

## KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Kulturdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

Stockholm 5 juni 2009.

### **Remissvar på Riksantikvarieämbetets ”Förslag till nationellt genomförande av den europeiska landskapskonventionen”.**

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) har inbjudits att yttra sig över Riksantikvarieämbetets ”Förslag till författningsändringar för en svensk ratificering av den europeiska landskapskonventionen”. Vi kommenterar även Riksantikvarieämbetets (RAÄ) ”Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige”. Akademien är en oberoende nätverksorganisation och mötesplats för öppen diskussion med uppgiften att till samhällets gagn främja jord- och skogsbruk och därtill knuten verksamhet. Ledamöterna är verksamma inom; näringsliv, myndigheter/förvaltningar, forskning och organisationer av olika slag inom jordbruk och skogsbruk mm. Denna remiss har beretts av ledamöterna Margareta Ihse, Ann Norderhaug och Torleif Ingelög.

### **Yttrande över ”Förslag till författningsändringar för en svensk ratificering av den europeiska landskapskonventionen”.**

KSLA har inga invändningar mot RAÄs föreslagna ändringar i Miljöbalken, Plan- och bygglagen samt Förordningen med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

### **Kommentar till Riksantikvarieämbetets ”Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige”.**

KSLA ställer sig i huvudsak **positiv** till förslaget och önskar framhålla att:

- Sverige snarast bör ratificera den europeiska landskapskonventionen enligt alternativ 3 men med större uppmärksamhet i helhetstänkandet gällande landskapets innehåll av natur- och kulturvärden, än vad som framhålls i utredningen.
- Det är positivt att begreppet ”landskapet” tydligt lyfts fram som samhällets gemensamma resurs och grund för areella näringar och god livsmiljö. Landskapsbegreppet behöver göras operativt. Definitioner bör tas fram och preciseras eftersom många aktörer från skilda discipliner blir delaktiga. Den svenska översättningen från engelska bör ändras till ”ett område sådant det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av och samspelet mellan naturliga och/eller kulturella faktorer.”

- Landskapet kan bara förvaltas långsiktigt hållbart om det sker på ett holistiskt sätt och hänsyn tas till hur såväl abiotiska och biotiska faktorer som människa och natur påverkar varandra i tid och rum. På så vis följer vi den ursprungliga definitionen (av Smuts), där holistisk anger att ”helheten är mer än summan av delarna”.
- Både kulturminnesvården och naturvården kan förbättras genom ett stärkt landskapsperspektiv som bland annat lägger vikt vid sambandet mellan kulturminnen och den omgivande miljön. Vidare kan en mer landskapsekologisk förvaltning av naturreservat motverka landskapsfragmentering.
- Fortsatt utredning bör ske om behovet av att komplettera föreslagna ändringar i Miljöbalken och Plan- och Bygglagen eftersom dessa inte är tillräckliga för att ge konventionen gott genomslag. Det behövs ett antal konkretioner och förtydliganden.
- Både *nationella*, *regionala* och *lokala* landskapsstrategier bör tas fram. Begreppet ”regioner” bör definieras så, att de inte begränsas av de administrativa kommunala och länsgränserna, utan att också enhetliga landskap över kommun- och länsgränser kan beaktas.
- Gjorda landskapskarteringar, andra kunskaper, data och uppföljningssystem som redan finns, måste koordineras och kompletteras för att ge helhetsperspektiv.
- Ett forum för landskapsfrågor bör bildas, där myndigheter, forskare och allmänhet kan mötas för diskussion och kunskapsspridning.
- Forskning och utbildning om landskapet behöver samordnas tvärvetenskapligt över flera ämnesgränser för att ge ”landskapet” legitimitet och öka dess attraktivitet.
- De areella näringarna har stor betydelse för landskapsförvaltningen och det är därför viktigt att utveckla produktionsmetoder och ersättningsystem som både producerar mat, foder och fiber och tar till vara olika landskapsvärden.

KSLA ställer sig **negativ** till att:

- Huvudansvaret för landskapet ligger på kulturdepartementet och dess verk och inte på en samverkan mellan kultur-, miljö- och jordbruksdepartementen. En långsiktigt hållbar förvaltning skall vara tvärsektoriell.

KSLA vill **speciellt betona**:

- Landskapet är viktigt för vår hälsa, kunskap, skönhetsupplevelser, identitet och trygghet .
- Landskaps **bilden** som begrepp bör tydligt skiljas från det vidare och djupare begreppet landskap i konventionens mening.
- Utan ett holistiskt perspektiv på landskapet och landskapsvärdena kan en verksamhet förstöra möjligheterna för en annan och en bevarandeåtgärd förstöra andra landskapsvärden. Exempel finns där styrmedel inom samma sektor kan motverka varandra när det gäller landskapsförvaltningen.

- Inom landskapsförvaltningen kan landskapskompetens knappast representeras av en person. Landskapskompetens kräver representanter för flera sektorer/ämnesområden med god kunskap inom sina respektive områden samt intresse för och kunskap om holistisk landskapssyn.
- I en *nationell* strategi för samordning av landskapspolitiken bör befintliga strategier som berör landskapet inordnas och samordnas, t.ex. ”Nationell strategi för hållbar utveckling, Hushållning med mark och vatten och Regional landskapsplanering”. En nationell strategi bör utvecklas enligt de principer som finns bland annat i Klimatkonventionen och Konventionen om biologisk mångfald.
- *De regionala*, sammanvägande landskapsstrategierna bör utarbetas av länsstyrelserna, vara tvärsektoriella och gå över sektorsgränserna för de areella näringarna, transportsektorn och byggsektorn samt innefatta såväl bevarandevärden inom natur- och kulturvård som landsbygds- och urban utveckling.
- Verksinstruktioner för de myndigheter, som har sektorsansvar för samhällsplanering och påverkan på landskap som banverk, vägverk och de areella näringarna, bör ses över, och dessa myndigheter bör ges i uppdrag att inarbeta ett holistiskt landskapsbegrepp i sina regelverk och arbetsrutiner.
- Konventionens definition av ”landskap” är mycket vid och behöver operationaliseras via genomgång av definitioner, nomenklatur och värderingsfrågor.
- Landskapskvaliteternas vård och utveckling är beroende av att aktörer såsom markägare, brukare och nyttjare, myndigheter och allmänhet tillsammans kan enas om att vidareutveckla konceptet ”landskapsanalys”.
- Landskapsförändringar bör dokumenteras och följas upp av en särskilt utpekad organisation, speciellt med avseende på förändringarnas betydelse för klimat, de areella näringarna, ekosystemtjänster samt natur- och kulturarven.
- Ett råd bör inrättas för att främja kunskapsutveckling och samarbete mellan aktörer av betydelse för landskapets vård och utveckling. Syftet skall vara att förverkliga de övergripande miljömålen och de samhällsekonomiska intressena.
- Lokal kunskap om traditionella produktionsformer och traditionellt nyttjande av landskapet är avgörande för att förstå dagens landskapsprocesser.
- Landskapsfrågorna bör lyftas fram starkare och ges specifika resurser inom forskning och undervisning. Särskilt bör tvärvetenskaplig forskning stödjas. Metodik bör utvecklas så att man bättre kan förstå helheten samtidigt som landskapskunskapen också bör utvecklas inom respektive vetenskapligt område.

## Bakgrund

Konventionen, som Sverige undertecknade 2000 har ratificerats av 29 av Europarådets 46 medlemmar men ännu inte av Sverige. Konventionens syfte, att verka för landskapets skydd, skötsel och planering ligger i linje med KSLA´s arbete. KSLA har genom sin inriktning på de areella näringarna arbetat med landskapsfrågor inom respektive sektorer samt med miljö- och

kulturfrågor som övergripande utgångspunkter. Landskapet förändras ständigt genom naturens och människans påverkan. Under de senaste 100 åren har förändringarna varit mer omfattande och gått snabbare än tidigare, vilket påverkat landskapsbild, kulturmiljöer, naturtyper, arters utbredning, mönster för friluftslivet men också förutsättningarna för de areella näringarna. Speciellt omvälvande har förändringarna varit efter andra världskriget, genom användning av ny teknik och fossil energi. Sektorisering, globalisering och gemensam EU-politik medför alltmer likriktad utveckling och därmed minskar lokala karaktärer och särdrag i landskapet.

Beskrivning av landskapets betydelse behöver utvecklas bättre än som gjorts i RAÄ's rapport. Det är viktigt för befolkningens hälsa, kunskap, skönhetsupplevelser, identitet och trygghet. Det landskap vi ser är resultatet av den samlade användning av naturresurserna och landskapskomponenterna. Skogs- och jordbruk är grunden för verksamheter motsvarande 1/3 av Sveriges BNP. Landskapets attraktion är väsentlig för den växande turismen och tilltalande landskap – särskilt nära tätorter med stor befolkning - är mycket viktigt för förebyggande av stressrelaterade vårdkostnader.

Idag sätter vi inget eller lågt värde på landskapet, genom att det i juridisk mening är en s.k. "fri nyttighet" på motsvarande sätt som luft och vatten, varav följer att alla eller ingen har ansvar. Landskapskvaliteterna måste specificeras och karakteriseras och vård och skötsel av landskapet är beroende av samarbete mellan ägare, nyttjare, myndigheter och allmänhet. Om landskapsvärden inte kan beskrivas, blir vi "analfabeter" när det gäller att läsa och förstå landskap.

Vi vill betona att landskapsstudier kräver tvärvetenskap i särskilt stor utsträckning, eftersom landskapets utseende och innehåll är helhetsresultatet av interaktionen mellan alla olika användningar baserat på olika naturliga förutsättningar. Landskapsförvaltning kräver nära samarbete mellan aktörer från näringarna, över förvaltningarna och till politikerleden. Den historiska dimensionen i landskapet är fundamental för förståelse och förvaltning av dagens landskap. Sverige har goda kunskaper, ligger i forskningsfronten och har utomordentlig historisk landskapsdokumentation.

### *Landskapsanalys*

Landskapsanalys föreslås som en metod att förstå och förvalta landskapet enligt konventionen. Landskapets utseende och innehåll förändras i takt med ändrade bruksformer och samhällsbyggande. Kunskaper och attityder skiftar i takt med människornas ändrade relationer till landskap via ändringar i bosättning, arbete, rekreationsmönster, mm. I Sverige har vi god kunskap om det historiska brukandet. Intimt samband mellan ägande, brukande och bosättning borgade för kunskap och omdömesgillt beslutsfattande i frågor som påverkade landskapets funktioner och skönhet. Dessa samband blir allt svagare med ökad risk för oönskade och oplanerade landskapsförändringar.

Sverige har stor erfarenhet av integrerad landskapsforskning. Men begreppet landskapsanalys är inte entydigt. Det behöver specificeras. En modell för integrerad landskapsanalys bör innehålla beskrivningar av: a) fysiska och geografiska egenskaper (vegetation, berggrund, jordart, topografi, geomorfologi och klimat), b) aktuell markanvändning, c) historisk markanvändning, d) ägarstruktur och ägarförhållanden, e) natur- och kulturvärden (dels specifika, dels integrerade / holistiska) och f) regionala särdrag.

### *Landskapets betydelse för hälsan*

Landskapet är inte bara en bild av nutida utseende utan kan betraktas som ett dokument - "som en bok där många författare har skrivit under årens lopp, där vissa har suddats ut och omöjliggjort läsning för de efterkommande, men där också viss text finns kvar". Landskapet har dimensioner i tiden och i rummet och bidrar till att skapa identitet åt en region. Landskapsbilden har således en pedagogisk funktion som ger oss identitet och förståelse för historien och även framtiden. Sådan identitet ger människorna trygghet vilket förebygger stress och sjukskrivningar. Upplever vi att landskapsförändringar sker för snabbt och om vi är oförbredda och inte känner att vi kan överblicka förändringarna, utsätts vi för dålig stress. Ny forskning visar positiva effekter av utevistelse som förebygger och även botar hjärnstress. Naturliga, gröna miljöer innehåller "mjuk" information som vi vant oss vid och anpassat oss efter under evolutionens gång. Sådan information pockar inte initialt på sortering till vårt högre kognitiva center - den går direkt till vårt undermedvetna.

### **Behovet av landskapsperspektivet med utgångspunkt från de stora landskapsförändringarna**

Landskapsförändringarna behöver beskrivas samlat för att förstås. Ofta är de olika delarna beskrivna av en sektor i taget varvid den totala effekten på landskapet underskattas. Som exempel kan nämnas - torrläggningar av sjöar och våtmarker för uppodling från mitten av 1800-talet och 100 år framåt i tiden, - reglering av älvar och älvsystem för vattenkraft, - avverkning av skogar och bränning för uppodling, senare igenväxning eller återbeskogning av marginell jordbruksmark men sammanslagning till rationellare enheter av de bördigare markerna, - stora avverkningar i skogsbruket följt av planteringar med ett trädslag, - borttagande av hela lövskogar och av lövinslag i barrskog, - täktverksamhet, - byggande av vägar och järnvägar med åtföljande fragmentering av landskapet, - tätortsexpansion på bördig mark, - fritidsbebyggelse utefter kuster och stränder, - utbyggnad av ledningar, vindkraftverk, master, skidliftar etc.

Sådana förändringar har ibland varit långsamma, ibland snabba och dramatiska. De har styrts av ekonomi, markägarintressen, bidrag och stöd, politiska och juridiska styrmedel men också av mode och trender liksom behov av infrastruktur i samhället.

KSLA betonar starkt behovet av en systematisk och geografiskt heltäckande registrering av landskapet, på ett sådant sätt att förändringar kan följas och beskrivas, vilket hittills inte har

skett på ett godtagbart vis. Det har heller inte skett några konsekvensanalyser av de olika formerna av landskapsförändringar. Ett klart uttalat myndighets- eller sektoransvar för att följa landskapsförändringarna och deras konsekvenser föreligger knappast, även om Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i begränsad omfattning arbetar med vissa av frågeställningarna. Forskningen kring landskapsförändringar har varit och är mycket begränsad såväl i tid som i rum.

Den allt större rörligheten hos befolkningen med nya samhällsbyggnadsstrukturer, fritidsmönster, migrations- och pendlingsmönster påverkar förväntningarna på landskapet, och skapar nya användare och brukare. Den storstadsnära landsbygden får en inflyttning av stadsbor medan glesbygden avfolkas. Europeiseringen påskyndar förändringstakten ytterligare genom ökande turism och ändringar av jordbruks- och miljöstöden. Minskat stöd till animalieproduktion leder till att öppna gräsmarker minskar. Rörligheten internationellt ökar och därmed också den etniska mångfalden bland besökarna och betraktarna av landskapet.

### **Delaktighet och kunskapsförsörjning**

Utredningen föreslår stärkt delaktighet i skydd, förvaltning och utveckling av landskapet. KSLA stödjer denna synpunkt, men finner att den är odefinierad och bör utvecklas. Rollfördelningen mellan de aktörer som påverkar och/eller använder landskapet är ofta oklar.

Frågor behöver besvaras, som:

- Vem har ansvaret för att följa upp förändringar?
- Vem analyserar långsiktiga konsekvenser av tidigare och pågående nyttjanden av naturresurser och landskap?
- Vem bevakar att värdefulla landskap och naturtyper inte skadas?
- Vem gör prognoser för framtiden och slår larm när utvecklingen går åt "fel" håll?
- Hur fördelar sig statens, myndigheternas, markägarnas, universitetens, allmänhetens ansvar och roller?
- Finns behov av centralt, regionalt och lokalt planerings- och uppföljningsansvar?
- Vem stimulerar till en effektiv långsiktigt uthållig förvaltning av berikande landskapsvärden?

### **Säkrad kunskapsförsörjning**

KSLA delar utredningens slutsats om en säkrad kunskapsförsörjning, men anser att den är vag och inte tillräckligt djupgående. Möjligheterna att förändra handlande och attityder sker genom ökad kunskap. Att få landskapsbegreppet att genomsyra tänkande och handlande i berörda sektorer kräver systematiskt satsad kunskapsuppbyggnad i olika ämnen och discipliner inom såväl naturvetenskap som humaniora. Trots snabb landskapsförändring och ökande forskningsbehov försämras delvis vårt kunskapsunderlag. Lantmäteriet nedrustar

karthållningen och flygbildsarkiveringen. Ingen myndighet har ansvaret för arkivering av landskapsdata på motsvarande sätt som finns för arkivering av det som trycks på papper. Det behövs nya resurser att för framtiden spara data från olika tider och från viktiga utredningar, eftersom digitala lagringsmedia snabbt föråldras. Sådana arkiveringskostnader är små jämfört med förlusterna av förlorade databaser som antingen måste rekonstrueras eller uppskattas.

Landskapsfrågornas betydelse för samhällsekonomin och landskapsforskningens magra resurstilldelning är förvånande när så många departement och myndigheter hanterar frågor som berör landskapet. Förklaringen kan vara att landskapet som helhetsfråga inte ligger på någons bord, utan hamnar mellan.

KSLA har skäl att intressera sig för forskningsfrågorna om landskapet eftersom de berör de areella näringarnas fundamenta. Tvärvetenskap har låg status inom forskningsvärlden, den är svår att infoga i de etablerade meriteringssystemen. Den är brett kontextuell och kan inte generera vetenskapliga artiklar lika frekvent som exempelvis de laborativa naturvetenskaperna. Eftersom landskapsforskningen heller inte ger de areella näringarna "pay back" i det korta tidsperspektivet har forskningen svårt att finna finansiärer inom den privata sektorn. Landskapsforskningen har sina viktiga avnämare inom den allmänna sektorn; hälsovården, naturvården och kulturminnesvården. De resurser som finns där prioriteras uppenbarligen inte för helhetsmässig landskapsforskning.

KSLA vill peka på behovet av att det tydliggörs var forskning om landskapsfrågor har sin hemvist. Vetenskapsrådets och Formas bör ha ett övergripande ansvar i dessa frågor och särskilda satsningar på landskapsforskning bör prövas. Förslagsvis kan det ett landskapsforskningssekreteriet inrättas inom något av forskningsråden att arbeta för att stärka landskapsforskningen generellt.

*Forskning av särskilt intresse är frågor om:*

- Hur kan modeller och metoder utvecklas för att följa upp landskapsförändringar, behålla viktiga landskapsvärden och skapa nya?
- Vilken är landskapets buffert- och återhämtningsförmåga?
- Vilken är landskapets betydelse för vår psykiska och fysiska hälsa?
- Vilka landskap är särskilt värdefulla som restorativa och sjukvårdsförebyggande?
- Vilken är landskapets betydelse för besöksnäringarna?
- Hur kan intressemotsättningarna i markanvändningen hanteras mellan t ex exploateringsintressen, rekreationsintressen, infrastrukturbyggande och jord- och skogsbruk?
- Hur kan viktiga landskapsvärden behållas, utvecklas och integreras i kommande stadsbyggnad, särskilt i den tätortsnära zonen?
- Hur fungerar dagens styr- och uppföljningsinstrument i landskapsvården?
- Vilken betydelse har regional samverkan, planering, styrning, utbildning och information för att nå uthållig, mångfunktionell vård och utveckling av landskapet?

- Vad innebär de fortlöpande snabba förändringarna i bidragssystemen för ägare och brukare och för förvaltningen av landskapet?
- Hur kan fortlöpande förvaltning av landskap göras till en gemensam angelägenhet för alla aktörer och nyttjare, med beaktande av ägande- och ersättningsfrågorna?
- Hur kan natur- och samhällsvetenskapliga frågeställningar integreras i studier med landskapet i fokus?
- Hur kan ”de gröna marknadskrafterna” utvecklas så att lantbrukarna kan ersättas för de sociala och ekologiska tjänster man tillhandahåller?

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

Sara von Arnold  
Preses

Åke Barklund  
Akademiens sekreterare och VD