, biologiska, kulturella och samhällsliga skeenden samt att man i synsättet tar hänsyn till landskapets olika dimensioner – den sociala, ekologiska, ekonomiska och kulturella dimensionen.

Alla landskap omfattas

Boverket understryker att det är viktigt att lyfta att konventionen inte bara handlar om bevarande, utan om ett medvetandegörande och en förståelse för landskapets värden, kvaliteter och potential. Region Skåne betonar att samhället bör värna alla landskap, inte bara de skyddade och utpekade. Därtill påminner man om att landskap inte är synonymt med landsbygd.

3.3 Förutsättningar för att ta till vara perspektiven

Respondenterna har ombetts ange vilket eller vilka perspektiv som de anser är de viktigaste. I svaren har flera av respondenterna också kommit in på vilka åtgärder eller förutsättningar som behövs för att ta till vara landskapskonventionen och dess perspektiv. Svaren rymmer både svårigheter och möjligheter, något som respondenterna fått tillfälle att utveckla på annat ställe i sina enkätsvar. Se vidare kapitel 5.

Ansvar för landskapskonventionen

Västra Götalandsregionen menar att det mycket tydligt behöver pekas ut vem som har ansvaret för att innehållet eller intentionerna i landskapskonventionen verkligen blir något positivt för landskapet och människorna. Ett ansvar som delas av alla kan lätt bli att det inte blir någons, menar man. Länsstyrelsen i Norrbottens län menar att det ligger ett ansvar på centrala myndigheter att ensa bilden av vad konventionen är och vad den ska åstadkomma. Flera länsstyrelser anser att Riksantikvarieämbetet borde ha ett ansvar för att utveckla frågor som avser konventionens perspektiv och tillämpning.

Styrmedel och verktyg

Boverket betonar vikten av att myndigheter, experter och styrmedel stödjer ett landskapsperspektiv, vilket idag inte alltid är fallet. Länsstyrelsen i Örebro län menar att fokus bör ligga på förbättrad och samordnad lagstiftning om landskap som även inbegriper miljöns kulturella dimension. Vidare anser man att det behövs regelverk och ekonomiska resurser ses över för att möjliggöra en helhetssyn på kulturmiljön i landskapet. Länsstyrelserna i Jämtlands län och Kronobergs län framhåller vikten av kopplingarna till de nationella målen för det statliga kulturmiljöarbetet.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län menar att det allra viktigaste är att se över myndigheters och experters utformning av skydd, förvaltning och planering; här står man helt tomhänta i konkreta frågor där olika intressen står mot varandra. Länsstyrelsen i Blekinge framhåller att det är en svårighet att hantera alla landskap, inte bara de formellt skyddade.

Naturvårdsverket anser att miljöbalken täcker konventionens begrepp "landskap" och att detta är en förutsättning för arbetet med landskapskonventionens perspektiv. Även Riksantikvarieämbetet menar att landskapskonventionens perspektiv ska tillvaratas genom lagar som kulturmiljölagen, miljöbalken och plan- och bygglagen.

Länsstyrelsen i Gävleborg menar att det är ett problem att landskapskonventionen har så svag koppling till lagregler, ett problem som för övrigt liknar andra konventioner som Sverige ratificerat, till exempel världsarvskonventionen.

Havs- och vattenmyndigheten arbetar bland annat med undervattensmiljöer och undervattenslandskap, och menar att det är tveksamt om det inkluderas i landskapskonventionen i dess nuvarande lydelse.

Tillväxtverket vill lyfta fram att arbetet kopplat till de regionala utvecklingsstrategierna och regionala initiativ som syftar till att starkare koppla samman ekonomisk och fysisk planering utgör ett arbete som kan påverka landskapets utformning och stödja den tolkning av konventionen som Riksantikvarieämbetet gör. Tillväxtverket vill också peka på näringslivets betydelse i att påverka landskapet och att det är många delar av näringslivet som både utvecklar och utgår från landskapet i sin verksamhet i stor omfattning.

3.4 Vilket perspektiv är viktigast?

Alla perspektiv är viktiga

Naturvårdsverket menar att de inte går att säga att det ena perspektivet är viktigare än det andra; det är dock viktigt att beakta att det naturliga perspektivet sätter gränser för människans påverkan på landskapet, i förlängningen bortom vad som är långsiktigt hållbart ur ett socialt och ekonomiskt perspektiv. Detta utgör en begränsning, som i ljuset av människans allt större påverkan på hela biogeosfären, alltid behöver beaktas i arbetet med att sätta mål och vidta åtgärder i arbetet med landskap.

Stockholms läns landsting (SLL), framhåller att alla perspektiven är lika viktiga men olika aktörer har olika ansvar och fokus på olika perspektiv. De viktigaste perspektiven där SLL som regional aktör kan vara med och påverka genom sin verksamhet är att sätta människan i centrum, vilket är en av utgångspunkterna för hållbarhetsarbetet i framtagandet av den nya regionplanen, RUFSS³⁵ 2050.

Landskapsperspektivet

Trafikverket konstaterar att verkets regeringsuppdrag om grön infrastruktur inte hade varit möjligt att genomföra utan att tillämpa konventionens integrerade landskapssyn. Havs- och vattenmyndigheten menar utvecklandet av grön infrastruktur kommer att vara centralt för att nå en del av landskapskonventionens intentioner. Trafikverket lyfter fram att mål för landskapskvalitet ska utarbetas och att landskap ska kartläggas, analyseras och värderas – detta är särskilt relevant för Trafikverket.

Region Skåne anser att landskapsperspektivet är viktigt i den mening att landskapet måste planeras som en helhet där ekologiska, ekonomiska och sociala funktioner samsas för att

³⁵ Regional utvecklingsplan för Stockholms län.

uppnå ett hållbart samhälle. Perspektivet som ger lokalsamhället möjlighet att påverka ser länsstyrelsen som det som är det mest drivande. Stockholms läns landsting vill integrera och synliggöra landskapsperspektivet i den regionala fysiska planeringen och tillväxtarbetet.

Länsstyrelsen i Norrbotten betonar att landskapet är ett historiskt resultat där värdet ligger i hur landskapet uppfattas av människor.

Människan i centrum

Havs- och vattenmyndigheten framhåller upplevelsen och att man ska ta hänsyn till landskapsbilden. Sametinget menar att perspektivet med människan i centrum och livskvalitet för kommande generationer är det viktigaste perspektivet.

Människan i centrum och att landskapet är en del av livskvaliteten framhålls även av länsstyrelserna. Exempelvis menar Länsstyrelsen i Hallands län att landskapskonventionens perspektiv med människan i centrum är viktigt och kompletterar det strikt biologiska perspektivet på landskapet, som är förhärskande i många sammanhang.

Region Kronoberg menar att det handlar om att människor som bor i länet att känna sig hemma, delaktiga och känna välbefinnande. Det är ingen enskild aktör som kan åstadkomma detta utan arbetet kräver en effektiv samhandling mellan politisk, näringsliv, forskning och civilsamhället.

Allmänhetens och lokalsamhällets roll

Boverket, Energimyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket betonar allmänhetens och lokalsamhällets möjligheter att påverka, inte minst i tidiga skeden. Region Gävleborg betonar också allmänhetens och lokalsamhällets möjlighet att påverka utvecklingen. Region Skåne betonar att många i lokalsamhället vill komma in mycket tidigare i den fysiska planeringsprocessen.

Sveriges Hembygdsförbund menar att det är svårt att rangordna perspektiven även om perspektivet att allmänhetens och lokalsamhällets ska ges möjligheter att påverka är mycket viktigt. Landstinget i Västmanlands län anser att det viktigaste perspektivet är allmänhetens och lokalsamhällets möjligheter att påverka; när flera arbetar tillsammans, lär man av varandra och sakfrågan förankras.

Stockholms läns landsting betonar allmänhetens och lokalsamhällets möjligheter att påverka – arbetet med att ta fram en regionplan följer plan- och bygglagens regler för hur sådana planprocesser ska samrådats. Förvaltningens arbete består av olika riktade insatser för att bjuda in till dialog med både allmänhet, lokalsamhället, näringsliv, intresseorganisationer och andra intressenter under hela processens gång.

Skydd, förvaltning och planering

Synpunkterna på myndigheternas arbete med förvaltning av landskapet framgår delvis under andra rubriker i detta avsnitt av rapporten. Det är bland annat fysisk planering på regional och lokal nivå, och regionalt tillväxtarbete, som lyfts av respondenterna. Länsstyrelsen i Gävleborgs län menar att det allra viktigaste är att se över myndigheters och experters utformning av skydd, förvaltning och planering. En annan viktig del är att integrera landskapsperspektiv i andra politikområden.

Region Kronoberg ser som viktigast att kunna planera samhället med en helhetssyn för att systemoptimera och få hållbara lösningar för kommunikation, infrastruktur och samhällsbyggnad som kan stärka tillväxten och tillgängligheten i hela regionen.

Länsstyrelsen i Örebro län framhåller att den ständigt pågående rationaliseringen och storskaligheten inom skogs- och jordbruk påverkar det agrara landskapet i en större omfattning än någonsin och utgör ett allt starkare hot mot både biologiska och kulturhistoriska värden i landskapet.

Länsstyrelsen i Norrbottens län lyfter att landskapskonventionen ger möjligheter till fördjupade analyser av landskapsrum och kan även tydligare läggas in i arbetet med skydd eller utpekande av områden.

Utbildning och medvetenhet

Boverket framhåller att konventionen bland annat handlar om ett medvetandegörande och att skapa en förståelse för landskapets värden, kvaliteter och potential. Detta ställer krav på kunskapsförsörjning. För att kunna hantera förändringen och skapa mål för landskapet är det angeläget att förstå var det kommer ifrån och vart det är på väg. Boverket betonar vikten av utbildning och att utveckla kunskapen om landskapet och metoder för att värdera och kartera.

Sveriges Hembygdsförbund menar att allmänhetens och lokalsamhällets deltagande förutsätter att det finns bra utbildningar om vilka värden som finns i landskapet och hur de kan både bevaras och användas för att bidra till den utveckling som är syftet med konventionen.

Region Blekinge efterlyser utbildningar – även tvärvetenskapliga – som beaktar landskapet. Länsstyrelsen i Stockholms län ser gärna att specialistutbildningar och i synnerhet tvärvetenskapliga program främjas. Länsstyrelsen ser också gärna att Riksantikvarieämbetet ger länsstyrelserna stöd i form av instrument eller utbildning för att hjälpa kommunerna. Det behövs även kompetens om konventionen i de domstolar, till exempel Mark- och miljödomstolen, som avgör överklagade ärenden/fall med landskapsanknytning.

Internationell samverkan kring europeiska landskap

En viktig del av Stockholms läns landsting arbete består av omvärldsbevakning och att samverka, samarbeta och utbyta erfarenheter med olika aktörer på såväl regional som nationell och internationell nivå. Även Västra Götalandsregionen konstaterar att arbetet med landskapskonventionen ökat det internationella utbytet. Sveriges Hembygdsförbund är medlem i den europeiska organisationen Civilscape³⁶ som har till syfte att stärka tillämpningen av landskapskonventionen.

³⁶ www.civilscape.eu.

4. Landskapskonventionens relevans och påverkan

I detta kapitel redovisas hur de studerade organisationerna bedömer att landskapskonventionen påverkat deras verksamhet och vilka särskilda åtgärder de i så fall har genomfört eller planerar att genomföra.

4.1 Nationella myndigheter

Nedan redovisas mera omfattande verksamheter och åtgärder som de nationella myndigheterna, ensamma eller tillsammans med andra, har genomfört eller planerat att genomföra. Flera av myndigheterna har 2011-2014 ingått i den nationella samordningsgruppen där Riksantikvarieämbetet var sammankallande. De åtgärder som genomförts inom ramen för samordningsgruppens redovisas i avsnitt 1.3.

Några av myndigheterna anser sig vara mera indirekt berörda av konventionen och redovisar inga verksamheter som har ett direkt och nära samband med konventionens tillämpning. Dessa myndigheter är Statens Energimyndighet, Lantmäteriet och Tillväxtverket³⁷.

Boverket

Inom ramen för sitt arbete med plan- och bygglagen (PBL) har Boverket lyft landskapsperspektivet i olika sammanhang, främst i samband med översiktlig planering. Dessutom har myndigheten arbetat med landskapsperspektivet och verkat för att kunskapen om konventionen ska öka inom ramen för andra uppdrag som vägledning och statsbidrag. Boverket har använt följande styrmedel:

Styrmedel vägledning

- Information om landskapskonventionen på Boverkets digitala vägledning *PBL Kunskapsbanken* under Tema Kulturmiljö, framtaget tillsammans med Riksantikvarieämbetet.
- Regeringsuppdrag 2011-2013 om samhällsplanering som stimulerar till fysisk aktivitet samt uppdraget om barn och ungas utemiljöer 2014-2015, resulterade båda i vägledning till kommunerna, delvis med utgångspunkt i landskapskonventionen.
- Även Boverkets information omkring översiktlig planering i stort kan anses gynna landskapskonventionens perspektiv.

³⁷ Tillväxtverket pekar däremot på potentialen i det regionala utvecklingsarbetet, se avsnitt 3.3.

Styrmedel statsbidrag

- Boverket har 2007-2010delat ut statsbidrag för planeringsinsatser för utbyggnaden av vindkraft. Medel har bland annat gått till framtagande av regionala och kommunala landskapsanalyser.³⁸
- Boverket har 2012-2017fördelat statsbidrag för planeringsinsatser för LIS (landsbygdsutveckling i strandnära läge), inklusive medel till framtagande av landskapsanalyser.³⁹

Styrmedel information

- Seminarium på Boverket tillsammans med Trafikverket om deras metodik för integrerad landskapskaraktärsanalys 2016.
- Deltagande i nordiska konferenser om landskapskonventionen på Island 2012 och på Langeland (Danmark) 2015.
- Seminarium och föreläsningar om landskapskonventionen på Plan- och bostadsdagarna 2011 respektive 2012. Målgrupp: Länsstyrelsernas planhandläggare.
- Bidragit i KSLA:s seminarium och skrift *Landskapsperspektiv – hur gör det skillnad?* Stockholm 2011.
- Boverket lyfter landskapskonventionen och dess perspektiv i yttranden, senast i remissen av SOU:n *Gestaltad livsmiljö*⁴⁰. Det är ett sätt att uppmärksamma att konventionen finns och vilken roll den kan spela.

Boverket kommer att fortsatt arbeta med vägledning och råd för översiktlig planering, inklusive att främja framtagande av goda planeringsunderlag, vilket kan antas gynna landskapskonventionens perspektiv. Boverket medverkar också i Miljömålsrådets samverkansåtgärd om regionala landskapsanalyser från 2016 och framöver⁴¹.

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten lyfter miljö kvalitetsmålen som ett område där man arbetar enligt landskapskonventionens intentioner och tankar och med människan i centrum.

³⁸ År 2012 i samband med utvärderingen av stödet gjordes en särskild fördjupningsstudie om landskapsanalysens betydelse för planeringen, förhållningssätt till ELC och delaktighet. Studien presenterades på Boverkets slutkonferens 2012.

³⁹ Se www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/alla-bidrag-stod-och-garantier/stod-till-planeringsinsatser-i-strandnara-lagen/

⁴⁰ SOU 2015:88.

⁴¹ Åtgärden leds av Trafikverket.

Exempel på processer som styrs av miljö kvalitetsmålen är:

- Havsmiljöförvaltning
- Havsplanering
- Vattenförvaltning
- Vattenkraftsstrategi
- Fiskförvaltning
- Åtgärdsprogram för hotade arter

Inom dessa processer planerar man på landskapsnivå, till exempel inom vattenförvaltningen där planeringen kommer att ske på avrinningsområdesnivå.

Havs- och Vattenmyndigheten anser vidare att landskapsperspektivet är oerhört centralt inom arbetet med grön infrastruktur. Havs- och Vattenmyndigheten samverkar med Naturvårdsverket och bistår länsstyrelserna i deras arbete med grön infrastruktur samt utvecklar redskap som ska kunna användas i detta arbete av olika myndigheter.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket arbetar med ett landskapsperspektiv, men fokuserar inte på konventionen. Landskapskonventionen har därmed inte inneburit någon avgörande skillnad för Naturvårdsverket. Det arbete man sedan länge bedriver har liknande intentioner som landskapskonventionen, befintliga verksamheter kan paketeras om för att tydligare svara mot konventionen.

De generella och specifika åtgärderna i konventionen överensstämmer i stora drag med hur Naturvårdsverket arbetar. Konventionen om biologisk mångfald har i delar stora likheter med landskapskonventionen. Regeringens naturvårdsskrivelse⁴² från 2002 lyfter bland annat fram landskapsperspektivet och lokal delaktighet. Konkret syns detta i arbete med till exempel:

- Värna, vårda, visa-arbetet
- Regionala landskapsstrategier
- Tillämpning av ekosystemansatsen
- Ekosystemtjänster
- Grön infrastruktur
- Stödet till biosfärområden

forts

⁴² *En samlad naturvårdspolitik*. Regeringens skrivelse 2001/02:173.

- Laponia- och Kosterhavsprocesserna
- Samverkansplaner
- Utbildningssatsningen *Dialog för naturvården*
- Hushållningsstrategin

Grön infrastruktur och de handlingsplaner för denna som länsstyrelserna ska ta fram är ett av de viktigaste områdena för att ta till vara landskapsperspektivet, menar Naturvårdsverket.

Som en del av Naturvårdsverkets stöd till Centrum för Naturvägledning (en centrumbildning vid SLU) togs utbildningspaketet *Dialog för landskapet* fram och en kurs genomfördes 2015.⁴³

Verket har även medverkat i konferensen Landskapsforum som KSLA anordnade 2016.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet har varit sammankallande i den nationella samordningsgrupp som var i funktion 2011-2014. Se vidare avsnitt 1.3. Riksantikvarieämbetet är också korrespondent för landskapskonventionen och svarar för återrapporteringen till Europarådet. Se även avsnitt 1.5.

I Riksantikvarieämbetets verksamhet har landskapskonventionen främst påverkat följande:

- FoU-program och -utlysningar
- Samverkan kring metodik för landskapsanalyser
- Deltagande i samråd och remisser
- Kunskaps spridning

Landskap har varit ett tema i myndighetens FoU-program sedan åtminstone 2006. För anslagsåret 2011 gjordes en särskild utlysning⁴⁴ som bland annat omfattade temat *Genomförande av Europarådskonventioner*, vilket omfattade landskapskonventionen. En gemensam utlysning med Naturvårdsverket har haft fjälllandskap som tema.

Riksantikvarieämbetet har intresserat sig för landskapsanalyser, metodik och tillämpning. Myndigheten har samverkat med framför allt Trafikverket kring utveckling av analyser av landskapets karaktärer. Detta har dels genom deltagande i utvecklingsprojektet *Landskap i*

⁴³ www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/centrum-for-naturvagledning/kurser-seminarier-evenemang/dokumentation/2015/dialog-for-landskap/.

⁴⁴ *Projektteman för utlysning FoU 2010*. Riksantikvarieämbetet 2010.

*långsiktig planering*⁴⁵, dels genom Miljömålsrådets åtgärd⁴⁶ om tillämpning av regionala landskapsanalyser.

Riksantikvarieämbetet arbetar med utvärderingar av bland annat tillämpningen och effekten av olika styrmedel. Genomförda och planerade utvärderingar kan bidra till att utveckla styrmedlens relevans för landskapsförvaltningen. Exempel på sådana utvärderingar gäller planeringens påverkan på den byggda miljöns kulturvärden, kulturmiljöer vid vatten och CAP⁴⁷-landsbygdsprogrammet.

I samband med samråd och remisser rörande bland annat vindbruk, vägar och järnvägar har Riksantikvarieämbetet lyft behov av landskapsanalyser som underlag för planering och prövning. Påverkan på landskapets karaktärer är ofta utgångspunkten för Riksantikvarieämbetets synpunkter i sak.

Riksantikvarieämbetet arbetar fortlöpande med spridning av kunskap om konventionen och om landskap. Exempel på genomförda åtgärder:

- Landskap åt alla. Idéskrift och studiehandledning. 2012.
- Metoder för landskapsanalys. Europarådets workshop om landskapskonventionen 2013 (tillsammans med Trafikverket).
- Perspektiv på landskap. FoU-stöd 2014 till Regionmuseet Kristianstad för utbildningsmodell för landskapskonventionen.
- Stadsnära landskap – konflikter kring nyttjande. Seminarium 2015 (tillsammans med Naturhistoriska riksmuseet).
- Landskapsforum 2016. Medarrangör till Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens (KSLA) nationella konferens.

Riksantikvarieämbetet kommer även att vara medarrangör till Landskapsforum 2017.

Sametinget

Sametinget finner stöd i konventionen för det holistiska synsättet som präglat den samiska kulturen och som gjort att renskötseln kunnat anpassa sig genom århundranden trots koloniseringen av de historiskt traditionella "lappmarkerna". Sametingets arbete med landskapsfrågor grundar sig på det livsmiljöprogram *Eallinbiras* som antogs 2009. Programmet bygger på i stort samma synsätt som finns i landskapskonventionen.

⁴⁵ Se vidare <http://www.trafikverket.se/landskap>.

⁴⁶ *Miljömålsrådet gemensamma åtgärdslista 2016*, s 41f. Miljömålsrådet 2016.

⁴⁷ EU:s gemensamma jordbrukspolitik, Common Agriculture Policy.

Skogsstyrelsen

Landskapskonventionen har på olika sätt påverkat verksamheten vid Skogsstyrelsen.

Landskapsansatsen har fått status som fokusområde på en av Skogsavdelningens enheter. Avrinningsområdet som planeringsenhet får alltmer gehör, exempelvis genom att man anlägger ett landskapsperspektiv när man bedömer åtgärder kring vattendrag i samband med avverkningsanmälningar. Landskapsperspektivet har getts utrymme på miljöinriktade konferenser och Skogsstyrelsen har deltagit i konferenser kring samverkan i landskapet.

Miljömålsarbetet beaktar i flera fall mer av landskapet än tidigare. Ett exempel är uppdraget om skogsbryn och andra övergångszoner mellan ägoslag.

När det gäller särskilda projekt och initiativ kan nämnas att konventionen har varit en grundsten i *Baltic Landscape*, ett EU-projekt som bedrevs 2011-2014. Skogsstyrelsen har också under många år stöttat samarbetsnätverket *Model Forest* vilka utgår från ett landskapsperspektiv, från hållbar utveckling och från delaktighet i ett underifrånperspektiv. I det pågående regeringsuppdraget kring grön infrastruktur finns viktiga delar i landskapskonventionens mål och åtgärder med vad gäller värdering av landskapet och samverkan med brukare och allmänhet kring åtgärder för att bland annat främja människans välbefinnande.

Skogsstyrelsen har byggt upp ett internt kunskapsstöd för att stödja användandet av historiska kartor i verksamheten. Människans nyttjande av landskapet har såväl ett allmänt och individuellt kulturhistoriskt värde som ett socialt värde. Med kartan som förmedlande länk skapas en bro till tidigare generationers arbete och livsvillkor.

Mycket av Skogsstyrelsens landskapsarbete utgår dock i mindre grad från att man medvetet utgår från landskapskonventionens riktlinjer och anda. Istället kan då arbetet relateras till bland annat Naturvårdsverkets utgångspunkter i rapporten *Arbetssätt för biologisk mångfald och andra värden i landskapsperspektiv* från 2010⁴⁸.

Statens jordbruksverk

Jordbruksverket har arbetat med frågor som kopplar till konventionen även innan den infördes och landskapskonventionens budskap är en del av verkets ordinarie arbete.

Ett exempel är att Jordbruksverket under arbetet med att ta fram och införa ett nytt landsbygdsprogram har försökt att få med ett landskapsperspektiv som en del i syftet för fler åtgärder och som urvalskriterium som ska användas vid bedömning av projekt.

⁴⁸ Rapport 6342. Naturvårdsverket mars 2010.

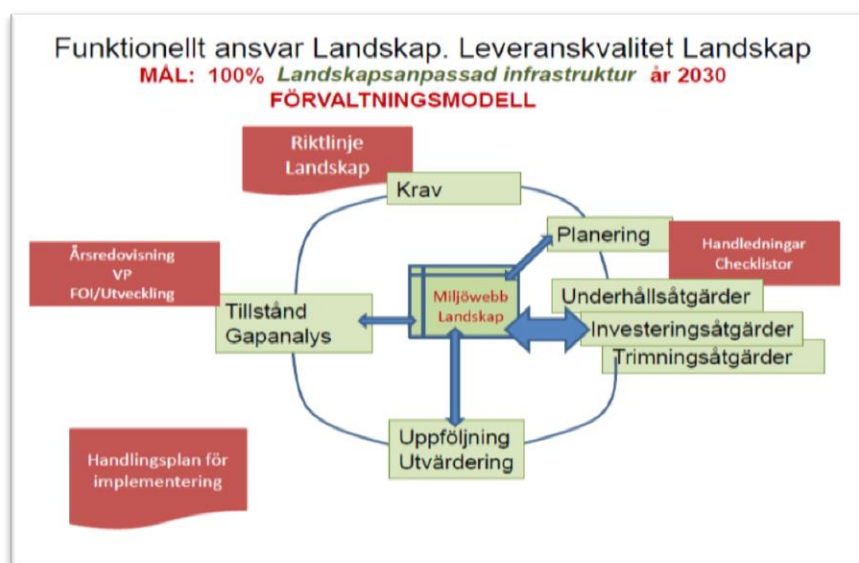
Jordbruksverket har också ett pågående projekt inom ramen för CAP:s miljöeffekter som syftar till att skapa samarbeten mellan lantbrukare i deras arbete med ekosystemtjänster ur ett landskapsperspektiv.

Jordbruksverket deltar som ledamot i Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens kommitté för landskapsfrågor, ett forum som verket ser som ett resultat av införandet av konventionen.

Trafikverket

Landskapskonventionens perspektiv har i Trafikverkets verksamhet fungerat som inspiration och som del i motiven för att fokusera på landskapsfrågor.

Trafikverket är en stor aktör i landskapet och det har därför varit naturligt för verket att etablera en förvaltningsmodell för att nå målen om en landskapsanpassad infrastruktur. Landskapskonventionen har varit en utgångspunkt för att utforma landskapsarbetet⁴⁹.



Figur 1. Trafikverkets förvaltningsmodell för landskap. Källa. Trafikverket.

Trafikverkets styrmodell utgår från leveransskvaliteter som konkretiserar de transportpolitiska målen. En av leveransskvaliteterna är "landskap". Förvaltningsmodellen för leveransskvalitet landskap innefattar fem huvuddelar där navet utgörs av en databas, miljöwebb landskap. Övriga delar utgörs av funktionella krav (riktlinje landskap), utförandestöd (handledningar, checklistor metoanvisningar, m m) och en handlingsplan för genomförande. Andelen landskapsanpassad infrastruktur enligt de funktionella kraven redovisas årligen till regeringen.

⁴⁹ Johan Bergkvist, muntlig uppgift.

När det gäller metodutveckling har forskningsprojektet *Landskap i långsiktig planering*⁵⁰ i hög grad hanterat aspekterna i konventionen. Den metodik som forskningsprojektet utvecklat kring landskapskaraktärsanalyser (LKA) fokuserar på landskapet som helhet och dess dynamik. Detta landskapsperspektiv är ändamålsenligt i infrastrukturplaneringen, inte minst för möjligheterna att på strategisk nivå bedöma nationella och regionala planers miljöpåverkan. Trafikverket har inför 2016 initierat en myndighetsgemensam miljömålsåtgärd kring utvecklingen av landskapsanalyser på regional nivå.

Landskapskaraktärsanalyser görs även vid planeringen av enskilda infrastrukturprojekt, exempelvis i åtgärdsvalsstudier, planer och förprojektering för de olika delarna av höghastighetsnätet för järnvägen.

Naturhistoriska riksmuseet

Enligt instruktionen⁵¹ ska Naturhistoriska riksmuseet bland annat främja intresset för och kunskapen och forskningen om miljö och landskap. Inom ramen för instruktionen har riksmuseet i samarbete med Riksantikvarieämbetet i januari 2015 genomfört seminariet *Stadsnära landskap – konflikter kring nyttjande*. Riksmuseet har också varit medarrangör till Landskapsforum som genomfördes den 7-8 april 2016 i KSLA:s regi. Naturhistoriska riksmuseet har också i samverkan med Riksantikvarieämbetet tänkt arbeta vidare med frågan om drivkrafter bakom konflikter inom landskapet.

4.2 Länsstyrelser

Från länsstyrelserna är svaren blandade när det gäller landskapskonventionens relevans och påverkan. Flera menar att konventionen påverkat en hel del, medan andra anser att konventionen inte haft någon nämnvärd påverkan.

Länsstyrelsen i Kronobergs län säger att hittills är det snarare så att det är verksamheten som bidrar till landskapskonventionens mål än tvärtom. Länsstyrelsen i Örebro län framhåller att kulturmiljövården länge har arbetat med en helhetssyn på landskap. Konventionen har egentligen snarast inneburit ett stöd för helhetsperspektivet. Länsstyrelsen i Skåne län anger att länsstyrelsens arbete med samråd, vägledning, tillståndsprövning, områdesskydd och vård styrs av lagregler och föreskrifter som i stor utsträckning innehåller perspektiv som framhålls inom landskapskonventionen. Därmed har inte landskapskonventionen inneburit någon dramatisk påverkan på verksamheten.

⁵⁰ Se www.trafikverket.se/landskap.

⁵¹ Förordning (2007:1176) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet.

Flera av länsstyrelserna som Blekinge, Gävleborg, Halland, Jönköping, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Västra Götaland svarar nekande på frågor om man genomfört eller om man planerar några särskilda åtgärder till följd av landskapskonventionen. Några andra länsstyrelser uppfattar tvärtom att det finns kopplingar mellan konventionen och vidtagna åtgärder. Åtgärder och aktiviteter som länsstyrelserna nämner faller främst inom följande områden:

- Länsstyrelsens uppgift att tillhandahålla planeringsunderlag
- Översyn och fördjupningar av riksintressen
- Handlingsplaner för grön infrastruktur
- Ärenden, samråd och remisser
- Information och samverkan

Planeringsunderlag

Länsstyrelserna har till uppgift att ta fram och tillhandahålla kunskaps- och planeringsunderlag. Detta är också ett område som flera länsstyrelser nämner i anslutning till landskapskonventionen

Länsstyrelsen i Uppsala län arbetar med ett projekt om regionalt kunskapsunderlag för tätortsnära kultur- och naturmiljöer. Projektet initierades som en följd av ett intresse för en regional landskapsstrategi. Länsstyrelsen i Dalarnas län planerar en regional kulturmiljöstrategi i brett samarbete med flera andra regionala aktörer och en av utgångspunkterna är den europeiska landskapskonventionen.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anger den landskapskaraktärsanalys⁵² som togs fram 2012 som ett gott exempel på ett arbete som präglats av en helhetssyn på landskapet. Analysen togs fram tillsammans med bland annat Trafikverket. Länsstyrelsen i Västernorrlands län har också på motsvarande sätt tagit fram en regional landskapsanalys⁵³, men inte till direkt följd av landskapskonventionen. Länsstyrelsen i Stockholms län nämner arbete med att ta fram underlag för kommunernas fysiska planering, till exempel regional biotopdatabas och en landskapshistorisk analys.

Länsstyrelsen i Örebro län nämner att man har fått medel från Boverket för att ta fram planeringsunderlag som stöd för kommunernas arbete för utpekande av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, så kallade LIS-områden.

⁵² *Landskapskaraktärsanalys för Västmanlands län*. Rapport 2012:13. Länsstyrelsen i Västmanlands län 2012.

⁵³ *Landskapskaraktärsanalys för Västernorrland*. Delrapport inom projektet Landskap i långsiktig planering. Publikation 2015:159. Trafikverket 2015.

Översyn av riksintressen

Länsstyrelsen i Gotlands län nämner tre projekt på myndigheten som i hög grad är tvärsektoriella och har sin utgångspunkt i landskapet. Förutom arbete med grön infrastruktur drivs två projekt om revidering av riksintressen, dels för kulturmiljö, dels för friluftsliv.

Länsstyrelsen i Örebro län anser att konventionen har använts i samband med uppdrag att ta fram fördjupade underlag för kulturmiljövårdens riksintressen. Även Länsstyrelsen i Dalarnas län har i samband med översyn av riksintressen för kulturmiljövårderna haft ambitionen att anlägga ett brett landskapsperspektiv med ett stort tidsdjup och att genomföra översynen i dialog med de boende.

Länsstyrelsen i Jämtlands län ska påbörja arbetet med översyn av riksintressen för kulturmiljövårderna. Det övergripande syftet är att förbättra förutsättningarna för en utveckling av landskapets kulturmiljövårderna i enlighet med miljö- och kulturpolitiken inklusive landskapskonventionen, anger man. Även Länsstyrelsen i Norrbottens län ser en koppling till landskapsfrågor vid en översyn av riksintressen.

Grön infrastruktur

Länsstyrelsen i Gotlands län anger arbetet med handlingsplan för grön infrastruktur⁵⁴ och ekosystemtjänster som ett projekt som tar sin utgångspunkt i landskapet. Även länsstyrelserna i Kalmar län, Stockholms län, Dalarnas län, Västerbottens län och Norrbottens län nämner handlingsplanerna för grön infrastruktur som en process för att arbeta med landskap och/eller landskapskonventionens perspektiv.

Länsstyrelsen i Kalmar län anger uppdraget om handlingsplan för grön infrastruktur som ett arbete som följer stora delar av konventionens intentioner. Här tas ett landskapsperspektiv när det kommer till att beskriva länens naturförhållanden, likaså finns en tydlig ambition att samverka kring de delar av samhället och den markanvändning som påverkar ekosystemtjänster och biologisk mångfald. Länsstyrelsen i Västernorrlands län anger att arbetet med så kallad grön infrastruktur som ett område där man borde prova tvärsektoriellt arbete för att kunna tillämpa ett landskapsperspektiv.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har inte riktigt en lika positiv syn på arbetet med grön infrastruktur *"Vi hade gärna sett att direktiven för att driva projektet grön infrastruktur hade öppnat mer för bredare perspektiv, det hade varit mer i linje med landskapskonventionen och ökat Länsstyrelsens möjligheter att arbeta med en helhetssyn på landskapet"*.

⁵⁴ Länsstyrelserna har i uppdrag att ta fram handlingsplaner för grön infrastruktur. Planerna ska vara framtagna senast 1 oktober 2018.

Ärenden, samråd och remisser

Länsstyrelsen i Norrbottens län menar att landskapsperspektivet beaktas kontinuerligt i ärendehantering, framför allt inom ramen för fysisk planering, till exempel i samband med samråd kring och granskningar av kommunernas översiktsplaner och detaljplaner men även när det gäller exploateringsärenden och frågor om områdesskydd som rör utpekade landskap. Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att konventionen har påverkat samråden med kommunerna i planärenden, framför allt när det gäller översiktsplanerna. I dessa ärenden har länsstyrelsen i större utsträckning än för 10-15 år sedan haft ambitionen att ha en helhetssyn på landskapet i enlighet med konventionen.

Länsstyrelsen i Örebro län använder landskapskonventionen i argumentationen i frågor som rör landskapet. Eftersom konventionen är förvånansvärt okänd både inom länsstyrelsen, hos kommunala tjänstemän och bland konsulter är det svårt att åberopa konventionen vid beslut. Domstolarnas beslut tyder också på okunskap om konventionen, menar man.

Miljökonsekvensbeskrivningar saknar ofta landskapsperspektivet, menar Länsstyrelsen i Jämtlands län. Länsstyrelsen försöker i de olika planeringsstegen uppmärksamma verksamhetsutövare och kommuner om åtagandet som följer av konventionen. Även inom länsstyrelsens uppgift att tillhandahålla planeringsunderlag och i arbetet med granskning och aktualitetsprövning av kommunernas översiktsplaner har landskapskonventionen en viss påverkan.

Vid Länsstyrelsen i Stockholms län bildades en ny strategiskt inriktad enhet för miljöplanering 2011 dit det internrekryterades personal från olika sakområdesenheter i avsikt att bland annat arbeta mer övergripande med miljömåls- och landskapsrelaterade arbetsuppgifter. Sedan årsskiftet 2016 har enheten slagits ihop med enheten för miljöanalys. Det innebär att det finns en strategisk funktion vid länsstyrelsen som bland annat särskilt arbetar med att integrera landskapsperspektivet i mer övergripande ärenden som mellankommunala planärenden, infrastrukturärenden, regional utveckling, regeringsuppdrag (miljömål och grön infrastruktur). Landskapskonventionen kopplar därmed bland annat till arbetet med att granska och ge råd om innehållet i kommunala översiktsplaner, att delta i samrådsprocesser och ställa krav på underlag och kompensation för större infrastruktursatsningar.

Länsstyrelsen i Gotlands län bedömer att landskapskonventionen påverkat verksamheten både direkt och indirekt, ett exempel är man bildat en tvärsektorieell arbetsgrupp för att hantera samråd och prövningsärenden som rör vindkraft.

Information och samverkan

Flera länsstyrelser framhåller landskapskonventionen som viktig inspiration och grund för diskussioner och samverkan.

Länsstyrelsen i Dalarnas län menar att landskapskonventionen ger stöd och argument för att arbeta för en helhetssyn på landskapsfrågor i olika sammanhang och i bred dialog med olika parter. Konventionen har dessutom varit en uppmuntrande och pådrivande faktor i länsstyrelsens interna tvärsektorieella arbete. Den har till exempel öppnat upp en diskussion om samverkan och samsyn kring reservatsbildningar och dess förvaltning. Länsstyrelsen har också tagit fram informationsmaterial med utgångspunkt i landskapskonventionen och vardagslandskapet som inkluderar både natur och kultur, och som beskriver varför ser det ut som det gör.

I samband med de omarronderingsprocesser som lantmäteriet driver i Leksands kommun har Länsstyrelsen i Dalarnas län under 2012-2013 genomfört en särskild dialog med markägare om landskapets kultur- och naturvärden i omarronderingen. Arbetet har kunnat genomföras med särskilda medel för omarronderingen. Ett annat område för samverkan gäller Världsarvet Falun. Länsstyrelsen säger att även om landskapskonventionen inte varit styrande inom samarbetet för att förvalta och utveckla världsarvet, har i hög grad intentionen funnits bland ingående parter att se och verka för en helhetssyn på landskapet och med en delaktighet hos föreningar och bland de boende.

Länsstyrelsen i Gotlands län har en grupp med representanter från miljöskydd, naturvård, kulturmiljö och samhällsplanering. Arbetsgruppen arbetar i landskapskonventionens anda genom att sträva efter att ha en helhetssyn på landskapets värden och människors upplevelse av landskapet.

Länsstyrelsen i Jämtlands län framhåller ett exempel från projektet *Fjäll som kultur* i forskningsprogrammet *Storslagen fjällmiljö*. Resultat i projektet visade att landskapets kulturella och historiska dimension skapar en känsla av kontinuitet som är relaterad till identitet och välbefinnande som är viktiga att ta tillvara i fysisk planering och vid förvaltning av fjälllandskapet.

Länsstyrelsen i Kronobergs län har tagit fram en *Kulturmiljöstrategi 2016-2020* i bred samverkan med länets aktörer. Den tar sin utgångspunkt i de nya nationella kulturmiljömålen och ger en riktning för samhandling i länet inom kulturmiljöarbetet, och länsstyrelsen har en handlingsplan för att stötta kommunernas kulturmiljöarbete.

Länsstyrelsen i Norrbotten anser att konventionen i sig inte har påverkat verksamheten i någon större utstäckning. Däremot har landskapskonventionen bidragit till ett vidgat perspektiv på landskapsfrågor (vardagslandskapet) samt en breddad syn på kulturmiljöer. Länsstyrelsen i Norrbotten har haft en hel del möten och diskussioner med organisationer i Finland och Norge om eventuella gemensamma projekt i landskapskonventionens anda.

Länsstyrelsen i Skåne anser att det vid tillfällen då länsstyrelsen samverkar med andra aktörer ofta finns anledning att påminna om och informera om landskapskonventionen. Inom kulturmiljöarbetet har detta blivit särskilt motiverat sedan konventionens andemening fångats upp med de nationella målen för kulturmiljöarbetet. Länsstyrelsen har också i samverkan mellan Riksantikvarieämbetet, Region Skåne (Kultur Skåne) ordnat en utbildning om landskapskonventionen vid Högskolan Kristianstad. Utbildningen gavs under 2015 och vände sig till verksamma vid offentliga myndigheter och i civilsamhällets organisationer. Genom en brett sammansatt grupp med representanter för Region Skåne, Regionmuseet Kristianstad, Kommunförbundet Skåne, enskilda kommuner, SLU Alnarp, Högskolan Kristianstad och Länsstyrelsen Skåne (funktioner som kulturmiljö, fiske- och vattenvård, naturskydd, naturvård) har en skånsk Landskapsdag anordnats årligen sedan 2011. Landskapsdagen vänder sig brett till kommunernas politiker och tjänstemän samt till föreningsliv och entreprenörer med landskapsinriktning. Planeringen för Landskapsdagen 2017 har inletts under hösten 2016.

Länsstyrelsen i Kalmar län anger att man under 2017 kommer att informera länets kommuner om landskapskonventionens på en så kallad länsplanedag om, eventuellt genomförs också en workshop. Länsstyrelsen i Östergötlands vill gärna satsa på en informationskampanj men skulle ha god hjälp av ett pedagogiskt informationsunderlag. Länsstyrelsen anser att Riksantikvarieämbetet borde ta fram ett sådant underlag.

4.3 Regioner och landsting

Tio av de 21 regionalt utvecklingsansvariga organisationerna har besvarat Riksantikvarieämbetets enkät. Av de tio respondenterna anger Region Jämtland Härjedalen att landskapskonventionen inte är relevant eftersom regionens verksamhet styrs av regeringens villkorsbeslut och övriga regionalpolitiska inriktningar.

Regionalt utvecklingsarbete och landskap

I flera fall nämner regionerna och landstingen att de bedömer att landskapskonventionen inte eller högst indirekt har haft en påverkan, men att det finns aktiviteter och verksamheter som ligger i linje med konventionen.

Region Kronoberg bedömer att den regionala utvecklingsstrategin, *Gröna Kronoberg 2025*, stödjer det innehållsmässiga i landskapskonventionen. Region Skåne bedömer att den regionala strategin för grönstrukturutveckling kan ha bäring på landskapskonventionen. Även arbetet med en strukturbild för Skåne knyter an till konventionens syn på landskap, menar man. Både Region Skåne och Landstinget i Västmanlands län nämner att kulturplanen tar konventionen eller mål om helhetssyn på förvaltning av landskap som utgångspunkt. I Region Skånes kulturplan anges konventionen som ett utvecklingsområde.

Region Skånes stad/land-projektet nämns också som ett exempel på arbete som ligger i linje med konventionens syfte.

Fysisk planering i Stockholm och på Gotland

Stockholms Läns landsting (SLL) och Region Gotland har, vid sidan om det regionala utvecklingsansvaret, även ansvar för lagreglerad fysisk planering.

SLL anger att man har en lång tradition av att arbeta med landskapsperspektivet i fysisk planering. Landstinget tar löpande fram rapporter, utredningar och planeringsunderlag kring frågor som rör landskapsfrågor ur olika perspektiv till exempel stads-/ landsbygd och skärgård. Regionplanen pekar t.ex. ut viktig regional grönstruktur i form av gröna kilar, stora samlade rekreations-, natur- och kulturvärden, värdekärnor samt gröna svaga samband som behöver förstärkas och utvecklas.

Region Gotland anger att översiktsplanen från 2010 omnämner landskapskonventionen, men att ingen egentlig breddning av perspektiv inte har gjorts utan att landskapets värden beskrivs på ett traditionellt sätt. I senare fördjupningar av översiktsplanen har däremot arbete genomförts som går i linje med landskapskonventionens tankar, exempelvis sociotopkarteringar, dvs kartläggningar hur några landskap används. Regionen bedömer även att samrådsprocesserna för den översiktliga planeringen har utvecklats mot något som liknar de processer som man bedömer är en förutsättning för konventionens genomförande.

Landskapsprojekt i Skåne och Västsverige

Region Skåne ger bidrag till verksamheter som arbetar med kulturmiljö och med hur landskapskonventionen ska implementeras. Ett exempel är bidrag till Skånes Hembygdsförbund som med anledning av hembygdsrörelsens 100 års firande 2016 har valt att ha landskapskonventionen som tema.

Hembygdsförbundets projekt har omfattat följande moment:

- Medverka till folkbildning när det gäller landskapskonventionen.
- Pröva hur rörelsen kan bli delaktig i ansvar, urval, förmedling och användning av landskapet.
- Bidra till en helhetssyn på natur och kultur där människor kan påverka och förändra.
- Synliggöra hembygdsrörelsen som samarbetspart för kommunerna.
- Tydliggöra hembygdsrörelsen som en lokal resurs när det gäller barn och ungdomars möjligheter att utforska och uttrycka sina landskap.⁵⁵

I Västra Götalandsregionen har landskapskonventionen påverkat på så sätt att Västarvet initierat flera projekt där medborgardialog och delaktighet varit en mycket tydlig utgångspunkt och där projekten är tänkta som ett verktyg att ge medborgare större möjlighet att påverka beslut om landskapets utformning på lokal nivå. Detta avser dels tre projekt under huvudrubriken *Säveåns Landskap* med början redan 2008, och dels *LAB 190*. *LAB 190* avser en långsiktig utvecklingsprocess med målet att utveckla ett modellområde för hållbar utveckling utmed väg 190 från Göteborg till Essunga. Arbetet startade 2013 och pågår fram till 2020.

Utbildning och medvetandegörande

Region Skåne har tillsammans med Riksantikvarieämbetet finansierat en utbildningsmodell för landskapskonventionen riktad till kommunala tjänstemän från både sektorerna kultur och samhällsplanering i Skåne. Modellen testades tillsammans med Högskolan i Kristianstad under 2015.

Västra Götalandsregionen genomför en uppdragsutbildning för deltagare i Tikituts⁵⁶ arbetsmarknadsinsats. Utbildningen riktar sig till personer långt från arbetsmarknaden med målet att de via kulturarvet ska komma närmare arbetslivet. Utbildningen genomförs för sex grupper under tre år. Insatsen påbörjades 2015. Ytterligare en uppdragsutbildning för Tikituts/KAY:s personal i Bergsjön, nordöstra Göteborg, har genomförts 2016. Tikitut arbetar med community based tourism och driver projektet *KAY – kulturarva i ytterstadsområdet*. Utbildningen utgick från studiematerialet *Landskap åt alla* som Riksantikvarieämbetet har med om att ta fram. En utbildning/studiecirkel för medlemmar inom Hembygd Väst om landskapskonventionen genomförs 2017.

⁵⁵ www.hembygd.se/skane/projekt/hembygdens-ar-2016-tema-landskap/.

⁵⁶ Tikitu.se.

Västarvet planerar att organisera en European Diploma utbildning i Västra Götaland 2017 i samarbete med organisationen Marcel Hicter⁵⁷ och med Kultur i väst.

4.4 Ideella organisationer

Från de ideella har information erhållits från Sveriges Hembygdsförbund (SHF) och från Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA).

Sveriges Hembygdsförbund

Sveriges Hembygdsförbund (SHF) anser att landskapskonventionen både är en plattform för verksamheten och en riktninggivare. På det operativa planet använder SHF konventionen som stöd och argument i de flesta av sina fokusområden och aktiviteter. Konventionen i sig har även kunnat användas i som ett underlag vid kontakter med myndigheter.

Landskapskonventionen ger enligt SHF argument där hembygdsrörelsen känner igen sig, fungerar som en avsiktsförklaring för sådant som rörelsen redan gör. "Landskap" har alltid funnits med i förbundets ändamålsparagraf.

Konventionen ger en röst åt "ickeexploaterande" värden, inte bara exploateringsintressen. Konventionen ger även styrka åt social uthållighet då den betonar att det handlar om människor (i landskapet). SHF ser att underlag om ekosystemtjänster, landskapsstrategier m m bara utgår ifrån biologiska värden, spridningskorridorer o d – vilket de menar inte är ett landskapsperspektiv som stöds av konventionen, bland annat eftersom den sociala aspekten saknas.

Ett exempel på en åtgärd som SHF har genomfört är *Scandinavian Landscape Forum* som hölls i Marstrand i oktober 2014. Konferensen blev en start för olika projekt och åtgärder som genomförs och planeras i bland annat Skåne och Västra Götaland tillsammans med regionerna och kommuner. Hit hör bland annat de utbildningar och dialogprojekt som Västarvet bedriver.

Ett annat exempel från den regionala nivån är Skånes Hembygdsförbund som med anledning av hembygdsrörelsens 100 års firande 2016 har valt att ha landskapskonventionen som tema. Här har samverkan skett med Region Skåne (se även avsnitt 4.3 ovan).

⁵⁷ www.fondation-hicter.org/spip.php?rubrique11&lang=en.

För framtiden planerar SHF att stärka samarbete mellan hembygdsföreningarna i respektive kommunkrets för att kretsen ska kunna samverka med kommunerna kring landskapsfrågor, till exempel inom kommunernas fysiska planering.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

Hösten 2013, när det stod klart att myndighetssamarbete (se även avsnitt 1.3) inte kunde tillgodose behovet av en plattform och mötesplats för landskapskonventionen, erbjöd sig Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) att organisera en fortsättning på dessa strävanden. Detta ledde så småningom fram till att akademien bildade en landskapskommitté⁵⁸.

KSLA:s landskapskommitté ska "... bidra till att generera och sprida ökade kunskaper och insikter om landskapets betydelse för det goda samhällets utveckling". En vision för arbetet är att "... beslut, fattade i politik och näringsliv, ska grundas på en helhetssyn om landskapet".⁵⁹

KSLA arrangerade Landskapsforum 2016 med temat *Samarbetsnätverk i landskapet*. Nästa landskapsforum arrangeras i maj 2017 och har temat *Landskapsperspektiv i fysisk planering*.

4.5 Forskning och utbildning

Det svenska forskarsamhället har visat förhållandevis stort intresse för landskapskonventionen. Till och med 2016 har det producerats 38 vetenskapliga artiklar som relaterar till konventionen, fler än i något annat land. Av dessa har 29 artiklar publicerats av forskare vid Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU.⁶⁰

Ett antal forskningsprojekt kring landskapskonventionen har också initierats, exempelvis de två Formasfinansierade projekten *Landskapet som gick upp i rök*⁶¹ samt *Införande av ett landskapsperspektiv i svensk rumslig planering – behov av en relationell ansats*⁶². Även när det gäller myndighetsfinansierad forskning, utveckling och innovation finns hos Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och Trafikverket projekt kring landskap och landskapskonventionen (se vidare avsnitt 4.1).

⁵⁸ www.ksla.se/om-ksla/hur-arbetar-vi/kommitteer/landskapsfragor/

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ingrid Sarlöv-Herlin, muntlig uppgift.

⁶¹ www.slu.se/institutioner/stad-land/forskning/Landskapsarkitektur/projekt/skogsbrandslandskap/

⁶² www.slu.se/institutioner/stad-land/forskning/Landskapsarkitektur/projekt/landskapsperspektiv/

SLU har utöver forskning, utbildning och den så kallade tredje uppgiften ytterligare ett samhällsuppdrag – fortlöpande miljöanalys (FoMA). Inom ramen för FoMA analyserar SLU skog- och jordbrukslandskap, urbana landskap, vatten och arter utvecklingen i anknytning till miljökvalitetsmålen. Inom FoMA har många olika landskapsprojekt genomförts. Ett utvecklingsprojekt med direkt anknytning till landskapskonventionen är *Development of methods for landscape character assessments as part of the implementation of the European Landscape Convention in Sweden*⁶³.

Bland högskoleutbildningarna kan särskilt nämnas Landskapsarkitektprogrammen vid SLU Ultuna och SLU Alnarp samt Landskapsvetarprogrammet vid Högskolan Kristianstad. I dessa program ingår studier av landskapskonventionen. Vid SLU har också 2015-2016 genomförts en masterkurs om landskapskonventionen som omfattade 15 högskolepoäng. Intresset för konventionen har också genererat ett antal examensarbeten vid SLU.⁶⁴

⁶³ www.slu.se/globalassets/gamla_strukturen/externwebben/ljtj-fak-dok/landskapsarkitektur/landscape-character/foma-14-dec-2010.pdf

⁶⁴ Ingrid Sarlöv-Herlin, muntlig uppgift.

5. Hinder och möjligheter

I detta kapitel redovisas respondenternas uppfattningar om hinder och möjligheter för arbetet med att ta till vara landskapskonventionens perspektiv. Svaren kan grupperas utifrån följande teman:

- Landskapskonventionen som utgångspunkt och inspirationskälla
- Samverkan mellan sektorer, aktörer och kompetenser
- Den modell som valts för implementering och hinder kopplade till avsaknaden av stöd, uppdrag och resurser.

Dessa teman utvecklas i avsnitten 5.1–5.3 nedan.

5.1 En styrka att konventionen finns – men den är alltför okänd

Av enkätsvaren framgår att möjligheter finns genom konventionens blotta existens och genom de perspektiv och målbilder som den förmedlar. Samtidigt lyfter flera av respondenterna hinder och svårigheter som hänger samman med att konventionen och dess innehåll är okänt för många.

Konventionen som utgångspunkt och inspirationskälla

Västra Götalandsregionen pekar på möjligheterna som ligger i att konventionen är ett ”... dokument som tydligt pekar på ett helhetstänkande för landskapet med många och inkluderande perspektiv”. Landstinget i Västmanlands län gör en liknande bedömning: ”Landskapskonventionens målbild ger självklara möjligheter”.

Länsstyrelsen i Norrbottens län menar att konventionen ger landskapsperspektivet ”... stöd och legitimitet”. Samma sak gäller Länsstyrelsen i Skåne län som i sitt svar säger att möjligheter finns genom att ”... landskapskonventionen är incitament och grund för argumentera för ett helhetsperspektiv på landskap ...”.

Region Gävleborg exemplifierar konventionens betydelse i arbetet med världsarvet Hälsingegårdarna. Ett landskap som sträcker sig långt utanför gårdarnas skyddsområden har en viktig betydelse för förståelsen av världsarvet, menar man. Regionens bedömning är landskapskonventionen utgör ett stöd i arbetet med världsarvet.

Region Gotland betonar kopplingen mellan konventionen och den fysiska planeringen som *"... kan i bästa fall leda till bättre underbyggda planeringsunderlag och bättre planer samt öka allmänhetens och lokalsamhällets möjligheter till påverkan i den fysiska planeringen."* Även Länsstyrelsen i Hallands län menar att det finns möjligheter i att lyfta landskapskonventionens perspektiv i den fysiska planeringen, framför allt översiktplaneringen.

Trafikverket ser konventionen som en inspirationskälla och menar att möjligheterna främst ligger i att *"... förse verksamheter som berör det fysiska landskapet med inspiration och nya tankar"*.

Sveriges Hembygdsförbund (SHF) ser stora likheter mellan hembygdsrörelsens ändamål och landskapskonventionen. SHF menar att konventionen ger en röst och en styrka åt frågor om social hållbarhet.

Landskapskonventionen är alltför okänd

Länsstyrelsen i Örebro län menar att det största hindret i arbetet med landskapskonventionen är *"... en utbredd okunskap om konventionens existens och dess innebörd"*. Länsstyrelsen i Kronobergs län kunde konstatera *" En sak som framkom i beredningen av frågorna i denna enkät är att den europeiska landskapskonventionen fortfarande är okänd för många kollegor"*.

Stockholms Läns landsting anger som ett hinder att *"... konventionen och dess innehåll samt landskapsperspektivet fortfarande inte är särskilt känt ..."*, och menar att många förknippar landskap enbart med landsbygd. Landstinget i Västmanlands län konstaterar att landskapskonventionen är alltför okänd och därför inte *"... ett levande dokument i det dagliga arbetet"*.

Statens Energimyndighet anser att man har brist på kunskap om konventionen och dess krav på myndigheten.

Är konventionen abstrakt? Svår att tillämpa?

Några respondenter lyfter frågan om konventionen i sig har inbyggda svårigheter.

Jordbruksverket menar att konventionen *"... kan upplevas som abstrakt i förhållande till flera av de verksamheter som Jordbruksverket arbetar med. Detta kan försvåra möjligheterna att integrera väsentliga delar av konventionen i det löpande arbetet och hos ett större antal medarbetare och funktioner"*.

Naturvårdsverket anger man som en svårighet (eller i alla fall som en bedömning) att landskapsbegreppet i enlighet med konventionens artikel 1 inte går att operationalisera –

eftersom det utgår från människors uppfattning (perception) av landskap. Naturvårdsverket anser att begreppet är *”... är upplevelsebaserat och därmed i praktiken omöjligt att hantera”*.

Riksantikvarieämbetet har i sitt arbete med konventionen haft anledning att reflektera över möjliga konflikter mellan perspektiven i konventionen. Å ena sidan utgår konventionen från människors uppfattning av landskap och en mångfald av perspektiv på nyttjande och värden i landskapet. Å andra sidan förutsätter konventionen en nationell politik som bygger på en kartläggning och värdering av landskapet och dess karaktärer. Riksantikvarieämbetet menar att konventionen innebär en inbyggd ”spänning” mellan bottom-up och top-down perspektiv på landskapsförvaltning. Här saknas det ännu så länge erfarenheter av eventuella konflikter och hur de i så fall kan hanteras och förebyggas.

5.2 Samverkan kring landskap rymmer både möjligheter och svårigheter

Behovet av att samverka kring landskap – mellan myndigheter, men också mellan olika kompetenser, sektorer och aktörer berörs i svaren från framför allt nationella myndigheter och länsstyrelser.

Nationella myndigheter

Jordbruksverket (SJV) är en av de myndigheter som ser möjligheter i landskapsarbetet genom samverkan med andra myndigheter. Miljömålsrådets gemensamma åtgärdslistor nämns som ett exempel på en möjlighet att åstadkomma sådan samverkan. SJV menar dock att skilda prioriteringar hos myndigheterna kan göra det svårt att få full effekt av samverkan.

Trafikverket deltog i det myndighetsgemensamma arbetet att implementera konventionen, alltså arbetet inom den nationella samordningsgruppen (se avsnitt 1.3). Trafikverket menar att denna samverkan tydliggjorde en del av de svårigheter som finns med konventionen. Konventionens anspråk på helhetssyn gör den svår att hantera i en sektorindelad statsförvaltning.

Skogsstyrelsen efterfrågar också samverkan och påpekar som en brist att regeringen inte har gett några uppdrag till myndigheterna om samordning av arbetet med konventionens perspektiv.

Trafikverkets och Skogsstyrelsens synpunkter anknyter till arbetet 2011-2014 i den samordningsgrupp som omfattade sju nationella myndigheter. I gruppens självutvärdering (se även avsnitt 1.3) berörs både möjligheter och svårigheter med samverkan. Citat från

intervjuer i samband med självutvärderingen belyser. *"Vi har haft dialog mellan myndigheter utifrån våra respektive ansvarsområden och styrmedel – och det var det som var grundtanken"*⁶⁵. Ett annat citat lyder *"Det gemensamma arbetet har gett ett vidgat perspektiv"*⁶⁶. Även om myndigheterna var eniga om att lägga ner gruppen var alla angelägna om att söka former för att fortsätta samverkan.

När det gäller svårigheterna att samverka lyfte myndigheterna i samordningsgruppen framför allt bristen på mandat och uppdrag: *"Vi har kastat oss över det entusiastiskt – men borde ha tänkt mer på det svaga mandatet – det finns ingen skrivning i något regleringsbrev ..."*⁶⁷. Även Riksantikvarieämbetets roll och frågan om allas ansvar berördes i självutvärderingen: *"De[Riksantikvarieämbetet] sa att alla har ansvar, och nä, alla andra sa att det är Riksantikvarieämbetet som har redovisningsansvar"*⁶⁸.

Länsstyrelser

Länsstyrelsen i Skåne län tar i sitt svar upp behovet av samverkan kring landskap. Som ett positivt exempel nämner länsstyrelsen sin *Samrådsgrupp Naturvård*. Länsstyrelsen menar också att sakområdena inom länsstyrelsen ofta tvingas att prioritera "sina" kärnuppgifter, vilket leder till att tvärsektoriell samverkan i konventionens anda, såväl internt som externt, inte utvecklas så som vore önskvärt.

Även Länsstyrelsen i Västmanlands län pekar behov av samverkan när det gäller *"... det tvärsektoriella samarbetet utvecklas och förstärkas t.ex. inom länsstyrelsernas natur-, kulturmiljö- och miljöenheter"*.

Hembygdsrörelsen

Sveriges Hembygdsförbund (SHF) ser behov och möjligheter att samverka kring landskap och landskapskonventionen på olika nivåer. SHF önskar utveckla samverkan både med Naturvårdsverket och med Riksantikvarieämbetet. På regional nivå sker samverkan redan nu kring utbildningar m m, i Skåne och Västra Götaland. Denna typ av samverkan behöver spridas. På lokal nivå behöver hembygdsföreningar och kretsar bli en tydligare aktör i kommunernas fysiska planering.

⁶⁵ Setterwall, A. *Underlag till självutvärdering av myndighetssamverkan i den nationella samordningsgruppen för Landskapskonventionen*. Råven och Korpen januari 2014.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

5.3 Svagt stöd för implementering av konventionen – men några undantag finns

Ett återkommande tema i enkätsvaren rörande hinder och möjligheter gäller förutsättningarna för implementering av landskapskonventionen. Flera av respondenterna berör förekomsten av, eller snarare bristen av, mandat, uppdrag, resurser och – i vissa fall – bristande lagstöd. I några av svaren berörs frågan om i vilken utsträckning lagar som exempelvis plan- och bygglagen och miljöbalken stöder tillämpningen av konventionen.

Även frågor om andra styrmedel än lagregler tas upp i svaren, liksom behov av samordning kring landskapsfrågorna.

Lagreglerna täcker in konventionen?

Regeringens och riksdagens utgångspunkt för den svenska implementeringen är att landskapskonventionens perspektiv täcks in genom befintliga lagar och regler.⁶⁹

Region Blekinge påpekar i sitt svar att landskapskonventionens frågor beaktas genom lagar som plan- och bygglagen, miljöbalken och kulturmiljölagen. Lagarna "ligger närmare" [än konventionen] beslutsprocesserna och används därför mera. Naturvårdsverket påpekar också att miljöbalkens bestämmelser täcker in "landskap". Även Riksantikvarieämbetet bedömer att regelverk som kulturmiljölagen, plan- och bygglagen och miljöbalken ger möjligheter att arbeta med landskapskonventionens perspektiv.

Några länsstyrelser har också kommenterat frågan om kopplingen till lagregleringen. Länsstyrelsen i Södermanlands län anser att det är "... svårt att omsätta landskapskonventionens perspektiv i praktiken eftersom det inte finns någon direkt koppling till lagstiftningen ...". Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att det är "... svårt att hävda landskapet i juridisk mening".

Länsstyrelsen i Dalarnas län menar att: "Då konventionen inte är integrerad i lagstiftningen, som MB och PBL får den inget egentligt juridiskt stöd.". Länsstyrelsen önskar bättre harmonisering mellan konventionen och lagstiftningen. Länsstyrelsen i Gotlands län säger i sitt svar att "Så länge landskapskonventionen inte är nämnd i lagstiftningen har vi svårt att arbeta med den.". Västra Götalandsregionen anser att en svårighet med konventionen är att den inte har någon juridisk betydelse. I dialog mellan regionen och föreningar, allmänhet, kommunala tjänstemän och politiker framförs ofta frågan "Vad händer om jag/vi inte bryr oss om konventionen alls?".

⁶⁹ Skr. 2009/10:74, bet 2009/10:KrU8, rskr 2009/10:201.

Miljökvalitetsmål, översiktsplanering och andra styrmedel

Ett antal av respondenterna diskuterar i sina svar om hinder och möjligheter frågan om styrmedel – befintliga såväl som önskade eller utvecklade styrmedel.

Tre av respondenterna, Region Blekinge, Havs- och Vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, lyfter fram systemet med nationella miljökvalitetsmål och menar att dessa mål beaktar landskapsperspektivet. Länsstyrelsen i Västmanlands län menar att det är en styrka att landskapskonventionens målsättningar lyfts in i kulturmiljöpolitiska mål⁷⁰. I övrigt kommenterar inte respondenterna nationella mål som styrmedel i anslutning till landskapskonventionens tillämpning.

Länsstyrelsen i Hallands län anser att det redan idag finns möjligheter att lyfta fram landskapskonventionens perspektiv i översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen (PBL), och att man anser att kommunerna har ansvar för detta. Även Sveriges Hembygdsförbund ser kommunernas planering enligt PBL som en viktig process för att hantera landskap.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att styrmedlen behöver utvecklas för att bättre motsvara landskapskonventionens intentioner, och kopplar detta till den fysiska planeringen. *”De senaste förändringarna av PBL mot en enklare planprocess menar vi inte bidrar till ett långsiktigt perspektiv på landskapets utveckling”*, säger länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län lyfter arbetet med så kallad grön infrastruktur som ett område där man borde prova tvärsektorielt arbete för att kunna tillämpa ett landskapsperspektiv.

Statens Jordbruksverk och Riksantikvarieämbetet ser landsbygdsprogrammet som ett viktigt styrmedel för landskapsperspektiv och tillgodose demokratiaspekter.

Skogsstyrelsen efterfrågar nya styrmedel som kräver ett landskapsperspektiv när skogsnäringen tar beslut om exempelvis skogsbruksplaner och trakt direktiv. Ekonomiska stöd bör förknippas med krav på en enkel landskapsanalys.

Myndigheternas mandat och resurser

Flera av respondenterna lyfter frågan om mandat och uppdrag till myndigheterna (och därmed direkt eller indirekt frågan om resurser). Det mandat som följer av lagstöd har redan behandlats tidigare i detta avsnitt, det är framför allt länsstyrelser som lyfter denna aspekt.

⁷⁰ Detta syftar sannolikt på det nationella mål som anger att det statliga kulturmiljöarbetet ska främja följande: ”En helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas tillvara i samhällsutvecklingen”. Se vidare prop 2012/13:96.

Naturhistoriska riksmuseet (NRM) lyfter i sitt svar det möjligheter som ligger i det uppdrag⁷¹ som ligger på NRM att sprida kunskap och främja dialog om landskap. Sametinget uppfattar den samiska kulturen som man har uppdrag att förvalta präglas av en sådan helhetssyn som landskapskonventionen förmedlar. Sametingets arbete grundar sig på deras livsmiljöprogram från 2009, ett program som man menar i stort sett har samma perspektiv och synsätt som i konventionen. Boverket pekar på att deras verksamhet bland annat handlar om vägledning inom plan- och bygglagen, PBL. Trots att inga ändringar i PBL gjordes med hänsyn till landskapskonventionen menar Boverket att "grunddragen" i konventionen har stöd i PBL.

Naturvårdsverket menar att myndigheten arbetar med ett landskapsperspektiv, utan att för den skull fokusera på konventionen. Naturvårdsverket menar också att om Sverige inte hade infört konventionen hade det uppfattats som ett avståndstagande. Det är lättare att säga "ja" och hänvisa till befintligt arbete.⁷²

Tillväxtverket för ett liknande resonemang som Naturvårdsverket, man har ett mandat och uppdrag att söka tillvarata landskapsperspektivet i det regionala tillväxtarbetet, men inte att prioritera samordnings- och utvecklingsarbete kring konventionen.⁷³

Skogsstyrelsen har en mer kritisk hållning och menar att regeringen inte tar landskapskonventionen på allvar eftersom inga resurser eller uppdrag har getts till myndigheter för att samordna arbetet med konventionen eller att utveckla arbetet med konventionens perspektiv.

Behov av kunskap, stöd och samordning

Flera av respondenterna tar upp frågor som berör kunskapsspridning, organisationernas egen kunskapsförsörjning samt frågor om resurser, organisering och samordning kring landskapsfrågor. Några av respondenterna ser Riksantikvarieämbetet som en central myndighet för konventionens tillämpning.

Boverket menar att kunskap om konventionen behöver öka inom Boverket och att det är en utmaning att sprida kunskap om konventionens perspektiv till myndighetens målgrupper. Länsstyrelsen i Gotlands län menar att medvetenheten om landskapets värden och ingående och samverkande delar har ökat på myndigheten, men att hinder som finns bland annat när gäller det stuprörstänk som traditionellt präglar länsstyrelsens verksamhet.

⁷¹ Begreppet landskap infördes i riksmuseets instruktion 2012.

⁷² Göran Blom, muntlig uppgift.

⁷³ Daniel Fahlander, muntlig uppgift.

Havs- och vattenmyndigheten menar att ett hinder i arbetet med landskapskonventionen är att det inte finns någon myndighetssamverkan på central nivå. Skogsstyrelsen lyfter också frågan om samordning mellan myndigheter och anser också att någon eller några myndigheter bör få i uppdrag att sprida kunskap och erfarenheter från landskapsinitiativ som exempelvis biosfärsområden, världsarvsförvaltning och modellskogar. Länsstyrelsen i Uppsala län efterfrågar en kunskapsbank som visar på nationella och internationella exempel på landskapsarbete, till exempel med utgångspunkt i Europarådets landskapspris.

Riksantikvarieämbetet pekar på det saknas kartläggning, karaktärisering och värdering av landskap i Sverige, och att detta försvårar arbetet med förvaltnings- och implementeringsfrågor på regional och nationell nivå.

Några respondenter pekar på bristande resurser som ett hinder, bland annat Länsstyrelsen i Örebro län. Även Länsstyrelsen i Blekinge län menar att omfattande arbetsinsatser behövs för att tillämpa konventionen.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser det finns stora möjligheter med att arbeta med landskapskonventionens perspektiv, men att det behövs mer stöd och hjälp från Riksantikvarieämbetet.

6. Avslutande kommentarer

6.1 Landskapsarbete en utmaning

När landskapskonventionen infördes gjorde regeringen och riksdagen bedömningen att konventionen ska implementeras utan förändringar i exempelvis lagregler, och utan särskilda tillämpnings-, samordnings- eller rapporteringsuppdrag till myndigheterna. Därmed inte sagt att implementeringen inte skulle vara uppfordrande – tvärtom förutsatte regeringen ett utvecklingsarbete och att en tillämpning som skulle utvecklas inom ramen för bland annat gällande lagar.

Kartläggningen visar på att landskapskonventionens perspektiv anses relevanta för bland annat myndigheter, länsstyrelser och regioner. Det är också uppenbart att landskapskonventionen i Sverige fungerar som en inspiration för både myndigheter och andra organisationer. Kartläggningen pekar på att landskapsarbetet utvecklas och kan utvecklas inom ramen för processer som exempelvis fysisk planering, grön infrastruktur och miljömålsarbete. Samtidigt framkommer synpunkter som handlar om att konventionens perspektiv är svåra att ta till vara utan tydligare lagstöd och uppdrag. Det framkommer även synpunkter på konventionen är okänd och att stöd och samordning saknas.

Förväntningarna på integrerat landskapsarbete är fortsatt höga, men det finns olika bedömningar av hur goda förutsättningar eller stora möjligheter som finns för att utveckla arbetet med att ta till vara konventionens perspektiv.

6.2 Processer för att förvalta landskap

Av kartläggningen framkommer att ett flersektoriellt eller tvärsektoriellt arbetssätt i många sammanhang behövs för att ta till vara konventionens perspektiv. Dialog och medverkan i förvaltning och planering som påverkar landskapet framhåller många av respondenterna som viktigt.

Några processer förefaller utifrån kartläggningen erbjuda särskilt bra förutsättningar för att på så sätt hantera landskapskonventionens perspektiv:

- Trafikverkets infrastrukturhållning och -planering
- Kommunal och regional fysisk planering
- Regional utvecklings- och tillväxtarbete
- Grön infrastruktur och ekosystemtjänster
- Landsbygdsutveckling

Även stora delar av miljömålsarbetet inbjuder till att arbeta med helhetssyn på förvaltningen av landskapet.

6.3 Mer än en kulturmiljökonvention

Landskapskonventionen har ett brett perspektiv och är därför relevant för många sektorer och aktörer. Samtidigt betraktas den inte sällan som en kulturmiljökonvention. Denna tendens märks också i det som har framkommit i den här kartläggningen. Somliga respondenter verkar anse att konventionen på nationell nivå är en angelägenhet främst för Riksantikvarieämbetet. På regional nivå ses den som en angelägenhet för länsstyrelsernas kulturmiljöfunktioner och för regionernas kulturplaner. En reflektion är att "kulturmiljö-stämpeln" tänkbart kan vara en negativ faktor för implementeringen i sektorer och områden som fysisk planering, naturvård, miljöskydd, areella näringar, m fl. Fortsättningsvis behövs ett helhetstänkande kring landskap där kulturmiljön är en aspekt bland flera i landskapet.

Referenser

Litteratur och andra publikationer

Anpassning av transportinfrastrukturen som ett bidrag till en fungerande grön infrastruktur – planera, bygga och sköta. Rapport 2016:133, Trafikverket 2016.

En samlad naturvårdspolitik. Regeringens skrivelse 2001/02:173.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52 av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. L124/1.

Europeiska landskapskonventionen (ETS No. 176), Florens, 20.10.2000.

FoU-program inom kulturmiljöområdet 2006-2010. Riksantikvarieämbetet odaterad.

Förordning (2007:1176) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet.

Förslag till författningsändringar för en svensk ratificering av den europeiska landskapskonventionen (Ku2008/2326/KT).

Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige (dnr Ku2008/97/KT)

Kulturmiljöns mångfald. Prop 2012/13:96.

Landskap åt alla. Riksantikvarieämbetet 2012.

Landskap åt alla. Studiehandledning. Riksantikvarieämbetet 2012.

Landskapskaraktärisering i infrastrukturplanering – ett bidrag till hållbar utveckling? Rapport 2015:155. Trafikverket 2015.

Landskapskaraktärsanalys för Västernorrland. Delrapport inom projektet Landskap i långsiktig planering. Publikation 2015:159. Trafikverket 2015.

Landskapskaraktärsanalys för Västmanlands län. Rapport 2012:13. Länsstyrelsen i Västmanlands län 2012.

Miljöbedömningar. Ds 2016:25. .

Miljömålsrådet gemensamma åtgärdslista 2016. Miljömålsrådet 2016.

Nationella, regionala och kommunala aktörer om implementering av den europeiska landskapskonventionen i Sverige. Rapport 2/2014. Institutionen för stad och land. Sveriges lantbruksuniversitet 2014.

Planering och beslut för hållbar utveckling. SOU 2015:99.

Projektteman för utlysning FoU 2010. Riksantikvarieämbetet 2010.

Recommendation CM/Rec (2008)3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention.

Riksantikvarieämbetets FoU-program 2012-2016 för kulturmiljöområdet. Riksantikvarieämbetet odaterad.

Riksantikvarieämbetets FoU-program 2017-2021 för kulturarv och kulturmiljö. Riksantikvarieämbetet 2016.

- Sarlöv-Herlin, I. *Landskap för mångbruk*. Formas och författaren 2012.
- Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*. Prop 2004/05:150.
- Tidigt grepp om helheten. Landskap i långsiktig planering*. Trafikverket odaterad.
- Uppdrag till Riksantikvarieämbetet angående den europeiska landskapskonventionens tillämpning i Sverige*. Ku2010/1818/KT.
- Utvärdering och uppföljning av stöd till planeringsinsatser för vindkraft*. Rapport 2012:21. Boverket 2012.
- Vissa kulturmiljöfrågor*. Skr. 2009/10:74, bet 2009/10:KrU8, rskr 2009/10:201.

Opublicerat och arbetsmaterial

- Erlandsson, M. *Konventioner som verktyg för offentliga myndigheter. Om vägval och följder inför Sveriges eventuella ratificering av Farokonventionen*. Odaterad.
- Nationella samordningsgruppen för europeiska landskapskonventionen, möte nr 8*. Minnesanteckning 2014-04-04.
- Regional landskapsanalys*. Powerpointpresentation 14 dec 2016. Trafikverket.
- Riktlinje landskap*. TDOK 2015:0323. Trafikverket 2016.
- Setterwall, A. *Underlag till självutvärdering av myndighetssamverkan i den nationella samordningsgruppen för Landskapskonventionen*. Råven och Korpen januari 2014.

Hemsidor

- www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/alla-bidrag-stod-och-garantier/stod-till-planeringsinsatser-i-strandnara-lagen/
- www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/
- www.hembygd.se/skane/projekt/hembygdens-ar-2016-tema-landskap/
- www.hkr.se
- www.ksla.se/om-ksla/hur-arbetar-vi/kommitteer/landskapsfragor/
- www.platsr.se
- www.regeringen.se/rattsdokument/sveriges-internationella-overenskommelser/2011/05/
- www.sametinget.se/eallinbiras
- www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/centrum-for-naturvagledning/kurser-seminarier-evenemang/dokumentation/2015/dialog-for-landskap/
- www.slu.se/globalassets/gamla_strukturen/externwebben/tj-fak-dok/landskapsarkitektur/landscape-character/foma-14-dec-2010.pdf
- www.slu.se/institutioner/stad-land/forskning/Landskapsarkitektur/
- www.trafikverket.se/landskap

Muntliga källor

Johan Bergkvist, Trafikverket

Göran Blom, Naturvårdsverket

Andrew Butler, Sveriges lantbruksuniversitet

Sylvia Dowlén, Sveriges lantbruksuniversitet

Daniel Fahlander, Tillväxtverket

Viktoria Hallberg, Sveriges Hembygdsförbund

Margareta Ihse, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

Michael Lehorst, Sveriges Hembygdsförbund

Ingrid Sarlöv-Herlin, Sveriges lantbruksuniversitet

Emma Svensson, Statens jordbruksverk

Ulrika Åkerlund, Boverket

Arbetet med europeiska landskapskonventionens perspektiv

Bilaga 1

Frågor angående arbetet med att ta till vara den europeiska landskapskonventionens (ELC) perspektiv

Riksantikvarieämbetet har i regleringsbrevet för 2016 fått i uppdrag att redovisa arbetet med att ta till vara den europeiska landskapskonventionens (ELC) perspektiv. Redovisningen ska lämnas till regeringskansliet senast den 28 februari 2017. Som underlag i detta arbete genomför Riksantikvarieämbetet en studie, vilken omfattar enkätutskick och i vissa fall intervjuer.

Som underlag till studien önskar Riksantikvarieämbetet svar på frågorna i detta brev **senast den 23 september 2016**. Använd gärna worddokument och följ frågorna i detta formulär. Redovisningen skickas till registrator@raa.se med kopia till erika.nilsson@raa.se och anders.hedlund@raa.se.

Stort tack!

Kontakt

Erika Nilsson, 08-519 181 86, erika.nilsson@raa.se

Anders Hedlund, 08-519 185 89, anders.hedlund@raa.se

Introduktion

Europeiska landskapskonventionen

Landskapskonventionen syftar till att förbättra skydd, förvaltning och planering av europeiska landskap. Syfte med konventionen är också att främja samarbetet kring landskapsfrågor inom Europa och att stärka allmänhetens och lokalsamhällets delaktighet i det arbetet. Konventionen innefattar alla typer av landskap som människor möter i sin vardag.

Den europeiska landskapskonventionen öppnades för underskrift 2000 och trädde i kraft 2004 då tio länder i Europarådet hade ratificerat den. Sverige signerade konventionen i februari 2001 men ratificerade den först 2010. Konventionen började gälla i Sverige den 1 maj 2011.⁷⁴ Sverige valde att införa konventionen utan författningsändringar eller andra direkta åtgärder för implementering av konventionen.⁷⁵

Läs gärna mer om landskapskonventionen på PBL – kunskapsbanken, på Riksantikvarieämbetets hemsida och på Europarådets hemsida.

Europeiska landskapskonventionens perspektiv

Riksantikvarieämbetets tolkning är att landskapskonventionen innehåller flera olika perspektiv. Med perspektiv avses här de utgångspunkter och synsätt som präglar eller framgår av landskapskonventionens syfte, mål, ansvar, allmänna/särskilda åtgärder och samarbete. Nedan beskrivs de mest framträdande perspektiven.

Sätta människan i centrum

Landskapskonventionens definition av landskap som ett historiskt resultat är grundläggande för förståelsen av konventionen: *landskap: ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer.*⁷⁶ Detta perspektiv, att sätta människan i centrum, visas i konventionen även genom att landskapet ska erkännas som en viktig del i människors livskvalitet överallt: i stadsområden och på landsbygden, i såväl vanvårdade områden som områden med hög kvalitet, såväl vardagliga områden som områden som anses vackra.

⁷⁴ Ratificerades 2010-11-11, <http://www.regeringen.se/rattsdokument/sveriges-internationella-overenskommelser/2011/05/so-201115/>

⁷⁵ <http://www.regeringen.se/rattsdokument/sveriges-internationella-overenskommelser/2011/05/so-201115/>

⁷⁶ Artikel 1, Europeiska landskapskonventionen (ETS No. 176), Florens, 20.10.2000

Landskap

Också själva landskapsperspektivet, det vill säga att utifrån ovanstående definition integrera landskap i de politikområden och sektorer som kan ha direkt eller indirekt inverkan på landskap, är centralt för konventionen.

Allmänhetens och lokalsamhällets möjligheter att påverka

En tredje perspektiv är allmänhetens och lokalsamhällets möjligheter att påverka. Som anges i landskapskonventionen ska allmänhet och andra parter kunna medverka i utformningen av landskap och det ska finnas en ökad medvetenhet om landskapens värde, deras roll och om förändringar i landskap. Här omfattas även till exempel näringsliv, intresseorganisationer och markägare.

Myndigheter och experters utformning av skydd, förvaltning och planering

Ytterligare ett perspektiv är myndigheters och experters utformning av skydd, förvaltning och planering av landskap. Mål för landskapskvalitet ska utarbetas och instrument ska inrättas för skydd, förvaltning och planering av landskap. Därtill ska landskap kartläggas, analyseras och värderas. Även i lagstiftningen ska landskap erkännas som en väsentlig beståndsdel i människornas omgivningar.

Utbildning

Utbildningsperspektivet visar att specialistutbildningar och tvärvetenskapliga program ska främjas, liksom utbildningar som tar upp landskapets värden och frågor som uppkommer i samband med skydd, förvaltning och planering av landskap.

Internationellt

Utöver ovanstående perspektiv innehåller konventionen även ett internationellt perspektiv. De länder som infört konventionen förbinder sig att samarbeta om beaktandet av landskapsdimensionen i internationella riktlinjer och program. Därtill ska länderna ge varandra stöd i landskapsfrågor genom att samla och utväxla erfarenheter, bistå med specialister för utbildning samt utväxla information.

Frågor

A Europeiska landskapskonventionens perspektiv och relevans

A1. Delar ni Riksantikvarieämbetets uppfattning om vilka perspektiv som är mest framträdande i landskapskonventionen? Är det något som behöver ändras eller kompletteras?

A2. Vilket/vilka perspektiv ser ni som det/de viktigaste? Motivera ert svar!

B Europeiska landskapskonventionens påverkan på verksamheten

B1. Har landskapskonventionen påverkat er verksamhet? I så fall, på vilket sätt?

B2. Har ni genomfört några särskilda åtgärder till följd av landskapskonventionen? I så fall, vilka? Ange även tidpunkt, styrmedel och målgrupp.

B3. Planerar ni att genomföra några särskilda åtgärder till följd av landskapskonventionen? I så fall, vilka? Ange även tidpunkt, styrmedel och målgrupp.

B4. Vilka hinder respektive möjligheter ser ni i arbetet med landskapskonventionen?

C Beredning av dessa frågor

C1. Beskriv vilka funktioner (verksamhetsområden/ansvarsområden) som har deltagit i beredningen av dess frågor.

C2. Ange kontaktperson; namn, titel/funktion, telefonnummer och e-postadress.

D Övrigt

D1. Övriga kommentarer som ni vill framföra.

Bilaga

Europeiska landskapskonventionen (svenska):

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f3fbe>



Riksantikvarieämbetet | 08-5191 80 00 | registrator@raa.se | www.raa.se