



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Landskapsfrågor

Idébank utvecklad av KSLA:s utskott för miljöfrågor

De svenska landskapen har förändrats drastiskt de senaste århundradena – framför allt av människans påverkan. I många fall har förändringarna inneburit utarmning av biologisk mångfald eller förluster av kulturmiljöer och kvalitéer i folks livsmiljö. Mycket tyder på att stora värden i landskapen är hotade även framöver.

Vad behöver vi göra för att värna landskapets värden? Vad behöver vi veta för att göra rätt? Denna skrift tar upp frågor som KSLA:s utskott för miljöfrågor anser vara viktiga för att de svenska jordbruks- och skogslandskapens värden ska utvecklas positivt. Trots att det idag finns mycket kunskap och många riktade åtgärder bedömer vi situationen som allvarlig i flera avseenden. Uppenbarligen finns stora problem att lösa. Vi vill därför bidra till att dessa frågor formuleras och drivs på ett fruktbart sätt. Idéer kring sådana frågor finns utvecklade här under fem teman:

- Hur fungerar landskapet? Kritiska samband
- Hur påverkas landskapet? Påverkansfaktorer, förklaringsmodeller
- Hur påverkar landskapet samhället?
- Hur vikta samman olika intressen och värden?
- Vad göra, och hur göra? Politik och åtgärder

Punkterna nedan ska inte ses som en statisk slutdeklaration. Avsikten är att de ska generera insatser och revideras efter hand som nya frågor bör uppmärksammas.

Hur fungerar landskapet?

Kunskap om företeelser och processer i landskapet är givetvis nödvändigt för att kunna hantera problemen adekvat.

§ 1. Hur landskapet fungerar på makronivå

En fråga där kunskapen är påtagligt bristfällig och som föga beaktas i politiken är hur landskapet fungerar på makronivå. Det handlar bland annat om hur förändringar i

olika delar av landskapet påverkar övriga delar. Kumulativa förändringar kan vid vissa nivåer ge nya slags storskaliga effekter, utöver de effekter som inträffade på lokal nivå vid begränsad påverkan. Förändringar på ett markslag eller i en biotop kan dessutom ge effekter i omgivande system. En anslutande fråga är hur kunskaper om dessa storskaliga och övergripande relationer kan omsättas i naturvårdspolitiken.

Utskottet vill i första hand uppmärksamma skogs- och jordbrukets övergripande naturvärden. Det finns många exempel på förändringar som gått så långt eller som skett på så många ställen att kritiska nivåer nåtts och helt nya problem uppstått. Allt färre hävdberoende torrängar innebär så att vissa populationer blivit för små eller spridda för att kunna överleva på sikt.

För många landskapsfrågor och på många platser finns också samband mellan vad som sker i skogen och vad som sker på jordbruksmarken. Friluftslivets framkomlighet, landskapsbild, arternas överlevnadsmöjligheter m.m. på det ena markslaget påverkas av vad som händer på det andra.

Forskningsmässigt och i myndigheternas hantering tas sällan hänsyn över markslagsgränserna. Utskottet finner det angeläget att uppmärksamma detta. En särskild sådan fråga är de permanenta brynen mellan jord- och skogsmark. De är ofta extremt rika biotoper och viktiga för landskapsbild m.m., men som idag nästan helt faller utanför naturvårdspolitiken.

Hur påverkas landskapet?

§ 2. Effekter av risk för klimatförändring

Vilka blir konsekvenserna i landskapet av risken för global uppvärmning? Farhågor om allvarliga klimatförändringar kan förväntas ge kraven på minskade utsläpp ökad tyngd framöver. Detta skulle då bl.a. öka efterfrågan på råvaror för bioenergi från jord- och skogsbruk eller på vindkraft. Transporter kan komma att begränsas eller förbytas liksom viss djurproduktion, o.s.v.

§ 3. Ändrad användning av skogen

Konsekvenserna för landskapet av att skogsmarkens användning kommer att förändras behöver utredas. Det handlar om att fördelningen mellan olika användningsområden som att koka, såga eller bränna vedråvaran och att bevara, lufsa eller jaga i skogen. Utöver den hittills dominerande produktionen av fiber (koka) och timmer (såga) tillkommer ökade anspråk på skogsmark för energiproduktion (bränna), friluftsliv (lufsa), viltvård (jaga) och naturvårdsändamål (bevara). Såväl en utveckling mot differentiering i å ena sidan intensivt skötta, högavkastande produktionsskogar och å andra sidan extensivt skötta naturvårds- och friluftslivsskogar kan tänkas. Det mest sannolika är någon form av kombination. Virkesproduktionen kommer sannolikt att kunna bibehållas på i stort sett dagens nivå, om än med större lövandel, men knappast att kunna ökas.

§ 4. Turismen och landskapet

Turismen är en av de största och snabbast växande näringarna globalt sett. Inte mist i Sverige finns en stor potential för en ökning av den natur- och upplevelsebetonade turismen (ekoturism i vid mening), dvs friluftsliv, naturstudier, bondgårdssemester,

fiske, jakt etc. Det gäller såväl inhemsk som utländsk turism. Denna utveckling ger ett ökat ekonomiskt värde åt de naturresurser och naturkvaliteter som utgör basen för turismen, vilket i sin tur kommer att leda till ökade insatser inom de areella näringarna för att slå vakt om denna bas. Frågorna om relationerna mellan turismen och landskapet bör uppmärksammas mer.

§ 5. Hur påverkar ny teknik landskapet

Historiskt sett har teknikutveckling i vid bemärkelse haft genomgripande konsekvenser för landskapet. Inte bara enskilda, större tekniksprång som utvecklandet av förbränningsmotorn, dräneringsteknik, handelsgödsel eller vedmassakokning har fått stora genomslag i landskapet, utan också summan av mindre teknikutveckling inom en rad områden. Detta har dock inte studerats på något grundläggande och systematiskt sätt i landskapssammanhang.

Även framöver kommer givetvis teknikutvecklingen att vara avgörande för landskapens utveckling. Konsekvenserna för landskapet av att bättre sortmaterial, bl.a. genom användning av genteknik i förädlingsledet – och bättre odlingsteknik kommer t.ex. öka avkastningen i de areella näringarna, medan vissa former av miljöbelastning minskar. Samtidigt kommer beroendet av särskilda insatsmedel att öka påtagligt, t.ex. gödslings- och bekämpningsmedel för växtodling som ofta produceras av internationella företag.

§ 6. Nya krav och ny produktion

Vilka blir konsekvenserna för landskapet av att jordbrukets omfattning totalt sett kommer förbli oförändrad vad gäller nyttjad areal? Dess relativa betydelse för livsmedelsförsörjningen kommer att minska. Däremot kommer produktionen av energi- och andra råvaror att öka i betydelse. Detsamma gäller det traditionella jordbrukets produktion av miljönyttigheter, dvs öppet landskap, friluftsmark, biologisk mångfald etc. Samhället kommer att i ökad utsträckning ge bönderna särskild ersättning för produktion av sådan nyttigheter. För att minska det högintensiva jordbrukets idag oacceptabelt stora miljöbelastning kommer en extensifiering och miljöanpassning att tvingas fram, särskilt i vissa områden. Detta kommer att begränsa produktionen, eller åtminstone produktionsökningen.

§ 7. Förändrad efterfrågan

Konsekvenserna för landskapet av att ökad kunskap – liksom medvetenhet – om hälsoeffekter av olika livsmedel kommer att ändra dagens efterfrågemönster. Efterfrågan kommer att öka på fisk, vissa grönsaker, ekologiskt odlade produkter m.m. och minska på kött, mejeriprodukter m.m.

Ökad fritid, fortsatt befolkningskoncentration till större städer, fortsatt välståndökning samt anpassning av invandrare till svenska värderingar och vanor kommer att öka efterfrågan på mark för naturupplevelser och friluftsliv framöver.

§ 8. Vad påverkar attityder och värderingar?

Kunskap, attityder och värderingar om landskapet och den biologiska mångfalden har fundamental betydelse för naturvården. Det påverkar direkt beslut och åtgärder, men indirekt och på sikt också de areella näringarnas utveckling och möjligheterna att bedriva landskapspolitik. Sannolikt kommer kunskap, attityder och värderingar om

landskapet att förändras. Viktigt blir då att studera vad som styr dem och hur de påverkas.

Med en tydligare normativ utgångspunkt är en aktuell fråga: hur kan man åstadkomma attityd- och värderingsförändringar i samhället som skulle gagna miljö- och naturvårdsarbetet?

§ 9. Urbaniseringen och de emotionella banden

Konsekvenserna för landskapet kan på sikt bli betydande av att efter hand som tätortsbefolkningens rötter i landsbygd och areella näringar tunnas ut, så försvagas dagens nostalgiska och känslomässiga bindningar till en försvunnen sörgårdsidyll. Denna har framför allt lantbrukets företrädare skickligt utnyttjat för att skapa opinion för sin sak. De areella näringarna kommer framöver att allt mer betraktas som näringar vilka som helst. Rationella samhällsekonomiska och miljömässiga överväganden kommer att få ökad tyngd på bekostnad av näringsutövarnas kortsiktiga sektorsintressen.

§ 10. EU:s östutvidgning

Vilka blir konsekvenserna för landskapet av EU:s östutvidgning? Intressant att uppmärksamma är dels hur utvidgningen påverkar förutsättningarna för Sveriges och övriga EU:s jordbruk och landskap, dels hur det kan påverka jordbrukslandskapen i öst.

§ 11. Ändrad jordbrukspolitik i EU

En stor fråga – som i sig rymmer många delfrågor – gäller konsekvenserna för landskapet av ändrad jordbrukspolitik i EU.

Hur påverkar landskapet samhället?

§ 12. Landskapet som skapelse och skapare

En angelägen forskningsuppgift vore att belysa landskapet som kulturell skapelse och hur landskapet fungerar som identitetsskapare för människor.

Hur vikta samman olika intressen och värden?

§ 13. Hur beakta alla landskapsvärden?

Hur kan kulturlandskapets olika värden förenas i ett helhetsgrepp, och hur kan de många värdena vägas samman? Hur kan dessa värden omsättas i en effektiv miljö- och jordbrukspolitik? Vilka kvalitéer i landskapet är värdefulla och hur kan dessa uttryckas på ett sätt som blir operationellt för naturvårdsarbetet?

Landskapet innehåller en mängd olika kvalitéer som tillskrivs värden av olika slag. Dessa kan grupperas i biologiska värden, kulturmiljövärden, rekreationsvärden o.s.v. Dessa värden skulle till stor del försvinna om odling och bete upphörde. Jord-

bruket avkastar sålunda förutom de produkter som kan avyttras på marknader en mängd s.k. kollektiva nyttigheter som har just dessa värden, bl.a. landskapsbild, biologisk mångfald, kulturmiljöer och rekreationsmöjligheter. Privata marknader förmår endast till en liten del betala jordbruket för denna produktion.

Dagens miljöstöd är ett stort framsteg, men det fångar upp enbart vissa värden, framför allt vissa biologiska värden. I nuvarande form har det också varit ineffektivt på att ge jordbruket långsiktiga incitament att skapa och underhålla dessa landskapsvärden. Mycket stora kulturmiljövärden liksom landskapet som källa för folks inspiration och fritidsupplevelser faller t.ex. utanför dagens stöd och riskerar gå förlorade.

Förekomsten av dessa värden varierar kraftigt i och med att landskapet är heterogent i flera dimensioner. Frågan är hur kan dessa värden skattas och hur kan de vägas samman? Har vissa värden försumrats i de nuvarande miljöstöden? I vad mån sammanfaller värden och i vad mån står de i motsättning?

§ 14. Att förena ekosystem och samhälle

Miljö- och naturresursproblemen är till sin natur tvärvetenskapliga. Detta gäller inte minst frågorna om biologisk mångfald och landskap. För att förstå sammanhangen är det därför en ännu angelägen uppgift att se hur naturvetenskapliga kunskaper kan förenas med de samhällsvetenskapliga. I nästa steg handlar det om hur dessa kunskaper kan bidra till att länka produktion och samhälle till de ekologiska systemen?

§ 15. Konflikter markägande – miljövard

Nyttjandet och skötseln av skogs- och jordbruksmarkerna innebär ibland svåra, konkreta konflikter mellan olika intressen. En institutionell fråga är hur markägarnas intressen ska vägas mot samhällets intressen att bevara landskapens kvalitéer. Det handlar bland annat om rättigheter, ersättningsnivåer, risk och långsiktiga investeringar. Frågan har betydelse både för de areella näringarnas och för naturvårdens effektivitet.

§ 16. Friluftslivets olika krav

Vilka kvalitéer efterfrågas i rekreationslandskap som skall tillgodose olika former av utnyttjande från friluftslivet? Hur är dessa geografiskt fördelade, och hur kan deras värden bibehållas inom ramen för skogsbruk, jordbruk och rennäring?

Vad göra och hur göra?

§ 17. Strategier för helheten

Det behövs strategier för hur olika naturresursanvändningar kan anpassas till varandra och till miljön så att de *tillsammans* bidrar så mycket som möjligt (och uthålligt) till välfärden. Förenklat uttryckt innebär detta att sträva efter ”helhetsoptimering” (m.a.p. välfärden), d.v.s. att undvika sådana sub-optimeringar som inte gynnar ”helheten”. Hushållnings- och miljöfrågorna måste ges vederbörlig tyngd vid all resursanvändning, samtidigt som ett enskilt miljöproblem inte får ta i anspråk begränsade resurser som givit större miljöeffekt eller annan nytta någon annan stans.

§ 18. Strategier för kostnadseffektivitet

Det behövs även strategier för kostnadseffektivitet i olika naturresursanvändningars miljöhänsyn. Med kostnadseffektivitet avses att en viss given resursmängd (kostnadsnivå) satsad på miljöhänsyn ger så hög miljö kvalitet som möjligt, eller, omvänt, när en viss, given miljö kvalitetsnivå kostar så lite som möjligt att uppnå.

§ 19. Strategier att hantera risk och osäkerhet

En central fråga för miljöpolitiken är hur man bör agera då det föreligger ofullständig kunskap och information. Strategier med anledning av risk och osäkerhet i framtidsbedömningar är en otillräckligt belyst men viktig fråga. Detta gäller t.ex. behovet av ”mångfald”, inte bara biologiskt utan även beträffande naturresursernas användningar och metoder inom dessa, (egentligen ”riskspridning”) till följd av osäkerhet om framtida marknader, osäkerhet om externt betingad framtida miljö påverkan (luftföroreningar etc), o.s.v.

§ 20. Övervakning av långsiktiga förändringar

Vilken teknik finns för att följa de långsiktiga, antropogena förändringarna i landskapet, såväl i stor som liten skala, och vem bör lämpligen ha ansvaret för uppföljningen?

§ 21. Reservat och sektorsansvar

Ett sätt att bevara särskilt värdefulla och representativa landskapsavsnitt är en form av landskapsplanering, som följs av reservatsavsättningar kombinerat med ett miljöansvar för sektorn och markägarna (sektorintegration). Hur långt har vi kommit med detta i Sverige och hur kan vi gå vidare? Vem/vilka bör ta ansvaret för att driva denna utveckling och vem/vilka följer upp den?

§ 22. Vindkraft i landskapet

Vindkraftanläggningar och master i stor omfattning kan inom kort starkt förändra landskapets estetiska och upplevelsemässiga värden och också inskränka markanvändningen. Hur kan naturvårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets intressen och intresseorganisationer samordnas med markägare och markägarorganisationer för att förhindra att anläggningar av dessa slag lokaliseras till platser och inom områden som är olämpliga? Är gällande lagstiftning tillräcklig för att slå vakt kring särskilt värdefulla och för ingrepp känsliga landskapsavsnitt eller vidsträckta, orörda landskap?

§ 23. Långsiktiga hänsyn

Hur kan de långsiktiga landskapsförändringarna relateras till en långsiktig naturresurshushållning?

§ 24. Planering eller generella styrmedel?

En stor naturvårdsfråga är huruvida landskapsfrågorna löses bäst genom planering av kommuner och andra myndigheter eller med generella styrmedel som sedan varje markägare får anpassa sig till. De generella styrmedlen kan t.ex. vara restriktioner mot

vissa åtgärder eller stöd till viss markanvändning. Inget hindrar att de generella styrmedlen kan vara differentierade regionalt eller efter naturvårdsnytta. Skillnaden mot planering är ändå fundamental, där man mer eller mindre centralt ”bestämmer” hur landskapet ska se ut i detalj. Dessa båda strategier följer var sina traditioner inom svensk landskapspolitik, och har var sina förespråkare inom forskning och förvaltning. Det skulle vara givande att se potentialen för respektive linje och studera i vilka sammanhang de har sina fördelar.

§ 25. Landskapseffekter i MKB

Det är angeläget att landskapseffekter tas upp i miljökonsekvensbeskrivningar, MKB. Så sker endast i begränsad omfattning idag, vilket ofta medför att de negativa effekterna på landskapet inte ges tillbörlig vikt. Särskilt bör frågan om hur landskapet påverkas tas upp i samband med större systemförändringar, t.ex. teknikutveckling eller förslag till ändrad politik, och inte bara för enskilda arbetsföretag.

§ 26. Kommunikation för landskapet

Ett delvis olöst problem är hur kunskapsöverföring mellan praktiker – tjänstemän – politiker – forskare kan förbättras. Utbytet av erfarenheter och kunskaper mellan dessa grupper brister. Samsyn saknas i vissa frågor. Attityder, mål och förståelse kan vara så skilda att det t.o.m. försvårar kommunikationen mellan aktörerna. Detta har fått konkreta konsekvenser ute i landskapet då t.ex. brukare vänt de landskapsvårdande myndigheterna ryggen.

§ 27. Genomförandeproblem

Hur kan man finansiera landskapsvård i ett samhälle med högt skattetryck och global konkurrens? Det finns i många fall starkt stöd hos allmänheten och beslutsfattare för att ersätta de areella näringarna för deras produktion av kollektiva nyttigheter. Även välfärdsteoretiska skäl talar för att sådan produktion bör finansieras av offentliga medel, till skillnad från många andra stöd och subventioner. Samtidigt råder utbredd motvilja mot höga skatter, problem med skatteuppbörd och hård konkurrens om medlen.

På motsvarande sätt finns i många fall starkt stöd och starka skäl för att bedriva miljö- och naturvård, men att många lämpliga åtgärder förhindras av handelspolitiska skäl. För övrigt effektiva miljöregleringar hindras av handelspolitiska avtal eller av att de skulle öka kostnaderna så att produktionen inte skulle klara konkurrensen från länder utan motsvarande miljökrav.

Knut Per Hasund
2002-03-07