Lagtolken

Jordösundsvägen 29
370 24 Nättraby

0457 – 352 80
0709 – 20 91 20

peggy@lagtolken.se
www.lagtolken.se

Landskap i svensk rätt

Underlag för Landskapskonventionens genomförande

Sammanfattning

Landskap är inte bara yta…. det är en volym med rikedom! Landskapskonventionen för Europa söker med olika medel att vidga synen på landskap och skapa insikt om alla landskaps betydelse, för människor och för samhälle.

Landskap definieras således mycket brett, med stad och land, värdefulla liksom vardagslandskap och dess komponenter av natur och kultur, upplevelser och historiskt arv. Strategin för konventionen är att synliggöra landskap och utveckla kunskapen om dem. Ett inledande steg är därför att *erkänna* landskapet som väsentlig del i människors omgivning. Detta kan i Sverige göras i de inledande bestämmelserna i miljöbalken och plan- och bygglagen, men ytterligare kraft kan förväntas om landskap även syns i Regeringsformen. Vidare ska *kunskap* om landskap ökas genom kartläggning av hela landet, analys av dess karaktär och värdering av dess betydelse, bl.a. för befolkningen. Detta får betraktas som ett stort arbete för oss, då vi endast fläckvis har fullföljt sådana analyser och värderingar.

Med stöd av kunskapsuppbyggnad och allmänhetens syn på sin omgivning, ska formuleras en *landskapspolitik*, som gör avvägningar och prioriteringar samt lägger fast generella principer och strategier. Detta kan i Sverige delvis tänkas bli gjort lokalt av kommuner i översiktsplaneringen, men för landskap och för andra större geografiska regioner kan det behövas politiska beslut på andra nivåer. Med stöd av politiken och kartläggningen kan sedan myndigheter, i samverkan med allmänheten, formulera *kvalitetsmål* för landskap, med konkreta åtgärder och handlingsvägar, närmast att likna vid åtgärdsprogram med svenska begrepp.

Landskapspolitiken ska genomföras med stöd av tre grupper av instrument, för att bevara, styra respektive fysiskt omvandla landskap. Val av instrument beror på landskapets mål, dvs. även allmänhetens förväntningar. I Sverige finns många redskap för *bevarande*, men de flesta med fokus på delmängder i landskap, företrädesvis natur, och de mest värdefulla landskapen. Vardagslandskap kan i viss mån få stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Redskapen behöver således förstärkas för att klara konventionen. När det gäller redskap för *styrning*, ligger de närmare konventionens krav. Det finns ett flertal prövningsinstitut i miljöbalken och sektorslagar som väglagen och skogsvårdslagen, som inrymmer hänsyn till natur och kultur samt, ibland uttryckligen, landskap. Även den kommunala fysiska planeringen som detaljplan, kan styra genom att hindra viss typ av markanvändning och medge annan. Långt ifrån alla beslut som påverkar landskap har emellertid krav på hänsyn till landskap, inte minst övergripande policy och programbeslut saknar detta. Exempel som nya regler om vindkraft liksom upplägget av 3G-systemet visar på betydelsen av styrning. När det slutligen gäller *omvandling* av landskap, saknas instrument i Sverige. Konventionen förutsätter dock en process med de tre stegen undersökning, gestaltning och konstruktion, där även allmänheten deltar.

Det sistnämnda – *allmänhetens deltagande* och engagemang – kan sägas vara en röd tråd i konventionen, och inte bara vid beslut om förändring av landskap utan även vid kunskapsuppbyggnad och formulering av politik och mål, förväntas allmänheten vara aktiv. I Sverige finns möjlighet för allmänheten att delta i många prövningsprocesser, men inte i alla de sammanhang som konventionen förutsätter.

Konventionen bygger slutligen på principen om *sektorsintegrering*, vilket ligger i linje med hur miljöansvar har integrerats i sektorer i Sverige. Landskap är dock inte så tydlig del av ”miljö”, att denna integrering kan anses omfatta landskap. Även här bör således visst arbete genomföras, för att bereda konventionens genomförande.

Avslutningsvis vill jag peka på betydelsen av ordval och begrepp. Flera av konventionens företeelser har förändrats, rent av förvanskats, genom översättningen till svenska. Det är emellertid den engelska och den franska lydelsen som är giltig, och förändringar i svenska regelverk måste bygga på de versionerna, inte den svenska översättningen, oaktat att den beskrivs som officiell.

Jordö den 30 december 2006

Peggy Lerman

Innehåll

1 BAKGRUND OCH SYFTE 8

1.1 Den europeiska landskapskonventionen 8

1.2 Uppdraget till Lagtolken AB 9

1.3 Upplägg av studien 10
1.3.1 Definitioner och processer 10
1.3.2 Regler och tillämpning 10
1.3.3 Regler och andra styrmedel 10
1.3.4 Tankemodeller för analys 11
1.3.5 Avgränsning 11

2. KONVENTIONEN 13

2.1 Begrepp – funktioner 13
2.1.1 Syften 13
2.1.2 Landskap 15
2.1.3 Politik för landskap 15
2.1.4 Kvalitetsmål för landskap 16
2.1.5 Bevara landskap 16
2.1.6 Styra landskap 17
2.1.7 Omskapa landskap 18
2.1.8 Samlad bedömning 18

2.2 Stegen för att genomföra konventionen 19
2.2.1 Landskaps betydelse för människor ges legal status 19
2.2.2 Formulering av politik för landskap 20
2.2.3 Analys och värdering av landskap 20
2.2.4 Kvalitetsmål för landskap 21
2.2.5 Särskilda instrument för att bevara, styra och omskapa 22
Bevara landskap 23
Styra förändringar i landskap 23
Skapa nya landskap 24
2.2.6 Procedurer 24
2.2.7 Sektorsintegrering 25
2.2.8 Kunskap om landskap 25
2.2.9 Ansvarsfördelning 26

3 ÖVERSIKT AV SVENSKA REGELVERK 27

3.1 Översikt beslutssystem 27
3.1.1 Beslut på olika nivåer 27
3.1.2 Gränser för beslut 30

3.2 Miljöbalken 32
3.2.1 Översikt av innehållet 33
Bedömningsgrunder och beslutsunderlag 33
Områdesskydd 33
Verksamheter 33
Prövningsprocesser 35
Tillsyn mm 35
3.2.2 Portalparagrafen 36

Stilbildande 36
Miljökvalitetsmål kan ge tankestöd 37
Slutsatser 40
3.2.3 Allmänna hänsynsreglerna 2 kap MB 40
Utgångspunkter 40
Hänsynsmix 42
Slutsatser 44
3.2.4 Hinder av mjuk eller hård karaktär 44
Absolut gräns för hälsan 44
Stopp för dålig miljökvalitet 44
Avvägning för hälsa och miljö 44
Företräde för riksintressen 45
Företräde för naturen 45
Slutsats 45
3.2.5 Särskilda hänsynskrav 46
Jordbruk 46
Täkt 46
Slutsats 47
3.2.6 Områdesskydd 47
Allemansrätt 47
Nationalpark 48
Naturreservat och kulturreservat 48
Naturminne 49
Biotopskyddsområde 49
Samråd om naturmiljön 50
Landskapsbildsskydd 51
3.2.7 Hushållning med mark och vatten 52
Syfte och tillämpning 52
Omfattning 54
Ansvarsfördelning 54
Kunskapsunderlag för tillämpningen 55
Bedömningsgrunder 55
Närmare om de allmänna intressena 58
3.2.8 Kunskapsunderlag 61
Planer 61
Åtgärdsprogram 61
Konsekvensbeskrivningar 62
3.2.9 Sammanfattningsvis om miljöbalkens redskap 64

3.3 Plan- och bygglagen 65
3.3.1 Översikt av instrumenten i PBL 66
Översiktsplan 66
Detaljplan 67
Lov 67
Byggsamråd 68
3.3.2 Planeringens funktioner 68
Generell styrning av markanvändningen 68
Allmänna intressen synliggörs och beaktas 69
Kommunal vilja 69
Det samlande kunskapsunderlaget 70
Konsekvensanalyser 71
Tidigt besked 71
Rimligt kunskapsunderlag 71
Processerna passar bra 71
Aktörerna behöver vara tusenkonstnärer 72
3.3.3 Sammanfattningsvis om PBL 72

3.4 Sektorslagar 74
3.4.1 Skogsvårdslagen 74
3.4.2 Väglagen och lagen om byggande av järnväg 76
Förstudie 76
Utredning 77
Planläggning 77
Miljöbalkens grundkrav ska tillämpas i infrastrukturplaneringen 78
Sektorslagens kompletterande krav 78
Roller 79
Sammanfattningsvis 79
3.4.3 Renhållning och skyltar 79
3.4.4 Nationell och regional infrastrukturplanering 80
3.4.5 Strukturfondsprogram 81
Syfte och funktion 81
Procedur och ansvar 81
3.4.6 Regionala utvecklingsprogram mm 83
3.4.7 Regional fysisk planering 83
Regionplanering som styrmedel 83
Regler som styr 84
Aktörer och ansvarsfördelning 84
3.4.8 Regional vattenplanering 85
Statlig planering 85
Naturvetenskapligt perspektiv 86
3.4.9 Kommunal energi- samt riskplanering 87
3.4.10 Ad hoc planer 87

3.5 Övrigt 88

4 RESONEMANG OCH FÖRSLAG 89

4.1 Finns det stöd för konventionens förväntan om status? 89

4.2 Finns det stöd för konventionens breda landskapsperspektiv? 90

4.3 Finns det tillräckligt utrymme för konventionens förväntan på delaktighet? 94

4.4 Finns det motstående perspektiv som försvårar helhetslösningar? 96

4.5 Andra behov av förändring i svenska regler 99

Bilaga 1 Jämförelse mellan svenska regler och konventionens krav - översikt 100

Figurer och tabeller:

TABELL 1 BEGREPP 15

FIGUR 2 BESLUTSNIVÅER 30

FIGUR 3 BESLUTSHUSET MED REGELEXEMPEL 32

FIGUR 4 ÖVERSIKT AV MILJÖBALKENS STÖD FÖR KONVENTIONEN 65

FIGUR 5 ÖVERSIKT AV PLAN- OCH BYGGLAGENS STÖD FÖR KONVENTIONEN 74

FIGUR 6 ÖVERSIKT AV PROCEDURER FÖR DELTAGANDE 95

FIGUR 7 PARADIGM OCH DIMENSIONER 97

FIGUR 8 PARADIGM OCH DIMENSIONER - PROBLEMSTÄLLNINGAR 98

1 Bakgrund och syfte

Riksantikvarieämbetet har regeringens uppdrag att föreslå hur den Europeiska landskapskonventionen kan genomföras. Redovisningen ska vara klar till 2008. Ett led i arbetet är att bedöma hur långt gällande regler motsvarar konventionens syften och krav samt även att göra en analys av ansvarsfördelningen mellan myndigheter. Denna promemoria avser att ge underlag för förslag till förändringar men även peka på möjligheter att med stöd av konventionen förbättra tillämpningen av det som redan gäller.

1.1 Den europeiska landskapskonventionen

Europarådets konvention[1] om landskap, från år 2000, omfattar alla landskap, stad och land liksom mark och vatten. Konventionen är ett komplement till andra internationella ramverk för natur och kultur och ägnar sig t.ex. inte specifikt åt historiska monument, som UNESCO:s världsarv, eller skyddsvärda biotoper, som konventionen om biodiversitet. Den fokuserar istället *landskap,* även de som inte har höga värden för natur- eller kulturmiljöintressen.

Konventionen förutsätter att detaljerade kvalitetsmål ska utvecklas för varje landskap. Det bygger på en gedigen kunskap om landskapets egenskaper, inte bara dess visuella yta med natur- och kulturelement, utan även dess djup av historia, traditioner m.m. Allmänhetens upplevelse – med alla sinnen – av landskapen är en viktig utgångspunkt i konventionens alla redskap och ord som doft, tystnad och smak kan därför användas som en del av landskapens begrepp.

Kvalitetsmålen ska ge stöd för att formulera en policy, som ger principer och stöd för att använda de redskap som behövs för att nå den eftersträvade kvalitén i olika landskap. Redan nu bör anmärkas, att de svenska miljökvalitetsmålen, med sina övergripande formuleringar som storslagna fjäll och myllrande våtmarker, inte kan anses motsvara det slag av detaljerade kvalitetsmål som konventionens styrsystem bygger på.

Konventionens styrningsperspektiv inbegriper både bevarande och bruk. Den syftar inte till att frysa landskapen, men lyfter fram att det ska finnas en medvetenhet i den löpande förändringen, inte minst med tanke på summan de av små förändringarna. Konventionens generella redskap förutsätts bli anpassade efter typen av landskap och vad som behövs för att nå respektive mål. Det kan vara t.ex. vård för ett bibehållande, ett värnande brukande eller en förnyelse genom omskapande åtgärder.

En röd tråd i redskapen är att alla intresserade kan delta i processerna. Intressenterna är således inte begränsade till berörda, sakägare, experter, utan konventionen öppnar för var och en.

[1] Konventionen (ett internationellt avtal mellan länder) har trätt i kraft (2004) och kan ratificeras (godtas) av Sverige när konventionens ambitioner och krav har införts i svenska regler och relevanta politikområden.

Sammanfattningsvis kan konventionen sägas ha fyra grundstenar:

1. Stad och land – hela landskapet, värdefullt och ”värdelöst”[2].
2. Ständig förändring – framåtblickande, konsekvenstänkande.
3. Samspel människa och miljö (i betydelsen omgivning).
4. Social funktion – delaktighet och demokrati.

1.2 Uppdraget till Lagtolken AB

Uppdraget[3] bakom denna studie är att analysera landskapsperspektivet i dagens regler och beskriva i vilken mån de begrepp och de synsätt som förekommer där överensstämmer med de förväntningar och åtgärder som konventionen innehåller.

Den lagstiftning som ska analyseras i tillämpliga delar är enligt uppdraget miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (1987:10) och skogsvårdslagen (1979:429). Jag bedömer att även väglagen (1971:948), lagen om byggande av järnväg (1995:1649) samt minerallagen (1991:45) bör tas upp. Deras tillämpning är av stor betydelse för landskapet och de hör till miljöbalkens system, men eftersom de skiljer sig i reglering är de väsentliga för analysen av vilka ändringar som kan behövas. Vidare finns en lång rad författningar – eller beslutande utan speciella författningar – som är betydelsefulla för landskapets utveckling och som därför bör vara med i analysen. Dessa beskrivs dock inte lika djupt som miljöbalken. Se vidare om avgränsning i avsnitt 1.3.5.

Redan nu bör påpekas att reglerna/beslutandet typiskt sett är av två slag: redskap för att skydda/bevara/sköta landskap respektive för att styra förändringsprocesser som kan sägas hota landskapens värden. Konventionen är relevant för båda slagen.

Frågeställningar som uppdraget lyfter fram är:

1. Finns det stöd för konventionens **breda landskapsperspektiv**?
2. Finns det stöd för konventionens förväntan om **status**, genom att landskapet ska erkännas ”…som en väsentlig beståndsdel i människornas omgivningar, ett uttryck för mångfalden i deras gemensamma kultur- och naturarv samt en grund för deras identitet”?
3. Finns det tillräckligt utrymme för konventionens förväntan på **delaktighet** genom ”…förfaranden för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse för att utforma och genomföra den landskapspolitik som anges…”?
4. Finns det motstående perspektiv i olika regelverk som **försvårar helhetslösningar**?

Frågorna kommer att tas upp löpande i följande kapitel med beskrivningar av konventionen och av svenska regler. Samlade reflektioner kommer i det sista kapitlet som skissar på förslag.

---

[2] Av Bengt Schibbye, Härnösand, har jag lärt mig att respektera det ”värdelösa” landskapet, utan formellt skyddade värden men ändå ett omland av betydelse, i synnerhet för de som bor och verkar där.

[3] Avtal 330-3804-2006.

1.3 Upplägg av studien

1.3.1 Definitioner och processer

Syftet är att ge RAÄ underlag för sin del i arbetet med att införa konventionen i Sverige på ett korrekt och funktionellt sätt. Analysen behöver därför vara både mål- och probleminriktad, med idéer om lösningar som inte bara ger en formellt korrekt utan också en god tillämpning, som stödjer den landskapshantering som är konventionens ambition.

För RAÄ gäller det att dels bedöma behovet av regeländringar, dels överväga ansvarsfördelning. Det innebär att analysen av regelverken bör beakta inte bara definitioner, hänsynskrav och liknande, utan även vilka aktörer som berörs, vilken kompetens som delta i vilka beslutsprocesser, med vilka uppgifter och vilken makt/ansvar.

1.3.2 Regler och tillämpning

Utgångspunkten är dagens bruk av landskapsbegreppet i regelverken, dvs. dess innehåll, bredd och djup. För att överväga hur konventionen lämpligen bör införas, behövs emellertid även en utvärdering av hur landskapets funktion kommer till uttryck i tillämpningen. Det innebär att en formell definition – i regler och förarbeten – endast ger en bas för analysen. Denna bas måste utvecklas, främst med stöd av resonemang i domar och andra beslut om landskapets förändringar eller bevarande, för att visa vilka synsätt som präglar rättstillämpningen. Hur djup denna utvecklade analys kan bli, beror (bortsett från tidsbegränsningen) till stor del på hur mycket rättsfall som finns och hur väl motiven beskriver landskapsfrågor. Även bristen på rättsfall och på motiv är emellertid i sig en indikation på behovet av förändring, t.ex. i synsätt eller kunnande.

1.3.3 Regler och andra styrmedel

Ett grundläggande problem är, som framgår av ovanstående, att regelverk endast delvis kan fungera som styrsystem för landskapspolitiken. Kunskapsläget, vilja, ambitioner, andra konkurrerande behov m.m. påverkar resultatet.

Oavsett synsätt och kunnande finns även ett annat problem. Lagarna handlar ofta om hanteringen av en viss föreslagen förändring, vars positiva eller negativa inverkan på kort och lång sikt utvärderas, i varje fall delvis. Men smygande förändringar, som består av olika sorters och ofta små steg, kommer emellertid sällan under myndigheters bedömning. Det kan gälla löpande skötsel eller bruk av landskapet, eller bristen på detta. Styrning handlar i sådana fall snarare om kunskap (t.ex. politiska mål och spridning av landskapets vetande) och pengar (morot eller piska). Konventionen speglar detta problem och lyfter mycket tydligt fram betydelsen av analys av landskapen, formulering av mål och engagerande av allmänheten.

Detta konstaterande, att lagar inte styr allt, innebär givetvis inte att regler saknar betydelse, de ger en viktig bas. Men vid RAÄ:s analys av lämpliga åtgärder för att införa konventionen bör reglernas betydelse inte övervärderas; lagändringar kan vara otillräckliga för att nå konventionens ambitioner. Regler kan inte heller ersätta andra styrmedel. Landskapskonventionen behöver således stöd på flera sätt, för att landskapet långsiktigt ska bli den omgivning – miljö – som människor behöver i sin vardag och som är konventionens drivkraft.

1.3.4 Tankemodeller för analys

Regler har mycket olika sätt att verka. *Procedurregler* kan ge en möjlighet att komma till tals, att vara kreativ, kunna påverka och kanske få makt genom att t.ex. överklaga. De kan också reglera kunskapsförsörjningen, kräva visst kunskapsinsamlade och koppla beslutandet till viss kunskap. *Materiella* regler – som handlar om sakfrågor – kan ge en inträdesbiljett till beslutandet genom att vissa intressen definieras som giltiga i ett visst beslutande[4]. Vidare kan materiella regler anvisa hur konflikter ska avgöras, t.ex. genom avvägning eller genom prioritering av ett visst utpekat intresse. De kan även sätta gränser för oacceptabla beslut, genom olika former av stoppregler som inte medger avvägning.

En grundfråga är således vilka slags funktioner som konventionen kräver för att det ska bli en god tillämpning, både när det gäller procedur och materiella regler. Nästa fråga är vilka av dessa funktioner som finns redan nu och hur de fungerar. Jämförelser mellan olika former av kultur- och naturskydd kan vara givande. Det kan konkretisera olika – eller lika – synsätt. Det kan också tydliggöra vilka funktioner hos reglerna som passar in i dagens styrsystem och vilka som förutsätter mera radikala förändringar.

Analysen av styrsystemens funktion kan ske på många olika sätt. Jag har valt följande angreppssätt. Den traditionella pyramidbilden – med vardagslandskapet i botten och de strikt skyddade värdekärnorna i toppen – är en modell att resonera utifrån. Konventionen förutsätter att alla landskap hanteras i styrsystemen. Finns bara pyramidens topp i våra regler, behövs med andra ord nya styrmedel för att klara konventionens ambitioner för pyramidens bas. En annan modell är jämförelsen av reglernas sätt att verka, t.ex. avvägning i förhållande till förbud, bortstyrande (passiva regler) i förhållande till förpliktande (aktiva regler). Konventionen öppnar för val av redskap, men konventionens syfte ska dock klaras samlat. Finns tillräckligt med variation i svenska regler för att fylla alla behoven? En tredje modell är att söka efter styrning som både ”före-under-efter”, dvs. i vad mån det finns mer i reglerna än ”bara” en prövning av ändrad markanvändning. Kunskapsutveckling är ett exempel på ”före”, medan uppföljning och erfarenhetsåterföring kan illustrera ”efter”. Detta kan peka på luckor i styrningen i förhållande till landskapspolitiken. Dessa olika tankemodeller använder jag löpande i genomgången av svenska regler i kapitel 3.

1.3.5 Avgränsning

Utanför ”miljöbalksfamiljen” finns en lång rad beslut eller initiativ som indirekt kan vara av stor betydelse för landskapets utveckling, särskilt på lång sikt. Förutom de ovan nämnda regelverken om projekt och planering, kan det vara rimligt att överväga program och andra planer som kan bli föremål för formaliserad miljöbedömning (MKB). Dessa kan – genom kravet på MKB - förväntas vara relevanta för landskapet. Det gäller exempelvis nationella och regionala infrastruktursatsningar samt Sveriges strukturfondsprogram (underlag för fördelning av EU-medel till projekt), regionala utvecklingsprogram, regional fysisk planering, regional vattenplanering, åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer, kommunal energiplanering. Givetvis ryms inte en full analys av alla dessa regelverk inom uppdraget, men även korta beskrivningar kan ge värdefulla erfarenheter och insikter när det gäller behovet av översyn av regelsystemet.

[4] Exempelvis saknar riksintressen formell funktion i investeringsplaneringen för infrastruktur – de finns inte med i det beslutssystemet. Ett annat exempel är att bebyggelseutveckling inte kan vara riksintresse.

Analysen i en promemoria av denna omfattning kan således förväntas ge axplock och exempel ur de nämnda regelverken men, vilket förtjänar att upprepas, kan inte ge en fullständig genomgång av vare sig de relevanta reglerna eller samspelet dem emellan. Dock bör dessa axplock vara nog för att kunna peka på så kallade systembrister och kunna illustrera avvikelser och svagheter. Idéer om förändring kan möjligen också illustreras. Det vore dock förmätet att tala om förslag till lösningar, eftersom det berör regelverk som normalt ändras först efter årtal av utredande, som görs av grupper med ett stort antal personer med olikartad och djup kompetens. Detta är bara en en-kvinnsutredning med juridisk fokus och med två veckor till förfogande.

2. Konventionen

Den europeiska landskapskonventionen gäller dels samarbete i frågan inom Europa, dels nationella åtgärder som ska genomföras inför en ratificering av konventionen. Detta avsnitt tar upp konventionens krav på nationella åtgärder.

2.1 Begrepp – funktioner

Konventionens tillämpning bygger i stor utsträckning på hur dess begrepp uppfattas. Jag redovisar därför artiklarnas lydelse i flera språk, för att förstärka möjligheten att uppfatta nyanserna vid tolkningen. Notera dock att de giltiga språken är engelska och franska, till skillnad från direktiven inom EU där alla språk har samma värde. Dessa två språk ger således den formella utgångspunkten för Sveriges implementering och de kommer att ha störst tyngd vid tolkningen av kraven i den framtida tillämpningen. Ytterligare tolkningsstöd ger den guide som Europarådet gett ut och som jag använder för att kommentera artiklarnas innebörd.[5]

Texterna i rutorna nedan bygger på konventionens artiklar men ibland har jag delat upp texterna och ibland har jag satt samman delar ur flera artiklar. Artiklarna kommer inte alltid i turordning. Omstuvningen ska inte uppfattas som att jag gör annorlunda prioritering utan syftet är helt enkelt att tydliggöra logiken. Det ska underlätta förståelsen av vilka olika krav som ryms i konventionen. Min sammanställning visar därmed hur jag uppfattar konventionens krav och kan på så sätt underlätta en självständig analys av hur konventionen annars skulle kunna uppfattas, dvs. ge stöd för kritik av mina slutsatser.

2.1.1 Syften

Människors *upplevelse* av sin närmiljö och av andra landskap är en stark motivation bakom konventionen.[6] Samspelet människor och omgivning lyfts fram återkommande. Landskapet anges vara en viktig del av människornas livskvalitet, överallt, som bidrar till människornas välbefinnande och till att stärka den europeiska identiteten. Konventionen önskar uppfylla allmänhetens önskan att dels kunna glädja sig åt landskap med hög kvalitet, dels kunna spela en aktiv roll i utvecklingen av landskapen. Det avser både särskilt värdefulla, vardagliga liksom vanvårdade landskap. Konventionens styrmedel syftar till att främja dels ett bibehållande av särskilt värdefulla landskap, dels en medveten styrning vid förändringar och dels en omarbetning av landskap som förfallit. Principerna för landskapsåtgärderna ska präglas av dynamik och framförhållning.

Konventionen ska bidra till ett organiserat europeiskt samarbete i landskapsfrågor. Den är ett led i Europarådets arbete inte bara med natur- och kulturarv och miljö utan också med fysisk planering och lokalt självstyre. Redan denna bakgrund visar enligt min mening på bredden i konventionens avsedda styrning.

Landskapet klassificeras som ett allmänt intresse, med en viktig roll på det kulturella, ekologiska, miljömässiga såväl som det sociala planet. Landskap utgör en resurs som är gynnsam för ekonomisk verksamhet. Hantering av landskap enligt konventionen uppges kunna bidra till att skapa arbetstillfällen. Landskapet ger på så sätt en funktionell bas för det politiska begreppet hållbar utveckling, med delområdena sociala/kulturella frågor,

[5] Guiden finns på Europarådets hemsida.

[6] Konventionens syften finns dels insprängda i inledningen (en s.k. preambel), dels i artikel 3.

ekologiska och ekonomiska. Jag delar synsättet att landskapet kan ge en konkretisering, som är nödvändig för att komma vidare i arbetet med hållbarhetsfrågor.

Syftet är således nära förknippat med *känslan* för våra europeiska landskap. Konventionen använder flera begrepp för att beskriva egenskaper i landskapet, så att det kan skapa en känsla hos läsaren. Dessa begrepp är givetvis av stor betydelse för en god tillämpning av konventionen. Den svenska översättningen är emellertid inte enhetlig och även delvis missvisande, vilket jag strax ska gå igenom. I tabell 1 nedan summeras begreppen.

Inledningsvis vill jag notera följande. ”Character” används som ett övergripande ord och kan motsvara det svenska ordet karaktär, medan det mer preciserande ordet ”characteristics” snarare är karaktärsdrag eller kännetecken.

Som en delmängd av dessa ”characteristics” finns sedan ”features”, som exemplifieras i guiden med terrasser och omslutande häckar, och kanske kan det motsvaras av landskapselement på svenska? Dessa ”characteristics” kan ha ”distinctiveness”, vilket skulle kunna betyda något som är unikt eller något som har individualitet, personlighet, särprägel.

Vidare talas om ”outstanding beauty”, där översättningen ”särskilt vackra” möjligen är lite i underkant för ett ord som snarast ligger i nivå med häpnadsväckande. ”Degraded” översätts med det talande ordet vanvårdade landskap. "Everyday landscape" blir förstås vardagslandskap.

Original	**Svensk översättning**	**Tänkbara alternativ**
Heritage	Natur-, kulturmiljövärde	Tradition, sedvana, födslorätt, arv
Character	Karaktär	(bra)
Characteristics		Karaktärsdrag, kännetecknande
Features	Karaktär	Strukturer, landskapselement
Characteristic features	Utmärkande karaktärsdrag	Karakteristiska drag, landskapselement
Distinctiveness		Unik, individualitet, personlighet, särprägel
Outstanding beauty	Särskilt vackra	Häpnadsväckande vackra
Degraded	Vanvårdade	(bra)
Everyday landscape	Vardagslandskap	(bra)
Protection	Skydd, bevarande	Bevarande
Conserve and maintain	Bevara och upprätthålla	Bibehålla och underhålla
Management	Förvaltning	Styrning
Regular upkeep	Regelbunden skötsel	Löpande omsorg, tillsyn (regular motsatsvis är intermittent)
Guide and harmonise	Förändringar styrs och sam-	(bra)

changes	ordnas	
Planning	Planering	Omarbetning/nyskapande
Enhance, restore or create landscapes	Förbättra, återställa eller skapa	Förstärka resp restaurera (och skapa)

Tabell 1 Begrepp

I den följande genomgången av artiklarna lyfter jag återigen några av begreppen och tveksamheter i den svenska översättningen.

2.1.2 Landskap

Artikel 1 a

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

…an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors…

Artikel 2

…natur-, landsbygds-, stads- och förortsområden. Den inbegriper landområden, inlandsvatten och havsområden. Den avser landskap som kan anses som särskilt värdefulla såväl som vardagliga landskap och vanvårdade landskap…

…It concerns landscapes that might be considered outstanding as well as everyday or degraded landscapes.

Definitionen ska visa den underliggande idén att landskap ändras över tiden, som ett resultat av naturens krafter och av mänsklig inverkan. Vidare ska vara tydligt att landskap utgör en helhet, vars komponenter av natur och kultur m.m. ska ses tillsammans, inte separat.

Konventionen ska gälla för vardagslandskap såväl som enastående landskap. Skälet är att de alla har betydelse för européernas omgivning och det liv vi lever. Ett annat skäl är de snabba förändringar som just nu pågår, i synnerhet i förorterna, och således vikten av att ingripa i tid.

2.1.3 Politik för landskap

Artikel 1 b

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

…an expression by the competent public authorities of general principles, strategies and guidelines that permit the taking of specific measures aimed at the protection, management and planning of landscapes…

Den dokumenterade politiken ska läggas fast grundläggande prioriteringar, allmänna principer och göra strategiska val, som ska vägleda beslut om landskapet när det gäller bevarande, bruk m.m.

Konventionen anger att politiken kan formuleras av ”competent public authorities”. Jag är högst tveksam till att detta kan avse t.ex. sektorsmyndigheter i Sverige. Det måste betraktas som en politisk uppgift i vart land att göra sådana prioriteringar och strategiska val. Sedan är det ansvariga myndigheters uppgift att ge närmare riktlinjer (allmänna råd, handböcker etc.) för hur denna politik ska följas och genomföras.

Politiken ska genomföras bl.a. med stöd av tre typer av åtgärder: de som avser bevarande/skydd respektive förvaltning/styrning/bruk och omarbetning/nyskapande av landskap. Dessa tre huvudredskap kallas ”protection, management and planning” och det är svårt att finna lämpliga svenska begrepp för dessa företeelser.

Innebörden av orden beskrivs närmare i följande avsnitt, men redan nu bör noteras att ”protection” siktar på ett aktivt bevarande medan ”management” syftar på olika former av styrning av förändringar i landskapen. ”Protection” är ett starkare instrument som ska leda till att kvalitéerna bibehålls, medan ”management” kan leda till försämring, men under medvetna former. ”Planning” är måhända det starkaste instrumentet och avser de fysiska omdanande åtgärderna i landskapet, dvs. inte bara den tankemässiga planeringen av landskap, som ordet antyder, utan en fysisk förbättring.

2.1.4 Kvalitetsmål för landskap

> Artikel 1 c
>
> …berörda myndigheters formulering för ett särskilt landskap, av allmänhetens önskemål med avseende på landskapskaraktären i deras livsmiljö…
>
> …for a specific landscape, the formulation by the competent public authorities of the aspirations of the public with regard to the landscape features of their surroundings…

Landskapen ska kartläggas, analyseras och värderas, se 2.2.3. Därefter ska, i samråd med berörda aktörer, ställas samman detaljerade beskrivningar av vilka landskapselement som omgivningen ska präglas av, enligt lokalbefolkningens önskemål. Dessa detaljerade beskrivningar kallas kvalitetsmål och de ska stödja *alla* åtgärder i landskapet; bevarande, bruk och förnyande. Se närmare 2.1.4 och 2.2.4.

Konventionens ”landscape features” kan, som jag nämnde ovan, tänkas ha mera specifik betydelse än det allmänna ordet ”karaktär” som används i den svenska översättningen för flera av de engelska orden. Eftersom ”features” exemplifieras i guiden med terrasser och omslutande häckar, bör det svenska ordet mera tydligt visa att det är konkreta företeelser i landskapet som ska beskrivas i kvalitetsmålen, inte bara kvalitativa, målande och visionära ord. Dessa landskapselement visar landskapets struktur.

2.1.5 Bevara landskap

> Artikel 1 d
>
> …åtgärder för att bevara och upprätthålla ett landskaps viktiga eller utmärkande karaktärsdrag…
> …när det är berättigat på grund av dess natur- och kulturmiljövärde som en följd av dess naturliga utformning och/eller av mänsklig verksamhet…
>
> …actions to conserve and maintain the significant or characteristic features of a landscape…
> …justified by its **heritage value** derived from its natural configuration and/or from human activity…

Åtgärder som hör hemma under rubriken bevarande är enligt guiden sådant som genomförs för att *bibehålla* det nuvarande landskapets *kännetecknande* element. Dessa kan t.ex. värderas högt på grund av sin särpräglade natur eller kultur. Bevarandet ska vara aktivt och omfatta sådana skötselåtgärder som vidmakthåller betydelsefulla egenskaper, karakteristiska kvalitéer i landskapet.

Översättningen av ”characteristic features” är ”utmärkande karaktärsdrag”. Möjligen är det en försvagning av kravet. Det bör enligt min mening vara tillräckligt att dragen (elementen) är karakteristiska, för att dessa egenskaper i landskapet ska få hamna under bevarandets trygga hägn. Min farhåga är således att det extra kriteriet ”utmärkande”, i

tillämpningen kan komma att uppfattas så att det krävs lite mer av landskapet, för att dess karakteristiska drag ska få kallas utmärkande. Landskap med ”bara” karaktäristiska drag skulle ligga under hänsynsribban, så att säga. Min tolkning av den engelska texten är således att dragen kan vara antingen karakteristiska eller av annat skäl vara betydelsefulla (significant).

”Protection” har delvis översatts med skydd, delvis med bevarande i den svenska versionen. Det finns dock inget som tyder på att konventionen avsett skilda saker, utan funktionen som åsyftas med ”protection” är aktivt bevarande. Betydelsen skulle således vara att man vill bibehålla vissa av dagens kvalitéer.

Bevarande får enligt min mening anses vara betydligt mer aktivt än skydd, i den mening det används i svensk rätt. Skydd kan här vara av olika styrka och innebörd och bestå t.ex. av ett enkelt förbud att ändra markanvändning om allvarlig skada uppstår, varvid många små skador kommer att godtas trots att de under en längre tid ger lika allvarlig skada. Ett exempel på skydd som motsvarar bevarande är t.ex. en omfattande reglering av områdets användning samt reglering och avsättning av medel för dess skötsel. Skydd är således ett olikartat institut i Sverige, och det går inte att generellt säga att skyddsinstituten uppfyller konventionens krav på ett bevarande. Det får bedömas från fall till fall om institutet klarar konventionens ambitionsnivå eller om det behöver kompletteras för att klara konventionen. Jag vill förtydliga att redskapen givetvis kan användas som styrinstrument även om de inte kan klassas som ett bevarande. Min poäng är bara att alla ”skydd” inte kan klassas som bevarande enligt konventionen.

Ordet ”heritage” finns inte i den svenska översättningen av denna artikel.[7] Ordet kan enligt min mening delvis förklaras med kulturarv, men får anses vara bredare eftersom det gäller flera komponenter i landskapet. Andra ord med motsvarande signaler kan vara tradition, sedvana, födslorätt eller helt enkelt arv.

Den svenska översättningen har lagt till orden ”natur- och kulturmiljövärde”. Det är enligt min mening en meningslös dubblering, eftersom följande mening lyfter fram just naturen och kulturen (mänsklig aktivitet) som kriterium för bevarande. Det är förvisso det vanliga svenska begreppsparet, natur och kultur, men om konventionens ambitioner om en djupare syn på landskapet ska stödjas, vore det enligt min bedömning bättre med ett nytt ordval, som tydligare signalerar vilka förändringar som är avsedda.

2.1.6 Styra landskap

Artikel 1 e
…åtgärder för att säkerställa en regelbunden skötsel av ett landskap, så att förändringar som orsakas av sociala, ekonomiska och miljömässiga processer styrs och samordnas, med sikte på en hållbar utveckling…
…action, from a perspective of sustainable development, to ensure the regular upkeep of a landscape, so as to guide and harmonise changes which are brought about by social, economic and environmental processes…

Dessa åtgärder kan vara av vilka slag det vara må, regler, pengar eller annat, i avsikt att styra förändringar som orsakas av ekonomiska, sociala eller miljömässiga skäl. Åtgärderna kan gälla även landskapets struktur (”organisation”) eller dess komponenter. Styr-

[7] Ordet finns dock översatt med arv i konventionens preambel, dvs. inledningen, se dess stycke 1.

sättet ska vara dynamiskt och eftersträva förbättringar utifrån befolkningens förväntningar.

Konventionen har här valt ett mycket starkt ansvarsord: säkerställa/”ensure”. Det pekar på att tillförlitliga och effektiva styrmedel behöver väljas.

Det som ska säkerställas är landskapets ”upkeep”. Ordet ”regular” syftar på något löpande, pågående, till skillnad från något intermittent, periodiskt. Enligt min mening avses därför en ständig omsorg och tillsyn över landskapen, inte enbart den fysiska behandling som den svenska översättningen – regelbunden skötsel – ger intryck av. Den svenska avsikten med ordvalet skötsel får således anses för begränsad eller passiv jämfört med konventionen. Det framgår enligt min mening även av att ”förvaltning” har valts som rubrik för ”management”. Förvalta kan uppfattas som att passivt sköta, medan ”management” snarare betyder att aktivt styra, i konventionens sammanhang.

2.1.7 Omskapa landskap

Artikel 1 f
…kraftfulla framtidsinriktade åtgärder för att förbättra, återställa eller skapa landskap…
…strong forward-looking action to enhance, restore or create landscapes…

Guiden beskriver att denna insatstyp ska gälla skapandet av *nya* landskap, dvs. den fysiska uppbyggnaden av nya landskap som är behövliga för att kvalitetsmålen ska nås.

Byggandet ska föregås av studier och design av landskapet, som ska genomföras mot bakgrund av målen. Allt detta arbete förutsätts ske i en formaliserad process, som således omfattar alla tre stegen undersökning, gestaltning och konstruktion. Det kan i detta sammanhang finnas anledning att även nämna design som metodik, vilket torde vara en processform som passar konventionen som hand i handske.[8]

Det ord konventionen valt för dessa skapande aktiviteter (”planning”) ger på svenska helt fel signaler i ett formellt och möjligen även i ett praktiskt perspektiv. Planering används i svensk lagstiftningen för att ”möjliggöra” snarare än att faktiskt ”genomföra”. Svenska planeringsredskap är således vanligen begränsade till ett möjliggörande (av lämplig) eller ett frånstyrande (av icke godtagbar verksamhet), men tvingar inte fram ett genomförande. Kommunal fysisk planering (översiktsplanering såväl som planläggning genom detaljplan) är ett exempel, energiplanering och avfallsplanering ett annat, regional utvecklingsplanering en tredje kategori. Undantag finns. Vägverkets arbetsplan är nära ett genomförande av ett vägbygge, men det beror snarare på att det är samma aktör som planerar och står för bygget, än på arbetsplanens funktion i sig.

Jag förordar således ett mera aktivt begrepp, som signalerar skapande, omdaning, förnyelse eller liknande, som tydligare skulle visa vad konventionen syftar på.

2.1.8 Samlad bedömning

Guiden framhåller betydelsen av att finna den rätta balansen mellan bevarande, styrning och omskapande. Denna uppgift ligger i första hand på lagstiftaren, som skapar redskapen och som ger kriterierna för när endera ska användas, och i andra hand på beslutsfattare av olika slag, som använder redskapen enligt den delegation Riksdagen gett.

[8] Schibbye, Bengt 2005. Metoder för sammanvägning av motstående intressen i vägtransportsystemet. Underlagsrapport till Vägverket 2006-01-19; Schibbye Landskap AB.

Som stöd för denna uppgift, att samlat bedöma vad som är bäst agerande, påminner guiden om att syftet inte är att konservera eller frysa ett landskap i en viss punkt av sin långa utveckling. Tvärtom ska angreppssättet vara att styra framtida förändringar på ett sätt som förstår och uppskattar den enorma mångfald och kvalitet som finns i landskapen vi ärvt. Helst ska vi förstärka detta istället för att tillåta landskap att försämras.

2.2 Stegen för att genomföra konventionen

Vid Riksantikvarieämbetets höstmöte 2006 framförde professor Adrian Philips följande "checklista" inför ratificering av konventionen:

- Har landskapets värde synliggjorts i lagstiftningen?
- Har det gjorts en bred nationell bedömning av landskapen?
- Har problem utvärderats och delar aktörerna synen på dem?
- Har mål formulerats och är de vida uppfattade?
- Har policies levererats?
- Har ansvar för landskap integrerats i alla sektorer?

Min bedömning är att det inte går att svara entydigt ja på någon av punkterna. Det finns delar av flera av dem, men ingen i den utsträckning som konventionen kräver. I det följande beskriver jag lite närmare vad de olika punkterna omfattar, med utgångspunkt från konventionen. Jag gör i anslutning till respektive krav en grov bedömning av hur svenska regler i dag kan klara konventionens krav. I följande kapitel där jag går igenom miljöbalken m.fl. regelverk, kommer en mera detaljerad beskrivning av viktiga redskap.

2.2.1 Landskaps betydelse för människor ges legal status

Artikel 5 a

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

…to recognise landscapes in law as an essential component of people's surroundings, an expression of the diversity of their shared cultural and natural heritage, and a foundation of their identity…

… à reconnaître juridiquement le paysage…

Ett första steg är att juridiskt synliggöra landskaps betydelse för människor och samhälle. Flera länder har valt att referera till landskap i sin grundlag. Andra lösningar är regelverk om natur, kultur eller miljö.

Sverige har landskapsbegrepp i regler om natur och miljö (miljöbalken) och om planering (plan- och bygglagen, väglagen, banlagen), i anslutning till kunskapsunderlag (miljökonsekvensbeskrivningar) samt i hänsynskrav och skyddsbeslut. Landskapet har olika innebörd i olika regler och det är vanligen fokus på naturens komponenter. Det finns inget stadgande om landskaps betydelse för människor och för deras identitet.

Detta betyder att det dels behövs ett grundstadgande om ett "erkännande", dels att landskapsbegreppet behöver bli mera enhetligt – brett – och tydligare inom såväl som utom miljöbalken.

Landskapets betydelse för människan, såsom konventionen för fram det, är till stor del beroende av våra känslor för landskapet. Jag vill därför redan nu beskriva ett rättsfall – även om svensk tillämpning egentligen hör hemma i följande kapitel. Det visar emellertid på svårigheten att hantera upplevelser i rättstillämpningen. Målet gällde strand-

skyddsdispens för en stuga vid Åbyälven i Piteå kommun.[9] En del av motivet för dispens var att ägaren hade ”nära känslomässiga band till den ensligt belägna platsen, vilka band skapats av att hennes förfäder har haft ett hemman där”. Två ledamöter var emellertid skiljaktiga och sa att dispensreglerna gäller lika för hela landet. Dispens får inte motverka strandskyddets syften och det ska i det enskilda fallet finnas särskilda skäl. De känslomässiga banden kan inte vara sådana skäl.

2.2.2 Formulering av politik för landskap

Artikel 5 b och delar av 1 b och 6

…med sikte på skydd, förvaltning och planering av landskap …

…**fastlägga** … en landskapspolitik (dvs. berörda myndigheters utformning av generella principer, strategier och riktlinjer som gör det möjligt att … skydda, förvalta och planera landskap)

… och **genomföra** landskapspolitiken … genom … åtgärder … för ökad medvetenhet och utbildning, kartläggning och värdering av landskap, formulering av kvalitetsmål samt inrätta instrument för skydd, förvaltning, planering…

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

Ett viktigt steg i ett tidigt skede är att formulera en landskapspolitik. Som framgår av definitionen ovan ska en landskapspolicy – politik – ange grundläggande allmänna principer samt göra strategiska val och prioriteringar, vilket bör syfta på målkonflikter och liknande avvägningssituationer. Politiken kan inte enbart vara övergripande mål, utan måste vara så pass tydlig att den kan vägleda beslut om landskapet när det gäller bevarande, bruk, omdaning m.m. I detta arbete kan erfarenheterna med att försöka koppla miljömål till miljöbalkens tillämpning ge stöd.[10]

Politiken ska formuleras av myndigheter nationellt, regionalt och/eller lokalt (se om aktörer i 2.2.9). Det är emellertid tydligt i konventionen att politiken ska baseras inte enbart på expertmyndigheters faktakunskap, utan även på alla berördas inspel. Guiden pekar på att landskap, som är en fråga som påverkar hela befolkningen, kräver brett samarbete av individer och organisationer. Procedurer för sådant deltagande, även i målformuleringen, ska införas (se 2.2.6).

Det finns – såvitt jag kunnat hitta – ingen landskapspolitik av detta slag i Sverige. Frågor om landskap kan förvisso hanteras politiskt t.ex. i den kommunala översiktsplaneringen, i den regionala utvecklingsplaneringen samt i regionala och nationella program som exempelvis de för strukturfondsmedel. Det handlar emellertid i dessa situationer snarast om integrering av landskapsfrågan i olika sektorsbeslut. Det är inte en politik särskilt för landskap.

2.2.3 Analys och värdering av landskap

Artikel 6 C

Varje part förbinder sig att,
- med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,
- **kartlägga** sina egna landskap över hela sitt territorium,
- **analysera** landskapens särdrag och de krafter och påtryckningar som omvandlar dem,
- lägga märke till **förändringar**,

[9] Miljööverdomstolens dom den 7 juli 2005 i M 6079-04

[10] Se bl.a. i utredningarna om miljöbalken och om utbildning om miljöbalken samt miljömålspropositionerna.

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

With the active participation of the interested parties… and with a view to improving knowledge of its landscapes, each Party undertakes to
- identify its own landscapes throughout its territory
- analyse their characteristics and the forces and pressures transforming them
- take note of changes
- assess the landscapes thus identified, taking into account the particular values assigned to them by the interested parties and the population concerned.

Även detta steg – uppbyggnad av kunskapen om landskap – är ett grundläggande och tidigt arbete i konventionens införande. Några länder har genomfört nationstäckande undersökningar.

Det finns givetvis kunskap om landskap i Sverige, från den fysiska riksplaneringen, kommunal planering och sektorsplanering, från forskning och andra analyser som t.ex. miljökonsekvensbedömningar av projekt, men inte på det systematiska och geografiskt täckande sätt som konventionen förutsätter. Kunskapen är inte heller framtagen på det sätt som konventionen förutsätter. Såvitt jag kunnat utröna är det således synnerligen ovanligt att använda befolkningens åsikter för att *värdera* landskapen, ens i MKB, vilka ändå ska bygga på allmänhetens deltagande.

Guiden beskriver att detta är nödvändigt skede, för att få en tillräcklig grund för att bedöma vilka åtgärder som behövs långsiktigt. Val och formulering av åtgärder måste bygga på detaljerad kunskap om landskapets kännetecken, om utvecklingsprocesser som påverkar det och om vad befolkningen värdesätter. Guiden understryker att värderingen inte behöver bygga på en preciserad skala av värden. Det kan handla om inspel från informationsmöten och enkäter till markägare, brukare, boende.

Poängen med värderingen är att få fram vilka element i landskapet som är så betydelsefulla att de bör bibehållas och vilka element eller områden som behöver omarbetas. Guiden beskriver att detta kan förväntas bli högst subjektivt och skilja avsevärt mellan intressegrupper, och rekommenderar en utvärdering efter generella (objektiva?) kriterier först. Denna kan sedan jämföras med värderingen av olika intressegrupper. Detta skede blir även ett led i uppgiften att öka medvetenheten om landskap.

Geografiska informationssystem och tekniker med datoriserad kartläggning kan användas för att visa landskapets kännetecknande drag, som dess fysiska relief, bebyggelsemönster, huvudsaklig markanvändning, ekonomiska aktiviteter, bostadsområden, närvaro eller frånvaro av element som terrasser, alléer, viktiga habitat och arvet från tidigare mänsklig aktivitet.

2.2.4 Kvalitetsmål för landskap

Artikel 6 d och 1 c

Varje part förbinder sig att utarbeta mål för landskapskvalitet för de landskap som har kartlagts och värderats...

…berörda myndigheters formulering för ett särskilt landskap, av allmänhetens önskemål med avseende på landskapskaraktären i deras livsmiljö…

Each Party undertakes to define landscape quality objectives for the landscapes identified and assessed, after public consultation…

…for a specific landscape, the formulation by the competent public authorities of the aspirations of the public with regard to the landscape features of their surroundings…

Nästa steg – efter analys och värdering av landskap – blir att formulera kvalitetsmålen. Dessa är enligt guiden en detaljerad beskrivning av vilka karaktärsdrag som befolkningen vill ha i omgivningen. Dessa mål är nödvändiga, enligt guiden, för att kunna använda verktygen bevara-styra-omskapa.

Målen ska – utöver karaktärsdragen i landskapen och de särskilda kvalitéer som önskas – även redovisa de huvudsakliga dragen i landskapspolicyn samt vilka specifika komponenter i landskapet som kommer att bli föremål för bevarande, styrning eller omskapande. Det ska även framgå genom vilka medel som målen ska uppnås. Det ska finnas tydliga samband mellan mål, resultaten från kartläggningen och analysen samt de medel som anses nödvändiga för att nå målen.

Myndigheter ska formulera, förklara och offentliggöra målen, så att befolkningen förstår vilka mål som utgör ledstjärnan för åtgärderna som ska bevara-styra-omskapa. Även här förväntas befolkningen delta – dvs. i formuleringen av målen och dess medel – och det ska anordnas procedurer för sådant deltagande. Den svenska översättningen har överhuvudtaget inte med kravet på deltagande från allmänheten, vilket måste anses som en anmärkningsvärd brist.

Sammanfattningsvis är det således konkreta företeelser i landskapet som ska beskrivas i kvalitetsmålen, inte bara kvalitativa, målande och visionära ord. Jag vill understryka detta för att undvika sammanblandning med de miljökvalitetsmål vi idag har, vilka mera är målande bilder än redovisning av konkreta egenskaper som ska uppnås. De delmål vi idag har om miljökvalitet är förvisso mera konkreta, men summan av dem kan inte anses leda till det övergripande miljökvalitetsmålet.

Konventionen synes således bygga på mera traditionell målstyrning än det vi har för miljö.[11] Konventionens ”mål” får enligt min mening snarast beskrivas som en form av åtgärdsprogram, med svenska begrepp, inte ett måldokument. Möjligen kan erfarenheterna av åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer ge stöd för att införa konventionens målstyrning. Se om dessa program i avsnitt 3.2.8.

Begreppet åtgärdsprogram används också i samband med miljökvalitetsmålen, där flera delmål helt enkelt är att det ska upprättas ett åtgärdsprogram. Dessa åtgärdsprogram för miljömål är dock betydligt ”lösare” till sin form och funktion än åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer, vilket är skälet att jag istället lyfter fram normernas program som modell för landskapets mål.

2.2.5 Särskilda instrument för att bevara, styra och omskapa

> Artikel 6 E
>
> För att genomföra landskapspolitiken förbinder sig varje part att inrätta instrument som syftar till att skydda, förvalta och/eller planera landskapet.
>
> To put landscape policies into effect, each Party undertakes to introduce instruments aimed at protecting, managing and/or planning the landscape.

[11] Om miljömål och styrning har Lars Emmelin skrivit i många sammanhang, bl.a. i rapporten om erfarenheter av reglering och makt över markanvändning och miljö, ”Styrning av markanvändning och miljö”, som Lars och jag tagit fram åt Ansvarskommittén, ISSN 1653-55502. Där finns flera referenser till andra arbeten. Där behandlas även åtgärdsprogram.

Steget att utveckla instrument/redskap kan komma något efter de ovan nämnda aktiviteterna, eftersom den efterfrågade funktionen beror av dels vilka landskap vi har, dels vilka kvalitetsmål som formuleras för landskapen.

Instrumenten för bevara-styra-omskapa kan vara antingen t.ex. legala, administrativa, skattemässiga eller finansiella. Konventionen lämnar till respektive land att välja den kombination som passar bäst utifrån den lagda politiken. Guiden exemplifierar med landskapsplaner, särskilda projekt för omdaning av landskap, särskild status för vissa typer av landskap, krav att MKB ska belysa inverkan på landskap, krav att prövning av verksamheter eller markanvändning ska beakta landskap, akutredskap för att skydda hotade landskap.

I kapitel 3 beskriver jag närmare de viktigaste instrumenten, och nedan ger jag en kort översikt av några av dem.

Bevara landskap

När det gäller bevarande finns idag flera redskap i svensk rätt som direkt eller indirekt kan främja att landskap vidmakthålls. Det är dels de traditionella reservaten (som vanligen inkluderar äldre landskapsbildsskydd) som kan ha reglerad skötsel, och dels de enklare ”frånstyrande” utan skötsel, som strandskydd, biotopskydd eller samråd inför väsentlig ändring av naturmiljön. Riksintressen för natur- och kulturmiljö och för friluftsliv är andra exempel på frånstyrande. Dessa kan omfatta stora arealer men hindrar bara allvarliga skador. Områdesskydd och detaljplan kan reglera landskap i den mindre skalan och öppna för visst mått av skötsel, men dess genomförande beror oftast av marknadens aktörer. Det finns även olika stödformer till brukare, som kan bidra till att hålla ett landskap vid liv. Strukturfondsprogram är ett exempel som jag tar upp i avsnitt 3.4.5. Miljöstöd till jordbruket är ett annat exempel.[12]

Slutsatserna jag drar är att det är *komponenterna* i landskapet som främst regleras samt att de flesta styrmedlen avser ett mera löst skydd snarare än aktivt bevarande. Det finns enligt min mening inte något redskap särskilt avpassat för landskap i konventionens mening.

Styra förändringar i landskap

När det gäller styrning av förändringar är det främst som en delfråga i olika prövningsprocesser för verksamheter, åtgärder och ändrad markanvändning, som landskapet kan tas till vara. Sådana prövningar finns i en mängd sektorslagar och gemensam nämnare för flertalet av dem är att det krävs MKB inför besluten. En MKB ska innehålla analys av landskap, men bara om det är en betydande påverkan som kan aktualiseras.

Även i den kommunala fysiska planeringen är landskap en självklar fråga, oavsett om det ska finnas MKB eller inte. Denna fysiska planering styr dock endast mindre delar av landskapet, genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Översiktsplan omfattar alla landskap men styr bara indirekt, genom kunskap och insikter, och är inte ensamt ett tillräckligt redskap för att uppfylla konventionens ambitioner.

Slutsatserna jag drar är att landskap genom MKB en fråga att beakta i flertalet beslutsprocesser om ändrad markanvändning eller verksamheter, men att det endast rör sig om mera omfattande aktiviteter med en betydande negativ inverkan som måste beskrivas. Konventionens omsorg om de vardagliga landskapen och dess farhåga att många små

[12] Se t.ex. SJVFS 1995:133 om miljöstöd.

ändringar på sikt ger allvarliga förändringar, fångas med andra ord inte upp i beslutsprocesserna. Min bedömning är att beslutsredskapen behöver kompletteras och sannolikt nya instrument skapas, för att konventionen ska klaras.

Skapa nya landskap

När det slutligen gäller att omdana landskap finns i princip inga redskap i Sverige. Förvisso kan en ambitiös och ekonomiskt gynnad kommun använda planeringsredskapen i plan- och bygglagen som en ram för åtgärder i landskapet, i första hand stadslandskap, men normalt görs planeringen för andra syften och strävan efter goda kvalitéer i landskapen blir ”bara” en del i planeringen. Detta faller enligt min mening snarare under förra styckets redskap för styrning.

Notera att konventionen förutsätter att processen för omskapande ska ta hand om alla de tre skedena i omskapandet: undersökning, gestaltning och konstruerande. Planeringens genomförandebeskrivning kan ses som ett litet steg i konstruktionsfasen, men följer inte med hela vägen. Inte heller i denna del finns således färdiga redskap för konventionen, utan komplettering och nyskapande behövs enligt min mening även i styrsystemet, inte bara i landskapet.

2.2.6 Procedurer

> Artikel 5 c
>
> …införa förfaranden för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse för att utforma och genomföra … landskapspolitik…
>
> …establish procedures for the participation of the general public, local and regional authorities, and other parties with an interest in the definition and implementation of the landscape policies…

Procedurer för deltagande behöver formuleras tidigt, eftersom deltagandet avser både formuleringen av politiken och åtgärderna för dess genomförande som kartläggning, målformulering, beslut om bevarande etc. Detta löpande deltagande framgår möjligen tydligare av den engelska lydelsen och guiden än den svenska versionen: “lay down procedures for participation by the general public, local and regional authorities and other interested parties in the formulation and implementation of these policies. Landscape is an issue which affects the whole population and care for the landscape requires collaboration between a wide range of individuals and organisations.”

Konventionen kan således, liksom Aarhuskonventionen, sägas ge allmänheten legitimitet, dvs. en formell roll i procedurerna. Konventionen är tydlig i sin ambition om brett deltagande i princip alla leden av genomförandet och på alla nivåer (nationellt, regionalt och lokalt). Det finns förvisso en rad procedurer för deltagande när det gäller svenska redskap för bevarande och styrning, men inte för formulering av mål (åtgärdsprogram) eller av den övergripande politiken. Det är enligt min mening tveksamt om det kan anses tillräckligt med representativt deltagande, via valda politiker.

Även i denna del är det således min bedömning att det behövs nya rutiner och möjligen formaliserade procedurer för just hanteringen av landskap. Ett alternativ kan vara att använda de processer som redan finns, t.ex. kommunal översiktsplanering, regionala utvecklingsprogram eller liknande, som ram för dialogerna om landskapen från det stora till det lilla.

2.2.7 Sektorsintegrering

> Artikel 5 d
>
> …integrera landskap i sin regional- och stadsplaneringspolitik och i sin politik inom kultur, miljö, jordbruk, ekonomi och på det sociala området samt i alla andra politikområden som kan ha direkt eller indirekt inverkan på landskap…
>
> …integrate landscape into its regional and town planning policies and in its cultural, environmental, agricultural, social and economic policies, as well as in any other policies with possible direct or indirect impact on landscape…

Ett viktigt steg i genomförandet av politiken är integreringen av ansvaret för landskap i alla relevanta politikområden – sektorer. Länderna ska säkerställa att kvalitetsmålen beaktas i alla relevanta sektorer inom det allmänna. Guiden beskriver att syftet med detta krav är att synliggöra att landskap inte är en fråga som ska hanteras som ett specialistfält, utan att landskap kan påverkas positivt eller negativt av många sektorer.

I Sverige finns sedan ganska länge en tradition av integrering av miljöfrågor – genom uppdrag till sektorer, genom särskilda miljömål jämte sektorernas egna mål, genom omnämnande i regleringsbrev, instruktioner m.m. Det finns därmed ett system att bygga vidare på. Landskap är nämligen inte så tydligt angivet som ett eget, självständigt värde, att konventionens förväntningar kan anses uppnådda. Det är således min bedömning att det inte räcker med att sektorer ska visa miljöhänsyn (där landskap är en delmängd) och arbeta med miljömål, utan landskapet behöver synas på egna meriter.

2.2.8 Kunskap om landskap

> Artikel 6 Ökad medvetenhet och utbildning
>
> … öka medvetenheten i det civila samhället, privata organisationer och hos offentliga myndigheter om landskapens värde, deras roll och om förändringar i landskapen…
>
> …främja utbildning för specialister i landskapsvärdering och landskapsförvaltning, tvärvetenskapliga utbildningsprogram…, kurser på skolor och universitet som… tar upp landskapets värden och frågor som uppkommer i samband med skydd, förvaltning och planering av landskap.

Detta led i implementeringen ligger rimligen parallellt med de inledande stegen och kommer sedan att pågå, löpande. Det är inte bara fråga om att sprida kunskap om landskapet, utan lika viktigt är enligt konventionen att skapa insikt om allas vårt ansvar för landskap. Guiden understryker betydelsen av detta arbete och anger att landskapens välfärd än nära förknippad med befolkningens medvetenhet. Guiden förutsätter att kampanjer ska genomföras som stöd för detta. Arbete med frågan i skolor är ett annat exempel på hur medvetenheten på sikt kan öka.

Förutom kampanjer m.m. ska även särskild utbildning finnas, för specialister, tvärsektoriellt och för sektorer, så att det skapas ”goda beställare” för landskap. Bara om frågan syns och förstås, så kommer den med…

I Sverige finns sedan länge utbildning av landskapskunniga, bl.a. landskapsarkitekter, och frågan om landskap är även en av de tvärsektoriella frågor som hör ihop med t.ex. utbildningar om MKB. Utbildning om landskap finns även t.ex. för landskapsvetare (Kristianstad). Däremot är landskap inte en synlig fråga i skolor allmänt, utan är en delmängd av miljö.

2.2.9 Ansvarsfördelning

Artikel 4 och 5 d

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

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

…according to its own division of powers, in conformity with its constitutional principles and administrative arrangements, and respecting the principle of subsidiarity, taking into account the European Charter of Local Self-government. Without derogating from the provisions of this Convention, each Party shall harmonise the implementation of this convention with its own policies.

Ansvarsfördelningen bör enligt min mening tydliggöras redan inför ratificeringen, i samband med formulering av problem, mål och politik, så att det finns en beredskap för att ta hand om konventionen när den ska fungera i skarpt läge.

Konventionen bygger ansvarsfördelningen på principen om lokalt självstyre och guiden anger att lokala och regionala myndigheter ska garanteras formellt deltagande i genomförandet av konventionen. I den mån det finns nödvändig kompetens, bör det faktiska genomförandet läggas så lokalt som möjligt, även av effektivitetsskäl. Varje land ska enligt guiden i detalj ange vilka uppgifter som ligger på vilken nivå – nationellt, regionalt, lokalt – och även ge regler för koordinering, i synnerhet när det gäller stadsplanering och instrument för regionala planeringsfrågor.

Det finns i Sverige en tradition att integrera bl.a. miljöfrågor i sektorerna, som det går att bygga vidare på. Det finns även regler om samverkan mellan stat och kommun när det gäller planeringsfrågor, t.ex. genom plan- och bygglagen, sektorsplanering och regionala program eller planer av olika slag. Länsstyrelsen har i princip alltid en nyckelroll som länk mellan det lokala och det nationella. Även detta är en tradition att ta fasta på för landskapspolitiken. Länsstyrelserna har delvis samverkan sinsemellan, särskilt de tre största regionerna. Däremot är inte samverkan på den centrala nivån så tydlig, enligt min erfarenhet, även om den givetvis finns. Min slutsats är således att även i denna fråga kan konventionen leda till förtydliganden och förändringar.

3 Översikt av svenska regelverk

Sverige har ett sektoriserat lagsystem. Regelverken har vart och ett specifika syften och styrmedel, men har ibland gemensamma krav och aktörer. Det gör det svårt både att se summan av kraven och summan av olika beslut. Det finns inte administrativa system som möjliggör en överblick.

Detta kapitel inleds med en översikt av olika slags beslut och reglers funktion att sätta ramar för beslut. Därefter beskrivs huvudpunkter i regelverk jag bedömt viktigast med tanke på landskap.

3.1 Översikt beslutssystem

Alla förändringar i landskapet grundar sig inte på formella beslut, utan kan bero på löpande åtgärder, bristande skötsel eller pågående markanvändning, som kan berika eller utarma. De förändringar jag beskriver här är begränsat till situationerna då någon form av myndighetsbeslut ska tas, vilket direkt eller indirekt kan ge återverkningar i landskapet. Löpande förändringar kan dock delvis fångas upp av miljöbalkens allmänna hänsynsregler, se 3.2.3.

3.1.1 Beslut på olika nivåer

Beslut kan vara övergripande och av policykaraktär, eller detaljerade och genomförandeinriktade eller blandningar där emellan som t.ex. planering eller program. Olika slags frågor dominerar på olika nivåer. De genomförandeinriktade nivåerna behandlar mest ”hur” något ska gå till. Planeringsnivåer fokuserar platsen – ”var” bör något lokaliseras – medan policynivåer begrundar ”om” och ”varför”. Figur 2 nedan illustrerar detta.

För att bedöma styrverkan i de olika nivåernas regler – i förhållande till landskap så väl som andra intressen – är det en god början att klargöra

- vilka slags landskapsfrågor som passar in i respektive skede och, mera specifikt, för den aktuella typen av beslut, så att aktörerna driver rätt frågor vid rätt tillfälle,
- hur besluten hänger ihop, eller inte, så att viktiga frågor kan lämnas över (av lämplig aktör) och inte hamna mellan stolar, samt
- vilken kunskaps- och värdegrund beslutande har på olika nivåer, så att kunskap kan tillföras beslutsnivån (av lämplig aktör) om det behövs.

Dessa frågor har jag inte möjlighet att behandla närmare i denna utredning, men jag bedömer att de är mycket viktiga för RAÄ:s fortsatta arbete med konventionen.

Övergripande beslut av policykaraktär är exempelvis Riksdagens beslut om budget, om nya regler för prövning av t.ex. vindkraft, om inriktningen av infrastrukturplaneringen (t.ex. prioritering av väg i vissa regioner). Andra exempel kan vara regeringens instruktioner till sektorer med målformulering och syften, uppdrag och regleringsbrev. Det kan vara sektorernas nationella beslut som genomför uppdragen, t.ex. Post- och telestyrelsens upplägg av 3G-systemet.[13] Dessa beslut har vanligtvis inte någon formaliserad beslutsprocess och inte heller krav på hänsyn till vissa intressen, utöver de grund-

[13] Se närmare om detta i ”Spelet om 3-G – en förstudie om mastfrågan”, Emmelin, Söderblom, BTH Research Report 2004:26.

läggande krav som framgår av Regeringsformen och eventuella mandat i regelverk eller uppdrag. De flesta har dock avsevärd betydelse för landskapet. Min bedömning är att dessa strategiska beslutsnivåer behöver gås igenom och analyseras väl inför konventionens införande, så att hänsyn till landskapet kan visas även på de nivåer som kan ha störst betydelse för landskapet. Prövningsystemet för vindkraft och 3G har således enligt min mening den avgörande betydelsen för landskapsinverkan, inte de enskilda byggloven eller samråden om naturmiljö även om det är dessa som brukar få stå i skottlinjen.

De beslut som formuleras på denna strategiska nivå kan sällan bli konkreta. Men viktiga förutsättningar – kvalitetskriterier – för landskapet bör ändå kunna formuleras. Detta bör rimligen ha stora likheter med konventionens formulering av landskapspolicy och kvalitetsmål för landskapet, men bör vara mer anpassat för just det aktuella slaget av beslut.

På denna nivå kan det handla om att regler – eller uppdrag – ska formuleras som:

- gör frågan om landskap synlig, som en förutsättning bland andra viktiga utgångspunkter,
- kräver konsekvensbeskrivningar av alternativa strategier, som tar upp följderna för landskapet liksom andra viktiga intressen,
- kräver att inriktningen (ambitionen, prioriteringen) av landskapets hantering i kommande – planerande eller genomförande – beslut ska anges när policyn eller andra övergripande beslut formuleras samt
- kräver att genomförandet ska följas upp.

Planer[14] och **program** kan vara översiktliga och visionära eller bindande och styrande i detalj, med eller utan fysisk/geografisk koppling. Alla beslut har inte formaliserade procedurer eller hänsynskrav heller på denna nivå, men miljöbalken, plan- och bygglagen och sektorslagar är aktuella för i vart fall vissa beslut.

Översiktliga fysiska planer kan vara t.ex. vägutredning, järnvägsutredning och kommunal översiktsplanering. De hanterar ”vad” områden bäst används till och bedömer ”var” lämplig lokalisering finns, t.ex. grova korridorer där en väglinje kan komma till. Program kan vara ramar för fördelning av medel, t.ex. inom EU, och dess användning kan så småningom sätta avtryck i landskap. Ramarna kan innebära t.ex. en prioritering av visst slag av näringsliv, en satsning på viss kunskapsutveckling.

Frågan är var det finns goda förutsättningar för landskapet att ta emot och för samhället att dra nytta av anläggningar eller ändrad markanvändning eller andra aktiviteter som stöds av beslutet. Det kan givetvis vara svårt att detaljerat ange hur översiktliga planer och program påverkar landskap men typiska frågor kan vara möjliga att identifiera. Det kan kanske gälla beslutets betydelse för ändrade samspel mellan stad/land, nya transportmönster, ändrad servicegrad eller arbetsmarknad som kan ändra bebyggelsemöns-

[14] Orden planering och planläggning innebär det samma i miljöbalken som i plan- och bygglagen. "Planläggning" innebär åtgärder för beslut, om mark- och vattenområdens användning, som tillkommer i vissa bestämda former och som omfattar avvägningar mellan olika intressens (och verksamheters) anspråk på mark- och vattenområden; en lämplighetsbedömning. Med begreppet ”planering” avses förberedelsen som leder fram till planläggning. Planläggning syftar i plan- och bygglagen närmast på detaljplan men också antagande av områdesbestämmelser kan till en del innefatta sådan prövning. Redovisningen i en översiktsplan kan däremot inte innebära ett sådant avgörande, eftersom översiktsplanen endast har vägledande verkan. Planering kan med denna definition omfatta regionplaner, översiktsplaner och huvudparten av områdesbestämmelser samt arbetet i planeringsprocesserna som föregår dessa planer och planeringsprocesserna inför besluten om detaljplan. För väglagens del kan förstudie och vägutredning liksom beredningen av arbetsplan utgöra planering, medan beslut om arbetsplan närmast är planläggning.

ter. Även planer och program utan en fysisk dimension – t.ex. ramar för fördelning av pengar – kommer ju till sist att få ett fysiskt genomförande och är därför av relevans för landskapet. På en icke-geografisk beslutsnivå kan lösningen vara att lägga fast hur man bör *styra* kommande beslut, så att landskapet medvetandegörs och beaktas.

Detaljerade planer som exempelvis arbetsplan för väg, järnvägplan och detaljplan enligt plan- och bygglagen, medger viss markanvändning, kan ge byggrätt och anvisa principer (men sällan alla detaljer) för utformning. Det finns fortfarande ”var-frågor” kvar för beslutet, men nu mera med inriktning på placeringen inom en korridor eller tomt snarare än lokalisering i landskapet av korridorer eller områden.

Beslutens mera detaljerade styrverkan gör att de måste hantera även genomförande-inriktade frågor om ”hur”.

I denna plannivå är det viktigt att få:

- viktiga aspekter på landskapet synliga, som en förutsättning bland andra som ska beaktas vid avvägningar i beslut, på en för nivån lämplig detaljeringsnivå,
- beslutsunderlag som blir tillräckligt brett och djupt om landskapet, med avseende på de sakfrågor som planen får hantera (vilket sällan är allt),
- konsekvensbeskrivningar av alternativa placeringar och utformningar med tanke på följderna för även landskapet,
- klargjort vilka genomförandefrågor som måste följas upp i de fortsatta besluten, så att inte tidigare ambitioner faller på målsnöret.

Detaljerade planer måste således klara av att konkretisera vilka ”hur-frågor” som senare ska fullföljas i byggande och drift.

Tillståndsbeslut om den konkreta verksamheten (miljöfarlig verksamhet, byggande i vatten, byggande av anläggningar m.m.) är inte inriktade på att säkra landskapet; det är en fråga bland många. I alla beslut som är kopplade till miljöbalken finns dock allmänt krav på att beskriva betydande inverkan på landskap, genom kravet på MKB, och beakta vissa landskap genom hushållningsreglerna respektive alla landskap genom hänsynsreglerna.

I denna beslutsnivå är det liksom på plannivån ovan viktigt att få:

- viktiga aspekter på landskapet synliga, som en förutsättning bland andra som ska beaktas vid avvägningar i beslut, på en för nivån lämplig detaljeringsnivå,
- beslutsunderlag som blir tillräckligt brett och djupt om landskapet, med avseende på de sakfrågor som beslutet får hantera (vilket sällan är allt),
- konsekvensbeskrivningar av alternativa utformningar med tanke på följderna för även landskapet,
- klargjort vilka genomförandefrågor som måste följas upp i de fortsatta besluten, så att inte tidigare ambitioner faller på målsnöret.

Genomförandebeslut är sällan reglerade av procedurer eller hänsynskrav. De allmänna hänsynskraven i miljöbalken gäller i och för sig för landskap i allmänhet. Hänsyn till landskapet beror dock i praktiken på att det finns villkor i tidigare beslut som tydliggör kraven samt att dessa verkligen blir en del av upphandling, avtal och byggdokument. Om villkor inte klargörs vid upphandling, då anläggningar utformas under byggandet etc., och om det inte finns sanktioner motsvarande dem som brukar finns för försening-ar, så lär det bli besvikelser i många fall när resultatet väl står där. Goda ambitioner och långvarigt arbete kan falla på målsnöret.

Policy Vad vill vi? Varför det?

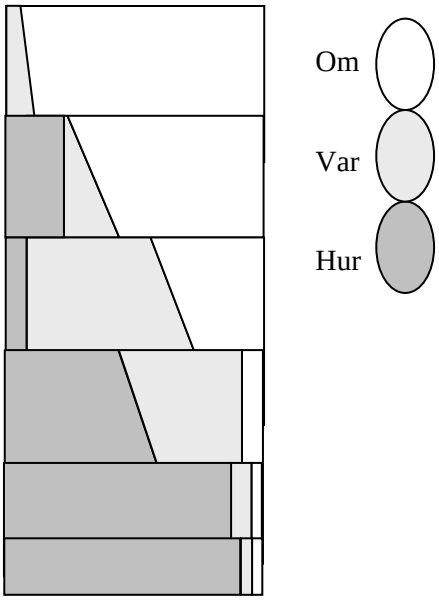
Program Vad ska uppnås? Vilka förutsättningar styr? Vem har ansvar för vilken del?

Översiktliga fysiska planer Vad är lämplig användning av mark och vatten? Vilka intressen konkurrerar? Samverkar?

Detaljerade planer Var placeras projekten? Principer för utformning? För genomförande?

Projektprövning Är detta tillåtet? Hur får det genomföras?

Genomförande Vem ansvarar för vad? När fullföljs det? Vem följer upp? Vem betalar vad?



Figur 2 Beslutsnivåer

3.1.2 Gränser för beslut

När beslut omgärdas av regler, kan detta illustreras av ett ”beslutshus”. Tanken är att beslut är lagliga inne i huset. Huset byggs upp av regler med olika funktion. För varje beslutssituation behöver byggas ett unikt hus, med de regler som är tillämpbara i just det aktuella fallet. Beroende på hur många och hur starka regler som gäller för ett visst beslut, kan huset vara mer eller mindre stabilt. Jag ska här beskriva hur modellen kan fungera som stöd för beslut. Figur 3 nedan illustrerar.

Beslutet inne i rummet består av en avvägning mellan olika intressen som hälsa, ekonomi, funktion, teknik etc., ofta i syftet att nå det samlat lämpligaste resultatet med tanke på hållbar utveckling. Miljöbalkens hänsynsregler är typiskt exempel på avvägningsregler i ”rummet”. Beslutsrummet avgränsas av ”takregler” som hushållar med långsiktiga värden för samhället, t.ex. riksintressena, ”golvregler” som ska stoppa allvarliga skador, t.ex. miljökvalitetsnormer, och ”väggregler” som varierar med den plats och den politik som är aktuell. Är det en okänslig plats blir det mer utrymme i rummet för beslutet att breda ut sig på. Är det en känslig plats med många anspråk, får beslutet mindre svängrum. Finns detaljerad politik – som t.ex. mål – ger det tydliga anvisningar för hur avvägningar ska gå till, vilket minskar beslutandens utrymme för egna bedömningar. Saknas en politik får den ”skapas” genom beslutet, vilket ger beslutanden stor plats.

Rummets regler ska ger stöd för beslutsfattarens bedömningar, men hänsynskraven skiljer sig åt i olika lagar och alla beslut har som sagt inte stöd av tydliga hänsynskrav. En vanlig avvägningssituation är mellan miljö och ekonomi, men även konkurrens mellan miljöintressen är tämligen vanligt. Ett annat exempel är infrastrukturplaner som ska beakta natur, kultur, landskap och estetik jämte frågor om teknik och ekonomi, enskildas intressen, fastighetsförhållanden m.m. När det gäller avvägning mellan konkurrerande markanvändningsintressen (av allmän art) ska den kommunala översiktsplanen redovisa kommunala prioriteringar, och statens eventuellt avvikande mening ska finnas

i länsstyrelsen granskningsyttrande.[15] Landskapet kan vara ett av intressena som beaktas vid avvägning, men det finns inte tydliga hänsynskrav specifikt för landskap.

Taket representerar värden som samhället behöver för sin fortlevnad och som vi måste hushålla med, för att ha resurser även för kommande generationers behov. Reglerna i taket medger bruk av resurserna, men kräver att besluten grundas på långsiktiga bedömningar. Det kan exempelvis gälla natur- och kulturmiljö av värde för friluftsliv och hälsa – dvs. landskap – som kan klassificeras som riksintressen, reservat (t.ex. landskapsbild), fornlämningsmiljö eller liknande. Det gäller emellertid också användbara strukturer och system för samhället, som bebyggelse, gröna kilar, kommunikationsstråk – dvs. landskap i staden – och flera av dem kan vara riksintressen. Alternativa möjligheter kan behöva diskuteras, för att bedöma om det går att undvika misshushållning och öka nyttan. Landskapet är uppenbarligen en viktig del av taket och idag är regler om riksintressen och reservat exempel som tvingar oss att se framåt och bara vid ytterst goda skäl förbruka landskapsresursen. Noteras bör dock att dessa regler gäller långt ifrån alla beslut som förbrukar landskapsresurserna.

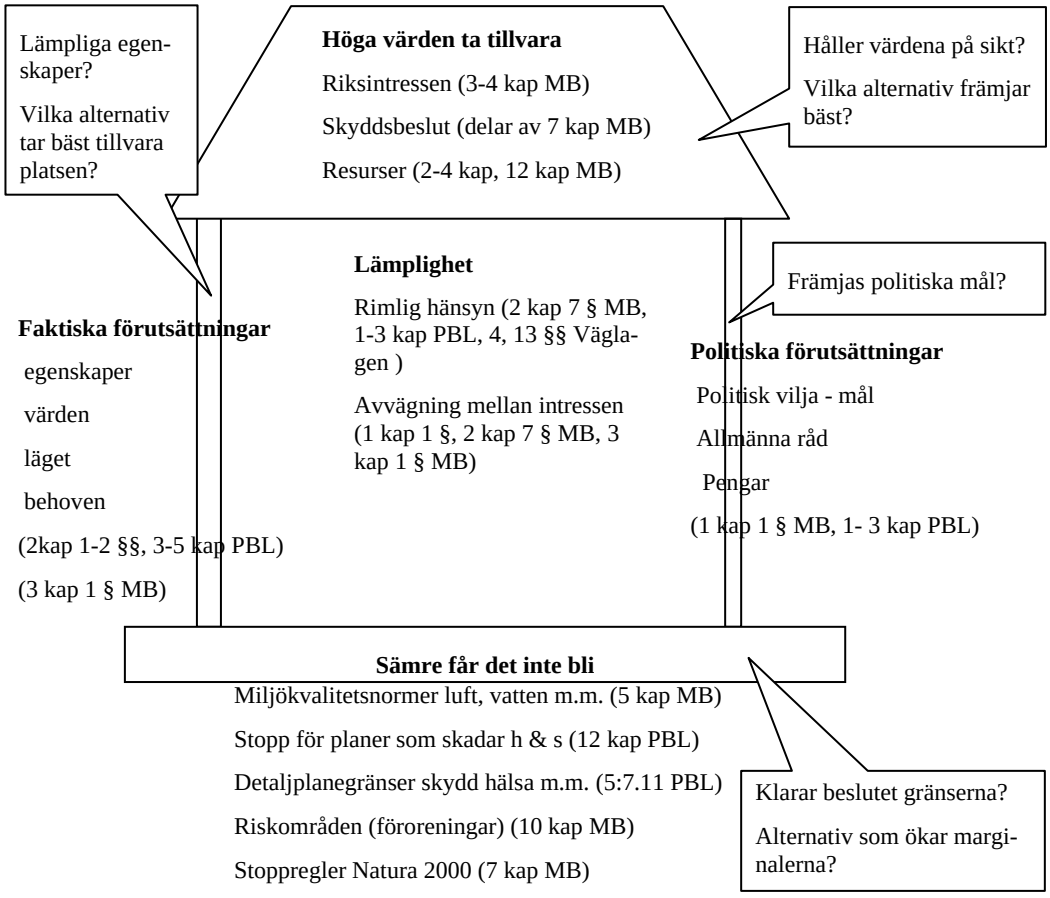
Golvet ska hindra att samhället i vissa avseenden blir sämre än vad som är acceptabelt. Golvbrädorna är därmed olika slags stoppregler, men de är inte så många. Flertalet regler som brukar kallas stopp är mjuka – en slags rullstopp – och skador godtas om det bara finns tillräckligt starka skäl. Miljöbalken har de flesta, men få är relevanta för landskap. Det allmänna hälsotillståndet får inte allvarligt försämras. Luften får inte bli smutsigare än visst gränsvärde (miljökvalitetsnorm) anger. Vidare tillåts (i princip) inte skador på naturnätverket Natura 2000. Den delmängd i landskapet som är natur har således delvis ett starkt skydd.

Väggarna i huset är flyttbara, eftersom de beror på de faktiska (fysiska) förutsättningarna på en viss plats respektive de praktiska (politiska) ambitionerna vid en viss tid. Kommunens fysiska planering synliggör platsens egenskaper, värden, anspråk, hot, och ger därigenom förutsättningar för att genomföra en idé just där. Politiska mål, myndigheters goda råd och andra ambitionsyttringar ger – mjukare men dock – förutsättningar och ger i vart fall stöd för att utvärdera vad som är rimlig hänsynsnivå i rummet. Om tak och golv beskrivs som tankeväckande och hindrande, är väggarna mera genomförandeinriktade till sin karaktär – vilka beslut är ”möjliga” att ta? Går beslutet att genomföra på en viss plats, rent faktiskt, till en godtagbar kostnad? Har det acceptans i samhället?

Sammanfattningsvis vill jag understryka att det inte är intressant vilken modell som används för att se hur regler sätter gränser för beslut, men att det är nödvändigt att analysera detta. Vid den analysen är det de *samlade* kraven på en viss idé/ förändring som är intressanta, inte en uppdelning lag för lag. Bara vid en sådan samlad analys, beslutstyp för beslutstyp, kan man se om det finns skydd för landskap eller om det finns hål i någon vägg.

---

[15] 1 kap 3§ 1st, 4 kap 1, 2 och 9 §§ PBL. Beslutsfattaren kan i ett visst fall ha en annan mening, eftersom översiktsplan inte är bindande, men kan inte utan motiv avvika från de prioriteringar kommun och stat enats om. 1 kap 3§ 1st, 6 kap 11§ MB, 5§ förordningen (1999:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. Beslutet måste ange hur det förhåller sig till planerna. Vid planläggning (detaljplan t.ex.) binds emellertid prioriteringen mellan konkurrerande markanvändningsintressen, och beslutanden kan i princip inte avvika från den medgivna markanvändningen. Detaljplan binder t.ex. möjligheten till lov, arbetsplan, järnvägsplan och tillstånd enligt miljöbalken, genom att dessa endast i ringa grad får skilja sig från planläggningen (”mindre avvikelse”). En radanmärkning (dvs. gnäll) är att senaste ändringen av miljöbalken nu ändrat detta sedan mycket länge inarbetade begrepp – men endast i miljöbalken – till ”små avvikelser”… Gulligt men obegripligt.



Figur 3 Beslutshuset med regelexempel

3.2 Miljöbalken

Eftersom miljöbalken är så grundläggande när det gäller hänsyn till omgivningen (ordet motsvarande ”environment”) går jag genom den ganska noga. Alla styrmedel är inte betydelsefulla för landskap, men flertalet av dem kan i vart fall indirekt spela en roll.

Det kan vara intressant att veta att ordet landskap förekommer i fyra olika sammanhang i miljöbalken:

- i beskrivningen av två riksintressen[16]
- i kravet på innehåll i MKB[17]
- i motiven för nationalpark och kulturreservat[18]
- i hänsynskraven för jordbruket[19]

[16] MB 4 kap 2 och 7 §§

[17] MB 6 kap 3 och 12 §§

[18] MB 7 kap 2 och 9 §§

[19] MB 12 kap 8 §

3.2.1 Översikt av innehållet

Reglerna i miljöbalken har olika huvudsyften. De fokuserar dels platsen (t.ex. skydd av områden), dels verksamheter och åtgärder (t.ex. tillståndskrav för vattenverksamhet), dels aktörer (t.ex. verksamhetsutövares egenkontroll, myndigheters beslutsansvar eller tillsynsansvar), dels procedurer och kunskapsunderlag (t.ex. prövningsprocesser respektive planer och MKB). Sedan finns det regler som ska användas vid (i princip) alla de nämnda situationerna, t.ex. de allmänna hänsynsreglerna och den inledande portalparagrafen. Huvudtanken i miljöbalken är att de olika avdelningarna – kapitlen – ska samspela, och det räcker sällan att se bara i ett kapitel för att få klarlagt vad som gäller.

Bedömningsgrunder och beslutsunderlag

Avd 1 med kap 1-6 behandlar bedömningsgrunder och beslutsunderlag. Den inledande portalparagrafen[20] lägger fast att syftet med miljöbalkens bestämmelser är att främja en hållbar utveckling, med en hälsosam och god miljö för kommande generationer. I avdelning 1 finns även kap 2 med de oerhört viktiga ”allmänna hänsynsreglerna” som ska tillämpas av myndigheter och iakttas av alla och envar[21]. I det kapitlet finns också de grundläggande stoppreglerna[22]. Särskild hänsyn ska visas allmänna intressen i mark och vatten, bl.a. riksintressen[23], i enlighet med 3 och 4 kap. Det nya styrmedlet miljökvalitetsnormer (MKN) finns i kap 5 här[24]. Beslutsunderlag finns i kap 6. Kunskap är ett genomgående tema i konventionen, och av särskild betydelse är därför kraven på beslutsunderlag: miljökonsekvensbedömning för projekt[25] respektive för planer och program[26], översiktsplan, detaljplan, åtgärdsprogram för MKN[27] samt planeringsunderlag om hushållning med mark och vatten[28]. Det finns också en möjlighet att avkräva kommuner redovisning av hur MKN och hushållningen med mark och vatten ska tillgodoses i planer enligt PBL[29].

Områdesskydd

Avdelning 2 handlar om hur man kan skydda områden och arter, med tyngdpunkt i kap 7 och 8. Logiskt hör även kap 10 om förorenade områden till denna grupp regler. Det är i denna avdelning vi hittar reservat, biotopskydd, strandskydd mm, dvs. en stor det av de viktigaste redskapen för bevarande av landskap.

Verksamheter

Avdelning 3 reglerar vilka verksamheter och åtgärder som ska miljöprövas, huvudsakligen miljöfarlig verksamhet[30] och vattenverksamhet[31], men även åtgärder som t.ex. vilt-

[20] MB 1 kap 1 §

[21] MB 2 kap

[22] MKN i MB 2 kap 7 § 2 st och hälsa i MB 10 § 1 st 2 meningen.

[23] MB 3 och 4 kap

[24] MB 5 kap och förordningarna SFS 2001:527, 2001:554 2004:675.

[25] MB 6 kap 3-10 §§

[26] MB 6 kap 11-18 §§

[27] MB 6 kap 19 §

[28] MB 6 kap 20 §

[29] MB 6 kap 21 §

[30] MB 9 kap 1-3 §§, förordningen SFS 1998:899

hägn[32]. Prövningen av verksamheterna bygger på de generella hänsynskraven (dvs. kap 2-5 i miljöbalken) och tillämpningen av kraven finns i de avsnitt som fördjupar dessa frågor.

Det är vanligt att bedömningen av verksamheter utifrån de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken 2 kap tar upp frågor om landskapsbild, ett exempel på formulering är att vindkraftverk skulle ”genom sin avvikande placering och höjd påverka landskapsbilden på ett markant sätt.” [33] Ett annat exempel där vindkraft godtogs, säger att inverkan på landskapsbild är relativt måttlig. Det är ett högexploaterat jordbruksområde mellan en riksväg och europaväg där andra höga anläggningar finns inom synhåll.[34] Meningarna går ibland isär – i det senaste fallet avstyrkte såväl länsstyrelsen som Boverket lokaliseringen. Ibland är det olika mening om landskapets betydelse… Ett vindkraftärende godtogs av länsstyrelse och miljödomstol, med motivet att det var ett landskap utan särskilda natur- eller kulturmiljövärden. Miljööverdomstolen sa nej med motivet att det fanns risk för störningar samt att det skulle bli ett ”dominerande inslag i det flacka jordbrukslandskapet med småskalig bebyggelse runt omkring.”[35]

I denna avdelning 3 finns emellertid även en lång rad särskilda hänsynskrav utöver de grundläggande i 2 kap, t.ex. för täkt[36], avloppsvatten[37], hälsoskydd[38], grundvattentäkter[39], vattenverksamhet[40], jordbruk[41], kemiska produkter[42], avfall[43]. De kan dels direkt skydda delmängder i landskap – som för verksamheterna täkt och jordbruk – och dels indirekt som t.ex. via restriktioner för kemikalieanvändning.

I praxis finns en långs rad rättsfall som vid tillämpningen av de speciella hänsynskraven beaktar även delmängder av landskap. Exempelvis har vid tillämpningen av lönsamhetskravet för vattenverksamhet framförts att nyttan inte överväger skadan på landskapbild och natur.[44] Å andra sidan har ökat elpris gjort att vattenkraft som stoppades av miljödomstolen godtogs av Miljööverdomstolen – det hade blivit så lönsamt att skador på natur och landskapsbild godtogs. Domstolen hänvisar till kärnkraftens avveckling och behovet av el samt ökat elpris.[45]

---

[31] MB 11 kap 2-5 §§

[32] MB 12 kap 11 §

[33] Miljööverdomstolens dom den 29 december 2003 i M 7625-00 samt M 623-02 – Vallberga resp Skottorp i Laholm

[34] Miljööverdomstolens dom den 5 juli 2004 i M 9178-02, Lund och Eslöv.

[35] Miljööverdomstolens dom den 12 januari 2005 i M 440-04, Eslöv.

[36] MB 9 kap 6a §

[37] MB 9 kap 7 §

[38] MB 9 kap 9 §

[39] MB 9 kap 10 §

[40] MB 11 kap 6-8 §§

[41] MB 12 kap 8-10 §§, förordningen 1998:915

[42] MB 14 kap, 17-18 §§ exempelvis.

[43] MB 15 kap, 5a § och 6 § t.ex.

[44] Vänersborgs miljödomstols dom den 31 januari 2003 i M 121-99

[45] Miljööverdomstolens dom den 28 juni 2005 i M 1679-03

Prövningsprocesser

Avdelning 4 med kap 16-25 ger gemensamma regler om prövningen, vilka dock sedan specificeras för olika typer av verksamheter (t.ex. vattenverksamheter och dispenser från områdesskydd). Kapitel 17 och följande reglerar prövningsprocessens olika steg hos olika beslutsinstanser, t.ex. vad en ansökan och beslut (dom) ska innehålla, överklagande m.m.

Procedurerna mm är förstås inte av inriktade specifikt på landskap, men flera av dem har tydliga möjligheter för konventionen. I kap 16 finns t.ex. allmänna regler om prövningen, som tidsbegränsning av tillstånd, men också en mera aktiv möjlighet[46]: Tillstånd eller dispens … förenas med skyldighet att utföra eller bekosta särskild *undersökning* av berört område, särskilda åtgärder för att *bevara* berört område, och särskilda åtgärder för att *kompensera* det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför.

Beslut[47] ska alltid innehålla de villkor som behövs bl.a. med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser, vilket skulle kunna avse landskapet. Noteras bör i sammanhanget att ansökan[48] ska innehålla förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått, samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas. Detta är en bra ingång för landskapet.

Ansökan kungörs i princip alltid i ortspressen, och aktörer med intresse för landskap kan lämna synpunkter[49]. Länsstyrelsen är en av de aktörer som i princip får alla ansökningar, och är därmed en nyckelaktör för att bevaka landskapets intressen.

När det gäller möjligheten att överklaga bör följande rättsfall uppmärksammas. Rätten att klaga på beslut om vindkraft har utsträckts.[50] Motivet synes vara att verken syns på långt håll. Man kan uppfatta detta så att landskapets betydelse för allmänheten har erkänts som ett skäl för att få höjd status i rättsprocesserna – sakägare med klagorätt.

Om det för bedömning av målet behövs någon särskild utredning eller värdering, kan miljödomstolen förordna sakkunniga att göra undersökning och avge utlåtande. Regeln skulle kunna gälla landskapet, men har såvitt jag kunnat utröna aldrig använts så.

För mål som prövas av miljödomstol hålls i princip alltid syn på platsen medan länsstyrelse och kommun gör det bara om det behövs för utredningen i ärendet, i praktiken nästan aldrig. Värdet av att faktiskt se landskapet, fysiskt, var en av de tydligaste signalerna från RAÄ:s höstmöte 2006. En ändrad praktik hos länsstyrelse och kommun, dvs. en syn på platsen, kunde enligt min mening vara av stort värde för landskapet.

Tillsyn mm

Avdelning 5 gäller tillsyn, egenkontroll mm och avd 6 och 7 reglerar påföljder, avgifter och liknande. Med tanke på landskap bör följande nämnas.

Tillsynen avser allt som omfattas av miljöbalken, dvs. även sådant som inte måste prövas av myndighet, och kunde därför hantera landskapförändringar till följd av pågående markanvändning och bristande skötsel. Detta är emellertid inte brukligt och resursskäl

[46] MB 16 kap 9 §

[47] MB 22 kap 25 § 9p

[48] MB 22 kap 1 §

[49] MB 22 kap 3 §

[50] Miljööverdomstolens dom den 30 juni 2005 i M 8141-04

talar emot att så kommer att ske, om inte det skapas särskilda initiativ. Det finns dock ett färdigt system med redskap – förelägganden, viten, rättelse etc. – som kunde användas. Vidare ska den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan påverka miljön fortlöpande planera och kontrollera så att sådan påverkan motverkas eller förebyggs. Denne ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om påverkan på miljön. Även detta kunde användas för landskap, men inte heller detta är brukligt.

Vissa åtgärder i landskap klassificeras som brottslig gärning, t.ex. att med uppsåt eller av oaktsamhet i strandskyddsområde vidta förbjuden åtgärd. Ett annat exempel är den som skapar risk för skada i kulturreservat genom att utföra schaktning, uppodling, markavvattning, plantering eller använda bekämpningsmedel.

Nedskräpning är också ett brott. I ett fall bedömdes ett strandat fartyg – som förvisso utgjorde ett störande och förfulande inslag i landskapsbilden - inte som nedskräpning eftersom det inte ansågs övergivet. Visserligen var det rostigt, nerklottrat och med krossade rutor, men det hade presenning som regnskydd och hade åtminstone någon gång lämnat stranden och återvänt. Fler argument mot straff var att det låg förtöjt vid strand och inte kunde anses som ett främmande inslag i miljön.[51]

Skydd av områden kan grunda ersättningsrätt för fastighetsägare, om pågående markanvändning inom berörd del fastigheten avsevärt försvåras.

3.2.2 Portalparagrafen

Stilbildande

Portalen kan sägas skapa mönstret för tolkningen av alla följande regler. Portalen anger t.ex. den grundsyn som åvilar miljöbalkens tillämpare: naturen har ett skyddsvärde i sig och människans rätt att förändra och bruka den är förenad med ett förvaltaransvar. Detta ger som synes stöd för delmängder av landskap.

Portalen innehåller många perspektiv på miljö:

MB 1 kap 1 § 2 st Miljöbalken skall tillämpas så att
1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Förarbetena anger att begreppsparet ”hälsa & miljö” syftar på alla relevanta delar av punkterna ovan, vilka ska läsas in i alla regler i balken där detta samlingsbegrepp används.[52] Detta är en viktig fråga, eftersom ”hälsa och miljö” återkommande används i följande kapitel. Även här finns flera komponenter av betydelse för landskap, men vardagslandskapen syns inte. Det är inte en exkluderande definition[53] men det innebär ändå att det blir svårare att hävda ett stöd för vardagsvärden genom miljöbalken.

[51] Svea hovrätts dom den 9 oktober 2001 i B 5546-00

[52] Prop. 1997/98:45 del 2 s 8 överst

[53] Prop. 1997/98:45 del 2 s 645 nederst

Det är värt att notera att störning för människors hälsa även kan bero på minskad skönhet. Således har i praxis godtagits att mast dels kan ge anledning till oro (på grund av strålning) men också att dess förfulning av landskapet kan ge upphov till estetisk störning.[54]

En viktig innebörd av portalen är att det vid situationer då det finns alternativa lösningar och tveksamhet råder om vad som bör beslutas, ska den lösning väljas som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling[55]. Jag har dock inte sett portalen tillämpad på detta sätt ännu. Om landskapets värden för hållbar utveckling tydliggörs, kan dock denna funktion hos portalen – sökandet efter bästa alternativ – vara mycket starkt stöd för konventionen.

Sammanfattningsvis, sätter portalen fokus på frågor vi ständigt behöver tänka på för att nå hållbarhet och ger en gemensam utgångspunkt för bedömningar som görs inom hela miljöbalken. Genom att miljöbalken ska tillämpas även i andra lagar, exempelvis väglagen och till viss del även plan- och bygglagen, blir räckvidden för portalen mycket omfattande.[56] Det är dock i första hand den övre delen av ”pyramiden” som blir ihågkommen med hjälp av portalen och vardagslandskap skulle behöva synliggöras.

Miljökvalitetsmål kan ge tankestöd

Portalen får lite kött på benen genom miljökvalitetsmål som Riksdagen tagit beslut om sedan 1999. Målen pekar ut prioriterade frågeställningar som behöver uppmärksammas särskilt när hänsynsregler m.fl. ska tillämpas. Om landskap syns tydlig här, kan det med andra ord hjälpa till att få portalen att räcka längre ner i ”pyramiden”.

Miljökvalitetsmål är av övergripande karaktär och definierar ett tillstånd i miljön som miljöarbetet ska sikta mot. Sociala och ekonomiska mål har inte motsvarande rutiner. Formulering av detta slag av mål finns dock i propositioner om folkhälsa och om strategier för hållbar utveckling.

Delmål ska ange inriktning och tidsperspektiv i det konkreta miljöarbetet, dvs. ge underlag för miljöpolitiska åtgärder och prioriteringar inom olika samhällssektorer. Formulering av nationella miljökvalitetsmål sker huvudsakligen av regering och centrala verk. Beslut om 16 övergripande mål och ca 70 delmål[57] har fattats av Riksdagen. Riksdagen tog beslut om delmålen på eget initiativ, med motivet att Riksdagen ska fatta konkreta och överskådliga beslut om såväl miljöpolitikens mål som medel. För regional nivå har länsstyrelserna uppdraget att formulera miljömålen. Kommuner kan formulera lokala miljömål på olika sätt, t.ex. i formella sammanhang som den fysiska planeringen eller informellt i samband med Agenda 21 eller särskilda miljöstrategier. Uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmål samordnas av Miljömålsrådet, knutet till Naturvårdsverket, och genomförs huvudsakligen av centrala verk och länsstyrelser. Rapporteringen är ett centralt beslutsunderlag för riksdagens miljöpolitiska ställningstaganden. Rappor-

[54] Miljööverdomstolens dom i M 7485-04, miljödomstolens i Vänersborg dom den 30 november 2005 i M 3054-04

[55] Prop. 1997/98:45 del 2, specialmotiven till 1 kap 1 §.

[56] En ”lista” över vilka lagar som har hänvisning till reglerna i miljöbalken finns i prop. 1997/98:145 Följdlagstiftningen.

[57] Målen är synnerligen olika till karaktären och kan ibland knappast betraktas som mål alls, i den mening som bör avses när det gäller målstyrning mot viss kvalitet eller egenskap, som är fallet med landskapskonventionen. Ett mål kan vara att åtgärdsprogram ska upprättas, vilket säger ingenting alls om vilken kvalitet som var avsedd att nås. Om detta skriver Lars Emmelin bl.a. i BTH Research Report 2004:09 ”Miljöregler - hinder för utveckling och god miljö?”

teringen har granskats 2005 av Riksrevisionen. Brister anges vara otillräcklig beskrivning av orsaker till miljöproblem, av åtgärders effekter samt av målkonflikter. Slutsatsen är att bristerna delvis beror på ansvarsfördelning och rådets ställning.

Det finns ingen rättslig grund för att tillämpa mål om miljökvalitet eller om sociala eller ekonomiska förhållanden, exempelvis som en form av gränsvärde eller hänsynskrav. Bristande måluppfyllelse är därmed inte ensamt tillräckligt för att neka tillstånd, planläggning etc., utan beslutet måste bygga på krav i respektive regelverk. Miljöbalkens hänsynsregler är det huvudsakliga instrumentet där miljökvalitetsmål kan ge avvägningsstöd. Miljökvalitetsmål – men inte sociala eller ekonomiska mål – är avsedda enbart att ge ledning vid miljöbalkens tillämpning, enligt förarbetena. Tillämpningen av regler bygger på bedömningar, såsom avvägning mellan konkurrerande intressen eller bedömning huruvida visst kriterium uppfyllts. Målen kan ge stöd för de bedömningarna, men användbarheten beror på vad som ska bedömas och hur målen är formulerade.

Ett exempel där exploatering godtogs trots gedigna hot mot mål, är vindkraft på fjället Uljabuouda i Arvidsjaur.[58] Naturvårdsverket, Kammarkollegium och länsstyrelse avstyrkte med motiven att områdets helhetsvärden inte kan bevaras. Området har mycket höga värden i egenskap av ett större sammanhängande orört område där skogar, lågfjäll, myrar och sjöar bildar en exklusiv enhet. När det gäller landskapsbilden, går områdets karaktär av storslagenhet förlorad. ”Storslagen fjällmiljö” liksom ”levande skogar” kan med exploateringen således inte tillgodoses. Men domstolens liksom regeringens samlade bedömning var att exploateringens verkan i förhållande till miljömålen inte utgjorde hinder. Se även kommentaren i avsnitt 3.2.3 om hänsynsreglerna.

Ett nyligen avgjort fall har emellertid i stor utsträckning tagit fasta på målen, på ett sätt som visar att även vägledande – mjukt – stöd kan vara starkt. Miljööverdomstolen konstaterar att det inte är förenligt med miljöbalkens mål – mot bakgrund av nationella och kommunala miljökvalitetsmål – att låta ägaren till en fritidsfastighet i Stockholms skärgård ha vattentoalett med minireningsverk.[59] Bakgrunden är följande. Kommunen har stora problem med enskilda avlopp och har utvecklat lokala mål om bl.a. kretsloppsanpassning. Naturvårdsverket framhöll att insatser måste göras i Stockholms skärgård för att begränsa närsaltsutsläpp, om Ingen övergödning ska nås. Utsläppen från bara den aktuella vattentoaletten är förstås obetydliga, men om det blir många motsvarande toaletter blir det beaktansvärt. Domstolens utgångspunkt är att lika fall måste behandlas lika. Om en anläggning godtas, är det svårt att neka andra och det är många liknande fall. Prövningen måste därför beakta redan nu, vad som samlat kan bli följden. Det är alltså konsekvenserna av en tänkbar summa anläggningar (kumulativa effekter) som bedöms. Prövningen börjar vanligen med teknik och försiktighetsmått. I detta fall säger domstolen emellertid att kommunens tydliga mål och agerande ger anledning att istället börja med att bedöma om balkens mål om hållbarhet klaras. Domstolen prövar därmed övergripande om verksamheten är förenlig med hållbar utveckling och målet om övergödning. Domstolen framhåller det viktiga samspelet mellan balkens mål och kraven på hänsyn, där avsikten är att miljömål ska ge vägledning om vad som är rimliga krav. Slutsatsen är att vattentoalett inte är tillräckligt robust lösning för att långsiktigt reducera närsalter. Det är därmed inte förenligt med miljöbalkens mål att godta anläggningen och det skulle försvåra möjligheten att nå målet Ingen övergödning. Lösningen bör, i

[58] Miljödomstolens yttrande den 19 maj 2003 i M 121-01, med regeringens tillåtlighet den 15 september 2006.

[59] Miljööverdomstolens dom den 9 november 2006 i M 9983-04.

enlighet med lokala mål, vara torrtoalett, säger domstolen. Detta är förvisso ett mycket intressant fall, men det är svårt att gissa hur det skulle ha blivit med ett mera visionärt landskapsmål. Det går i alla fall att räkna på utsläppen….

Miljökvalitetsmål ska (dvs. måste) användas även som instrument för prioriteringar i myndigheters löpande arbete. Denna styrning framgår av t.ex. verksinstruktioner, regleringsbrev och uppdrag från regeringen. Observera att det är dessa formaliserade dokument som leder till ”Måste”, inte målen i sig.

Miljökvalitetsmålens huvudsakliga funktion är således beslutsunderlag som visar politiska prioriteringar i miljöarbetet. Några för landskapet viktiga mål är följande.

Målet ”Rikt odlingslandskap” är förstås särskilt intressant. Delmålen anger att landskapets värde för biologisk produktion och livsmedel ska skyddas. Biologisk mångfald och kulturmiljövärden ska stärkas. Det kräver ett välbalanserat näringstillstånd och låg föroreningshalt. Brukningen ska minimera negativa effekter och ekologisk odling öka. Främmande arter ska inte introduceras. Värden som uppkommit genom traditionsenlig skötsel ska bevaras och ängs- och hagmarker skötas. Odlingslandskap som torrläggs ska successivt återfå hydrologiska och ekologiska funktioner.

Även ”Levande sjöar och vattendrag” är relevant. Ytvatten ska vara variationsrika livsmiljöer och många frågeställningar hänger samman med ytvattnet: produktionsförmågan, biologisk mångfald, kulturmiljöer, landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion, friluftsliv.

”Levande skärgård” rymmer i sig en paradox; människors bruk av skärgården kan betraktas som ett hot mot värdena där men samtidigt bekräftar målet att skärgården ska vara levande i betydelsen bebodd. Upplevelser till följd av natur- och kulturmiljöer är grunden för rekreationsvärden men nyttjandet ska bedrivas hållbart.

”Levande skogar” handlar om att skogens värde för biologisk produktion, biologisk mångfald, kulturmiljövärden och sociala värden ska värnas. Naturliga funktioner och processer ska upprätthållas. Främmande arter ska inte introduceras och hotade arter ska kunna spridas. Ytterligare skogsområden ska skyddas på grund av naturvärdena.

”Storslagna fjäll” har t.o.m. ett namn som bygger på känslan för landskap! Våra fjäll är Europas mest opåverkade miljöer med mycket höga natur-, kultur- och upplevelsevärden men med stor känslighet för yttre störningar. Tysta områden är allt mera sällsynta. Karaktären av betespräglat storslaget landskap med vidsträckta områden ska bevaras. Nyttjande av fjällen ska bedrivas med hänsyn till den långsiktiga produktionsförmågan samt de nämnda värdena. Hotade arter ska kunna spridas. Buller, föroreningar och störningar ska minimeras. Barmarkskörning bör ge enbart försumbara skador.

När det gäller ”God bebyggd miljö” är landskapet dock inte lika dominerande utan målet rymmer allt möjligt från komposter till grushushållning. Där ska dock finnas skönhetsupplevelser och trevnad liksom ett varierat utbud som ger människor möjlighet till rikt liv. Värden ska tas till vara och utvecklas. Detta skapas bl.a. genom att byggnader lokaliseras och utformas miljöanpassat och så att god hushållning främjas. Natur- och grönområden ska värnas så att lek, hälsosamt lokalklimat mm tillgodoses. Estetiska värden ska förstärkas. Miljöanpassade kollektivsystem av god kvalité bör finnas. Avfall och restprodukter måste sorteras och återföras i ett balanserat samspel med omgivningen. Trafikbullret behöver minska.

Målen är inte formellt kopplade till miljöbalken, men kan som sagt fungera tolkningsstöd vid avvägningar och bedömningar. Ofta begär beslutsmyndigheten redovisning av hur förslagen förhåller sig till målen, ibland även regionala preciseringar. Det finns en ömsesidighet mellan balken och målen. Balkens olika regler är ett av många styrmedel för att nå målen och målen ger stöd vid avvägningarna enligt balken[60].

Slutsatser

Portalen är en viktig ingång för landskapet, eftersom den bestämmelsen är kopplad till all tillämpning av balken och dess anknutna lagar. Det är enligt min mening därför ytterst värdefullt att där synliggöra landskapet, som likt naturen har ett självständigt värde med oss som förvaltare.

När det skapats kvalitetsmål för landskap i enlighet med konventionen kan dessa förväntas ge ytterligare konkretiseringar, till stöd för tillämpningen av miljöbalken liksom andra regelverk. Det är viktigt att notera att dagens miljömål bara är stöd för beslutandens avvägningar och andra bedömningar. De kan formellt inte ge bindande styrning, för då byter de skepnad och blir normer (dvs. regler). Jag uppfattar emellertid att de kvalitetsmål som ska göras för landskapen, är mera avsedda att direkt styra beslut om landskap och prioriteringar där, särskilt genom kravet att åtgärder ska finnas med i ”målen”. Som jag nämnt är därför arbetet med konventionens mål mera lika framtagandet av åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer än något som motsvarar formuleringen av svenska miljömål. Det är således arbetsmodellen jag ser som tänkbart stöd, men inte en kopia. Det finns ju skillnader mellan att arbeta med normer som anger den sämsta miljö som kan godtas och mål som visar ett önskvärt tillstånd. När det gäller mål för vanvårdade landskap blir dock likheterna större, även när det gäller formuleringen av själva målet.

3.2.3 Allmänna hänsynsreglerna 2 kap MB

Utgångspunkter

Tillämpningströskel i 1 §. Så snart det kan bli mer än försumbar negativ inverkan på ”hälsa & miljö”, måste åtgärderna anpassas med stöd av hänsynsreglerna. Inverkan på landskap är formellt en del av detta, men är inte en så prioriterad miljöfråga att det märks i tillämpningen.

Rimlighetsbedömning i 7 §**.** Hänsyn ska visas ända tills det blir orimligt. Gränsen går där kostnaden är oproportionerligt hög i förhållande till den miljönytta som kan vinnas. Denna avvägning mellan miljönytta och kostnad är en av huvuduppgifterna i beslutshusets rum. Om landskap synliggörs som en politiskt prioriterad miljöfråga, är det troligt att landskapets miljönytta kommer att beaktas mera vid sådana avvägningar.

Andra bedömningar av kravnivå. Ibland kan det bli nödvändigt med ytterligare insatser, dvs. det kan finnas skäl att visa ytterligare hänsyn än vad som först bedömdes rimligt. Det hänger samman med specifika hänsynskrav eller stoppregler (se vidare nedan). Exempelvis behövs hänsyn så att:

- miljökvalitetsnormer inte åsidosätts (2 kap 7 § 2 st och 5 kap 3 §), vilket dock inte berör landskap annat än indirekt,

[60] Samspelet mellan miljömål och balken beskrivs närmare i min utredning åt Miljöbalksutbildningen, SOU 1999:142, bilaga 6.

- riksintressen inte utsätts för otillåten skada (3 och 4 kap), där landskap ofta är en viktig del av intresset,
- föreskrifter för reservat mm inte åsidosätts (7 kap), där landskap ofta är en del av skyddssyftet.

Vilken hänsyn som slutligen kan krävas, för landskap och andra miljöfrågor, beror således på vilka slags intressen som berörs och eventuella specialregler för dessa. För vissa situationer finns t.ex. andra ribbor än begreppet ”orimligt”. Hänsyn till allmänna intressen i 3 kap krävs ”så långt möjligt” medan riksintressen ”skall” skyddas mot påtaglig skada. Berörs Natura 2000 måste man vara beredd på mycket långt gående hänsyn i form av alternativsökning, anpassning och kompensation, eftersom gränsen för det acceptabla där går redan vid ”skada”. Landskap stöds direkt och indirekt av de olika skärpningarna.

Bevisbörda i 1 §. Ansvaret för att bevisa hur det förhåller sig, har flyttats från ”naturen” till den som vidtar åtgärden. Denne ska kunna styrka hur hänsyn visats och att ytterligare försiktighetsmått är orimliga. Det är en förstärkning av landskapets position, liksom för övriga miljöintressen.

Skadeansvar i 8 §. Uppstår skada, har den som orsakat skadan ansvar för att avhjälpa den och kompensera olägenheterna. Ansvaret är i princip evigt. Detta gäller även landskap, men tillämpningen handlar i princip bara om förorening eller störning som buller etc. Tillsynsmyndigheten har ansvar för att aktivera skadeansvaret. Genom att synliggöra landskap som politiskt prioriterad miljöfråga kan tillämpningen påverkas, men i realiteten handlar det (som vanligt) också om att det finns resurser i form av kunskap och tid.

Synen på skada. Det finns flera ”nivåer” när det gäller skadebedömning:[61]

- Hindra – inte skada alls.
- Motverka – det uppstår viss skada.
- Förebygga – skada stoppas helt eller minskas.
- Kompensera – påverkar inte skadan i sig, men extraordinära åtgärder (kanske på andra platser) kan minska förlusterna totalt sett.[62]

Kunskap i 2 §. För att verksamhetsutövaren ska kunna visa hänsyn såväl som bevisa hur åtgärden utvecklats i hänsynsfull riktning från idé till genomförande, behövs kunskap om omgivningen såväl som åtgärderna och mötet mellan dem, dvs. konsekvenserna som kan följa för olika intressen. Detta allmänt hållna krav att skaffa kunskap konkretiseras såväl som skärps av andra regler inom och utom miljöbalken. Några exempel är miljö- och hälsoutredningar för kemiska produkter, företagarens plikt att hålla sig underrättad om sin verksamhet (egenkontroll), särskilda undersökningar och mätningar för tillsynen. Vissa kunskapsdokument har till och med separata procedurregler, t.ex. miljökonsekvensbeskrivningar, hushållningsunderlag, åtgärdsprogram, planer. Landskap syns bara i reglerna om MKB, men formellt får landskap vara en fråga i flertalet kunskapsinstrument.

[61] Prop. 1997/98:45 del 2 s 18, del 1 s 315.

[62] Se den ovan beskriva bestämmelsen i MB 16 kap 9 §.

Om kunskapsläget är sådant att man inte vet med säkerhet hur det kan gå, är det emellertid ingen ursäkt får att undgå hänsyn. Redan när skada kan anas, måste man börja bli hänsynsfull. Detta är den svenska innebörden av **försiktighetsprincipen,** 3 § 2 st. Även här är landskap en del av miljön, men inte en prioriterad del i tillämpningen. Jag har inte kunnat finna något exempel med landskap.

Hänsynsmix

Påhejad av bevisbördan, kunskapsuppbyggnaden m.m. enligt ovan, ska sökas en lämplig blandning av följande hänsynskrav, så att det ger den samlat bästa lösningen med tanke på portalparagrafens intressen (där landskap är en tämligen osynlig del). Det handlar om hänsyn genom att:

- välja plats där ändamålen kan nås med minsta intrång; **lokalisering** 6 §
- minska skador med försiktighetsmått och begränsningar; **hänsyn** 3 § 1 st
- välja rätt typ av resurs och effektiv användning; **hushålla** 5 §
- utnyttja möjligheten till återbruk m.m.; **kretslopp** 5 §
- välja minst farliga kemiska produkter; **substitution** 4 §
- välja bästa möjliga teknik; **BAT** 3 § 1 st sist

Landskap stöds tydligt av lokaliseringsbestämmelsen men mera indirekt av övriga. Det kan i och för sig betraktas som god hushållning att bruka landskap på långsiktigt sätt, men det ligger närmare lokalisering än hushållning…

Angående lokaliseringsprincipen bör följande uppmärksammas. Platsen ska vara lämplig i sig, med tanke på de ändamål/funktioner som förslaget handlar om. En allmän utgångspunkt är att områden ska användas för det de är mest lämpade för, med hänsyn till beskaffenhet och läge och de behov samhället har. Dessutom ska platsen vara ”bäst”, dvs. ändamålet med projektet ska kunna nås där med minsta intrång och olägenhet. Det innebär att man i princip alltid måste överväga om det finns alternativa platser som är bättre.[63] Finns det bättre platser men de innebär orimliga kostnader, behöver dessa skäl beskrivas när platsen väljs bort. Detta görs normalt i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen. Med hjälp av övriga hänsynsregler kan en i och för sig mindre lämplig plats bli ”bäst”, t.ex. genom försiktighetsmått.

Det är denna samlade bedömning som är vanligaste resonemangen i praxis, när det gäller frågor om landskap liksom andra miljöfrågor. En industribyggnad i Smögen nekades bygglov och strandskyddsdispens bl.a. med motivet att det i och för sig inte var påtaglig skada men det skulle bryta kustlandskapets kontur och medföra emissioner från trafik m.m.[64] Här var det således landskap jämte andra miljöintressen som tillsammans vägde

[63] Observera resonemanget som förs angående vindkraft i ”Tanumsfallet”, där miljödomstolen i princip finner att alla lämpliga platser är angelägna att bygga ut, till synes mot bakgrund av Riksdagens uttalanden om det angelägna i vindkraftsutbyggnad. Miljödomstolen utvecklar frågan så här: Lokaliseringsbestämmelserna gäller naturligtvis för vindkraft liksom för all övrig miljöfarlig verksamhet. Omständigheterna kring vindkraftsutbyggnader är dock något speciella, säger miljödomstolen. För flertalet miljöfarliga verksamheter är ofta frågan vilken av flera tänkbara platser som skall väljas. För vindkraften gäller istället att etablering kan och kanske bör ske på flera av de platser som är tänkbara. Härav följer att det vid vindkraftsetablering huvudsakligen blir fråga om att bedöma om en tänkt lokalisering är lämplig med hänsyn till föreliggande motstående intressen. Frågan om alternativa lokaliseringar blir främst aktuell vid risk för överetablering i ett visst område. Det är då naturligtvis viktigt att de lämpligaste platserna väljs med tillämpning av miljöbalkens hänsyns- och tillåtlighetsregler. Jag beskriver fallet närmare på sidan 57.

[64] Kammarrättens i Göteborg beslut den 1 april 2003 i mål 2181-03

över för skydd av dagens landskap. Vindkraftanläggningen på Uljabuouda, som beskrevs i avsnitt 3.2.2 om mål, godtogs vid den samlade bedömningen. Lokaliseringen var ur störningssynpunkt gynnsam i jämförelse med många andra, även med beaktande av landskapsbild. Anläggningen blir visserligen synlig på stora avstånd, men få människor vistas inom det område där den ger ett dominerande intryck.

Det är ibland svårt att förstå avvägningen utan att själv ha varit på platsen. I ett fall – som även illustrerar svårigheten att skydda vardagslandskap – beskriver Miljööverdomstolen att området är ”attraktivt med vacker utsikt och av kulturhistoriskt intresse” där uppförandet av vindkraftverk skulle medföra en påverkan på landskapsbilden och även på de närmsta omgivningarna på grund av vägar. Länsstyrelsen hade sagt nej med motivet att det var ett mycket värdefullt område på grund av natur- och kulturmiljön. Miljödomstolen höll med och lade till att elproduktionen i nationellt perspektiv var irrelevant medan miljön var unik och uttryckligen skyddsvärd. Miljööverdomstolen sa emellertid ja till vindkraftverket, trots beskrivningen ovan av områdets värden. Slutsatsen var helt enkelt att motstående intressena inte var av sådan styrka att de hindrade etableringen.[65] Vindkraft vid världsarvet Tanums Hede bedömdes bara av första instans, men innehåller intressanta resonemang om landskap. Fallet beskriver jag närmare i avsnittet om riskintressen, se 3.2.7 nedan.

Det går vanligtvis inte att se hur stor betydelse landskapet hade, men ibland utvecklas motiven så att det blir tydligt att landskapet haft avgörande betydelse. Ett exempel på detta är prövning av vattenkraft i Alsterån.[66] Exemplet visar enligt min mening också hur svårt det är att plocka isär natur och kultur, och antyder att ett mera landskapsmässigt angreppssätt kanske tydligare skulle ha fått fram det samlade värdet. Det gällde utökad dämning (ca en meter) i anslutning till älvens mynning i Vänern. Länsstyrelsen betonade riksintresset för kultur, knutet till Gustaf Frödings författarskap med landskapsbild, byggnader, minnesmärken och autentiska lämningar från 1800-talets andra hälft och sekelskiftet 1900. Statens ambitioner är att Frödings anda ska bevaras genom de fysiska lämningarna och den landskapsbild som fanns på Frödings tid och som han rörde sig i. Han upplevde skillnader mellan vatten, skog och öppen mark och det är viktigt att bevara dessa grunddrag i landskapet. Miljödomstolen ansåg inte att kulturmiljön men däremot naturmiljön skulle påtagligt skadas och avslog ansökan. Men Miljööverdomstolen lyfter fram Fröding och säger att tyngdpunkten i kulturmiljövärdet ligger på herrgårdarna och odlingslandskapet. Naturen vid Alsterån har inte specificerats som särskilt värdefull från kulturmiljösynpunkt, men den ingår i gårdarnas närmiljö och förknippas med Frödings tid och diktning. "Från denna utgångspunkt skulle en dämning förändra vattenströmningen och strändernas utseende på ett sätt som är negativt från kulturmiljösynpunkt". Vinsten överväger inte de sammantagna skadorna och olägenheterna för främst kulturmiljöintresset, landskapsbilden och friluftslivet samt i mindre mån fiskeintresset och turismen. Därför avslås överklagandet.

Noteras kan att i tillämpningen har även verksamhetens stöd för landskapet beaktats, dvs. som ett skäl för att säga ja till en störande verksamhet. I ett fall har t.ex. hästhållning godtagits då dess syfte endast var att hålla landskapet öppet.[67]

---

[65] Miljööverdomstolens dom den 1 november 2005 i M 2966-04, Sotenäs

[66] Miljööverdomstolens dom den 28 juni 2004 i M 1368-03

[67] Miljödomstolens i Stockholm dom den 27 mars 2003 i M 77-02

Slutsatser

Hänsyn handlar inte bara om att vidta skyddsåtgärder utan också en grundsyn när det gäller omfattning; hänsyn genom att *begränsa* sig. Detta kan vara nog så viktigt i ett landskap.

Flera av hänsynsreglerna – särskilt lokaliseringsbestämmelsen – har mycket stor betydelse för landskap. Särskilt viktigt är att denna hänsyn både ska tillämpas vid vissa formella beslut och iakttas av alla och envar som kan mer än obetydligt påverka omgivningen. Det betyder att var och en som påverkar landskap behöver tänka på hur förändringen kan göras på skonsamt sätt, även om ingen myndighet behöver pröva förändringen. Detta är emellertid både ett pedagogiskt och ett informationsproblem…. att få alla och envar att inse denna plikt att vara hänsynsfull! Det är definitivt inte en vida känd plikt idag. Denna situation förvärras av att landskap inte är en prioriterad – synlig – del av miljöbegreppen.

Viktigt att notera är dock att hänsynskraven knappast kan leda till en aktivitetsplikt, dvs. ett ansvar för att vidmakthålla ett landskap. Hänsynskraven aktiveras inte vid underlåtenhet utan när man ska vidta någon åtgärd. Det är således fortfarande en stor del av landskapshoten som ligger utanför hänsynsreglerna.

3.2.4 Hinder av mjuk eller hård karaktär

Miljöbalken innehåller flera gränser för beslut, några i form av stopp i husets golv och några i form av avvägningar i husets rum och tak.

Absolut gräns för hälsan

Det allmänna hälsotillståndet får aldrig försämras av någon verksamhet eller åtgärd. *(2 kap 10 § sista meningen)* Oavsett samhällsnyttan kan dispens inte medges. Avvägning är inte möjlig.

Regeln kan knappast, ens indirekt, ha betydelse för landskap.

Stopp för dålig miljökvalitet

Avvägningen av vad som är rimlig hänsyn får inte medföra att en miljökvalitetsnorm åsidosätts *(2 kap 7 § 2 st).* Oavsett ekonomi, rimligt teknikval etc. så får miljökvalitetsnormer inte trädas för när. Avvägning är inte möjlig. Bara om andra åtgärder genomförs som kan innebära att möjligheterna att klara normen samlat ökar, kan förändringen komma till (*16 kap 5 §).* Idag reglerar normer främst luftkvalitet. Olika åtgärder kan vidtas inom den ”bubbla” av luft där normen råder.

Indirekt bidrar förstås ren luft till goda landskap, men normer kan knappast betraktas som styrmedel för landskap.

Avvägning för hälsa och miljö

Väsentligt försämrade levnadsförhållanden eller avsevärt försämrad miljö medges bara om verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. *(2 kap 9 § 2 st och 10 § första meningen)* Skada eller olägenhet av väsentlig betydelse kan medges bara om det finns särskilda skäl. *(2 kap 9 § 1 st)*

Denna stoppregel kan i princip avse landskap men har, såvitt jag har kunnat finna, inte använts så.

Företräde för riksintressen

Riksintressena enligt 3 och 4 kap får som huvudregel inte skadas påtagligt. Det är emellertid en bedömning i många led, innan det går att säga att förslaget ska stoppas på grund av riksintressen:

- Är det område som berörs verkligen av riksintresse?
- Vilka av värdena som grundar intresset påverkas av förslaget och hur då?
- Är påverkan av sådan omfattning eller betydenhet att det verkligen kan bedömas som påtagligt (eller annat angivet skadebegrepp)?
- Är förslaget om ändrad markanvändning också av riksintresse, så att skadan kan medges i alla fall, om förslaget utgör bäst hushållning?

Reglerna innehåller således både bedömningar (av värden och skador) och avvägningar (mellan konkurrerande riksintressen). Det är viktigt att påminna om att endast intressen av samma dignitet får vägas mot varandra. Är t.ex. den föreslagna förändringen av enskilt intresse eller annat allmänt intresse än riksintresse, är det endast möjligt att göra en skadebedömning, dvs. riksintresset får inte påtagligt skadas. Punkt fyra ovan aktualiseras då inte.

Riksintresse kan ha stor betydelse för landskap, se närmare i 3.2.7.

Företräde för naturen

Naturvärden i det europeiska nätverket Natura 2000 får inte skadas[68]. Vissa mycket angelägna allmänna intressen kan bara under speciella omständigheter (alternativ saknas m.m.) efter dispens (tillåtelse) från regeringen få skada[69]. Berörs prioriterade arter måste först kommissionen yttra sig[70]. Det ligger i och för sig en bedömning i vad som utgör ”skada”, men det är ingen avvägning mellan natur och projekt. Naturens prioritet är given. Projektet ska bevisa att det saknas alternativ, sin samhällsnytta och sin möjlighet att kompensera.

Detta europeiska nätverk måste vara ett av de viktigare redskapen för de europeiska landskapen. Det är dock viktigt att komma ihåg att dess utpekande är ekologiskt grundade, dvs. områdena behöver inte vara värdefulla i ett landskapsperspektiv.

Slutsats

Sammanfattningsvis är min slutsats att landskapet inte har någon tydlig stoppregel eller prioritering i miljöbalken. Delmängden natur skyddas av starka regler, av karaktären stopp eller prioritet ett, men i övrigt är det avvägningsregler som gäller för skyddet av landskap.

[68] MB 7 kap 28 b §

[69] MB 7 kap 29 §

[70] 20 § förordningen 1998:1252

3.2.5 Särskilda hänsynskrav

Jordbruk

För jordbruket gäller att hänsyn till natur- och kulturvärden ska visas både vid skötsel av jordbruksmark och då marken tas ur produktion[71].

Miljöbalksutredningen pekade på jord- och skogsbrukets stora inverkan på miljön. Hur dessa näringar bedrivs påverkar i hög grad bl.a. den biologiska mångfalden, kväveläckage och naturmiljöns utseende. Miljöbalken innehåller bemyndiganden m.m.[72] motsvarande skötsellagen, om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i jordbruket. Bemyndigandena[73] ger myndigheter (Jordbruksverket i första hand) möjlighet att ställa upp generella och konkreta krav på hänsyn i jordbruket. Jordbruksverket ska samråda med bl.a. Riksantikvarieämbetet inför regleringen. Hänsynskraven i föreskrifterna överlappar delvis miljöbalkens allmänna hänsynsregler, vilka också är tillämpliga på verksamhet i jordbruket. Om natur- och kulturvärdena kräver särskilda eller mera långtgående föreskrifter används balkens regler om områdesskydd istället för sektorsföreskrifter.

Föreskrifterna hanterar idag mestadels miljöstörningar av utsläpp och liknande, t.ex. gödselhantering, sådd, antalet djur per ytenhet m.m. Indirekt har odling och djurhållning alltid betydelse för landskapet, och reglerna är förvisso styrmedel för konventionen om rätt av mindre betydelse. Av mera direkt betydelse för landskapet är dock reglerna[74] om hantering av element i landskapet som brukningsvägar, stentippar, gränsvallar, renar mellan åkerskiften och hägnadsrester. Sådana brukningshinder eller anläggningar av träd och buskar m.m. får som huvudregel inte tas bort, på grund av natur- eller kulturvärdet. Inte heller får massor läggas upp så att dessa värden skadas.

Närmare reglering av hänsyn sker således genom föreskrifter som utfärdas av Jordbruksverket efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Här finns med andra ord färdiga rutiner för samverkan mellan myndigheterna, som kan användas om det behövs sektorsföreskrifter om hänsyn mera specifikt för landskapet.

Täkt

Behovet av täkter ska vägas mot skadorna på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt[75]. Tillstånd får inte lämnas om det befaras att livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande hotas.

Detta stödjer bevarande av väsentliga beståndsdelar i landskap vid den speciella – och särskilt landskapspåverkande – verksamheten täkt. Hela landskapets värden är dock inte synliggjorda, utan ryms i ”miljö i övrigt”, liksom i de allmänna hänsynsreglerna som gäller även här.

---

[71] MB 12 kap 8 §. När skötsellagen ersatte 1969 års jordhävdslag var huvudsyftet att brukningen av jordbruksmark skulle hålla viss minimistandard. För att motverka att brukningsvärd mark togs ur jordbruksproduktion innehöll lagen, med vissa undantag, tillståndstvång för nedläggning av jordbruk. Sedan år 1990 räcker det emellertid med en anmälan till länsstyrelsen innan jordbruksmark tas ur drift.

[72] MB 12 kap 7-10 §§

[73] Se förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket samt ett antal föreskrifter från Jordbruksverket, t.ex. SVJFS 1999:79.

[74] SJVFS 1999:119

[75] MB 9 kap 6 a §

Slutsats

Sammanfattningsvis kan landskap direkt ha nytta av dessa sektoriella hänsynskrav, men det är i första hand de värdefulla komponenterna i pyramidens topp som skyddas. Vardagslandskap kan enligt min mening i allmänhet inte anses bli skyddade med dessa hänsynskrav.

3.2.6 Områdesskydd

De flesta av områdesskydden i miljöbalken bygger på naturvårdslagens skyddsformer och de avser även dessa att skydda eller bevara toppen av pyramiden.

Förarbetena till naturvårdslagen anger att *begreppet natur* avser även den kulturpräglade naturen, t.ex. lövängar och betesmarker ”vilkas bevarande i traditionsenlig hävd bidrar till kännedom om det gamla odlingslandskapet” eller som ”utmärker sig för särskild skönhet”.[76] Naturvårdslagens tillämpningsområde omfattade således även kulturpräglade delar av naturmiljön, i den mån skydd inte följer av lagen (1988:950) om kulturminnen.

Förarbetena till miljöbalken framhåller också kulturmiljöns betydelse:[77] ”En god yttre miljö är ofta ett landskap eller område som har ett rikt kulturhistoriskt innehåll.” Ambitionen att slå vakt om den historiska dimensionen i landskapet beskrivs som ytterligare en bevarandeaspekt, jämte omsorg om biologisk mångfald och landskapsbild ur estetisk synpunkt. Förarbetena använder begreppet ”historiskt landskap”, präglat av markanvändning och byggnader från äldre tider, hävdade eller ohävdade kulturlandskapselement som återspeglar väsentliga drag och företeelser från äldre markanvändning. En betydande del av dess värde utgörs av ”sambanden mellan de enskilda kulturlandskapselementen och av samspelet med naturmiljön”. Det samlade kulturvärdet i ett historiskt landskap kan således sägas vara större än summan av kulturvärdet hos de enskilda element som ingår i landskapet.

Förarbetenas synsätt ligger i linje med konventionen. Kulturmiljöns värden är dock inte tydliga i miljöbalkens bestämmelser, som framgår av den följande redovisningen, och det kan betydligt försvåra konventionens genomslag.

Allemansrätt

Regeln om allemansrätt bygger på samma tanke som konventionen: Var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars *vistas i naturen* ska visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den[78]. Möjligheten att vistas i naturen är viktig för människans rekreation och avkoppling. Tillgången till naturen bidrar dessutom till att skapa *förståelse* för betydelsen av en god miljö och allmänhetens engagemang kan öka i frågor om natur och miljö[79].

Den för svenskar så självklara, men för andra nationer synnerligen ovanliga, allemansrätten måste anses som en mycket viktig del i konventionens genomförande.

---

[76] Prop. 1964:148 s. 45

[77] Prop. 1997/98:45 del 1 s. 323

[78] MB 7 kap 1 §

[79] Specialmotiven till MB 7 kap 1 §

Nationalpark

Bestämmelsen om nationalpark är ett grundstadgande för landskapet: ”Ett mark- eller vattenområde som tillhör staten får efter riksdagens medgivande av regeringen förklaras som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick.”[80] Det är emellertid ett landskapsperspektiv med naturglasögon: ” vilka utgör karakteristiska prov på ursprungliga eller *av kulturinflytelser relativt oberörda landskapstyper* med tillhörande ytbildning, djurvärld och växtvärld.” [81] Parkerna ska enligt motiven bilda centralhärdar för vetenskaplig forskning men samtidigt i princip stå öppna för envar. Det får meddelas föreskrifter om dels vård och förvaltning av nationalparker, dels inskränkningar i rätten att använda marken där.

Det är med andra ord långtgående styrmedel för konventionen, men de kommer i fråga bara för ett fåtal områden av särskilt stort värde och med fokus på natur.

Naturreservat och kulturreservat

Redan före miljöbalken fanns möjlighet för även kommuner att inrätta reservat[82]. Det följer med andra ord tanken i konventionen att aktörer nära marken ska ges möjlighet att styra landskapets bruk och skydd. Reservat kan inrättas på fastigheter som ägs av kommuner eller enskilda, även om markägaren skulle motsätta sig det. Markägaren har dock rätt till ersättning när pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.[83] Det ska göras en avvägning mellan skyddsbehovet och enskildas intressen[84]. Det kan meddelas dispens från föreskrifterna om reservatet.[85] Intrång ska kompenseras.

Det får meddelas en lång rad inskränkningar i reservat, t.ex. förbud mot bebyggelse, stängsel, upplag, schaktning, täkt, uppodling, dikning, muddring, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel, ändra befintlig byggnad eller anläggning för annat än lantbrukets behov, anlägga väg, campingplats, brygga eller luftledning, uppföra flaggstång eller mast, anbringa tavla eller skylt, ta bort eller skada stenmur eller odlingsröse, ta bort döda träd och vindfällen samt bränna ris. Även verksamheter som bedrivs utanför reservatet men som kan få skadliga effekter i reservatet kan styras. Alla och envar omfattas som sagt av de allmänna hänsynsreglerna, vars krav skärps vid så värdefulla områden. Det finns även laglig grund för aktiva åtgärder i området, som gallring, röjning, slåtter, plantering, betesdrift, avspärrning eller liknande.[86]

Det finns tillnamnet ”natur” respektive ”kultur” på reservaten. Beteckningen kulturreservat ska användas när kulturmiljön är det huvudsakliga skälet för att ett område ska skyddas[87]. Enligt förarbetena finns inget hinder mot att som naturreservat skydda områden som utöver värdefull naturmiljö också kan karaktäriseras som ett kulturpräglat land-

[80] MB 7 kap 2 §

[81] Specialmotiven till MB 7 kap 2 §

[82] MB 7 kap 4 §

[83] Enligt 2 kap. 9 § expropriationslagen kan expropriation ske för att bevara ett område som naturreservat.

[84] MB 7 kap 25-26 §§. Dessa gäller även vid prövning av dispens m.m.

[85] MB 7 kap 7 §

[86] MB 7 kap 6 §

[87] MB 7 kap 9 §

skap. ”Tvärtom kan det i många fall vara så att naturmiljöns skyddsvärde höjs just genom anknytningen till det kulturpräglade landskapet.” Det är dock två separata skyddsinstitut, vilket enligt min mening faktiskt får anses motverka landskapets intressen enligt konventionen, eftersom det framhåller delmängder snarare än helheten landskap.

Bevarandet av *biologisk mångfald* lyfts genom miljöbalken fram som syfte med naturreservat, vilket enligt förarbetena ska markera just att en helhetssyn bör prägla användningen[88]. Vidare kan syftet vara att vårda och bevara *värdefulla naturmiljöer*. Detta förtydligades i äldre rätt med: "på grund av sin betydelse för kännedomen om landets natur, sin skönhet eller eljest märkliga beskaffenhet". Detta förtydligande ligger närmare konventionen, och på så sätt är det enligt min mening synd att orden rensats bort från regeln. Dess betydelse för skyddet finns dock kvar, men blir mindre tydlig i och med att orden inte syns. Syftet med naturreservat kan för det tredje vara att tillgodose behov av områden för *friluftslivet*. Även detta ligger konventionen nära.

För att bevara värdefulla kulturpräglade landskap används således kulturreservat. Det gäller enligt förarbetena kulturlandskap som präglas av äldre tiders *hävd* och bruknings-former eller som innehåller värdefulla *kulturlandskapselement*[89].

Det är viktigt att komma ihåg att skyddsbesluten inte innebär ett hinder mot alla förändringar. Dispens har t.ex. medgetts för mast och teknikbodar på Kinnekulle, med motivet att det var godtagbar påverkan på landskapsbild och kulturvärden liksom naturmiljö.[90] Golfbana har godtagits inom Barsebäcks naturreservat.[91] Motivet var att utökningen av golfbanan inte innebar några större förändringar i topografin och ytförhållanden eller av naturmiljön. Syftet med reservatet var att i landskapet framhäva den geologiska bildningen samt göra området tillgängligt för allmänheten.

Naturminne

Ett *särpräglat naturföremål* får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturminne, om det behöver skyddas eller vårdas särskilt[92]. Det är numera rätt ovanliga beslut. Exempel på naturminnen är Rumskullaeken, flyttblock, raukar, jättegrytor.

Konventionens landskapselement kan här finna stöd.

Biotopskyddsområde

Mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för *hotade djur- eller växtarter*, eller som annars är särskilt skyddsvärda, får förklaras som biotopskyddsområde. Det får avse enskilda områden eller samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet. Några exempel är rik- och kalkkärr i jordbruksmark, naturliga ängar och naturbetesmarker samt naturliga bäckfåror och ras- eller bergbranter. Skyddet kan användas även om området i sig inte har några unika egenskaper. Det krävs dock att biotoperna uppfyller vissa krav på ekologisk stabilitet. Det är förbjudet att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som kan skada områdets naturmiljö.

---

[88] Specialmotiven till MB 7 kap 4 §

[89] Specialmotiven till MB 7 kap 9 §

[90] Miljööverdomstolens dom den 22 juni 2006 i M 3412-05

[91] Miljööverdomstolens dom den 8 maj 2001 i M 4027-00

[92] MB 7 kap 10 §

Även här är det således delmängden natur i landskapet som primärt skyddas. Av förarbetena framgår dock att reglerna ger möjlighet vidta de åtgärder som behövs för att vårda de skyddade biotoperna. Sådan vård finns särskilt för ”de kulturpräglade biotoperna i odlingslandskapet, som ofta måste hävdas för att bibehållas i ursprungligt skick.” Således är kulturmiljön ett underliggande värde, men inte ett synligt värde.

Samråd om naturmiljön

Arbetsföretag – verksamheter och åtgärder – som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska föregås av samråd med myndighet, om inte det redan prövats enligt miljöbalken.[93] Genom föreskrifter kan vissa aktiviteter beläggas med obligatorisk samrådsplikt i utpekade områden.[94] Så har skett när det gäller t.ex. skoterled och renstängsel.

Samrådsparagrafen innehåller endast begreppet naturmiljön. Förarbetena[95] anger att naturmiljöfrågor ofta hör ihop med kulturmiljöfrågor och om samrådsmyndigheten finner att också kulturvärden kan skadas, ska de underrätta myndighet som ansvarar för kulturmiljöfrågor. Detta visar enligt min mening att avsikten inte var att samrådet ska avse kulturmiljöfrågor. Naturvårdsverket har emellertid en vidsträckt syn på natur i sina allmänna råd. Det kan diskuteras om denna Naturvårdsverkets tolkning har fullt laga stöd. Det vore för konventionen värdefullt att lagstiftaren klargjorde att Naturvårdsverkets syn ska gälla framför de tidigare förarbetenas. Naturvårdsverkets råd är följande: *Samrådsbestämmelserna i 12:6 MB bör tillämpas också på kulturmiljöer i de fall kulturmiljöerna också kan sägas utgöra naturmiljöer.* Begreppet naturmiljö i 12:6 MB bör tolkas vidsträckt och omfatta det som brukar kallas naturen, såsom berggrund, jordlager och dess ytformer, yt- och grundvatten, skilda naturmiljöer både på land och i vatten samt växter och djur. Det bör omfatta all natur, inte endast värdefull eller orörd natur, och således omfatta även naturmiljön i tätortsnära områden. *Begreppet bör även inkludera landskapsbilden och kulturlandskapet*. I begreppet naturmiljö enligt 12:6 MB bör normalt inte ingå bebyggda tätortsmiljöer, tomt- och gårdsmark, anlagda parker, industri- eller verksamhetsområden eller andra liknande anlagda eller exploaterade områden. Däremot kan vissa åtgärder inom sådana nämnda områden ibland ha inverkan på exempelvis landskapsbilden i ett större område och därmed vara aktuella för anmälan.

I **praxis** har landskapets kulturhistoriskt intressanta värden beaktats. En mast för telenät på Sollerön, Mora kommun, har således förbjudits vid samrådet med motivet att landskapet är kulturhistoriskt intressant (masten kan skada riksintressen för natur och kultur).[96] De kulturmiljövärden som lyftes fram av länsstyrelsen var dels Sollerö kyrka, dels gravfältsområdet Bengtsarvet. Det bärande motivet för riksintresset var sambanden mellan Bengtsarvet och det omgivande landskapet, med utblick och visuell kontakt med andra delar av ön och fastlandet runt Siljan. Det välbevarade odlingslandskapet och landskapsbild av stor skönhet var också motiv. Det vanligaste är dock att motiven anger naturvård som skäl för ja eller nej, t.ex. ett vindkraftverk vid Helsingborg som fick nej

[93] MB 12 kap 6 §. Myndigheten är länsstyrelsen eller kommunen. För vissa skogsarbetsföretag, t.ex. avverkning, skogsbilvägar och skogsgödsling, ska samråd istället ske med skogsvårdsstyrelsen.

[94] Länsstyrelsen har fått bemyndigandet att utfärda sådana föreskrifter, se 7 § SFS 1998:904.

[95] Specialmotiven till MB 12 kap 6 §. Se även avsnitt 4.13.4 i allmänmotiven samt författningskommentarer till 7 kap 4 och 9 §§,

[96] Miljööverdomstolens dom den 27 november 2003 i M 3825-03.

på grund av inverkan på landskapsbild. Det angavs vara intresse från naturvårdssynpunkt.[97]

Samrådsreglerna ska fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för samrådsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra miljöstörande verksamheter, säger förarbetena. Det är möjligt att förbjuda ett arbetsföretag om andra åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt från naturvårdssynpunkt. Normalt uppfylls dock syftet med bestämmelsen genom råd eller förelägganden om försiktighetsmått för att mildra företagets inverkan på naturmiljön. Myndigheten kan kräva att anmälan om samråd ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

Exempel på aktiviteter som det enligt förarbetena kan vara motiverat att anmäla för samråd, är större schaktningar och dräneringar, ledningsgator, omvandling av åkermark till skogsmark, dikning, master, tippa massor, organiserat friluftsliv. Naturvårdsverket[98] ger ytterligare exempel: energiskogsodling, julgranar, parkträd och pyntegrönt, borttagande av brukningshinder i jordbrukslandskapet som är tillåtna enligt Jordbruksverkets föreskrifter[99], byggnader och anläggningar (oavsett om de är lovbefriade[100] eller om de har lovprövas eller planlagts enligt plan- och bygglagen), vägar och järnvägar[101]. Det innebär att samrådet i vissa fall utgör en dubbelprövning, dvs. naturhänsyn ska visas enligt såväl plan- och bygglagen som väg- och banlagen[102], men samråd ska trots det hållas för de redan medgivna verksamheterna.

Sammanfattningsvis, samrådsplikten är generellt ett mycket bra redskap för konventionen. Naturvårdsverkets råd om dialog med sökanden, för anpassning av verksamheten, är helt i linje med konventionen. Bemyndigandet om föreskrifter är också ett redskap som kan passa mycket väl för konventionen och användas t.ex. för vardagslandskap. Möjligheten att ha lokal prövningsmyndighet är också i linje med konventionen. Samrådsplikten omfattar inte bara de mest värdefulla områdena, i pyramidens topp, utan gäller även för naturen i vardagslandskapet i basen av pyramiden. Däremot är definitionen av naturmiljö för snäv för konventionen, även med Naturvårdsverkets vidgande syn på natur. Stadslandskap och kulturmiljöer ligger utanför eller i periferin av redskapet. Tillämpningsområdet för samrådsplikten behöver därmed breddas, eller så får andra redskap väljas för styrning i dessa områden i pyramidens bas.

Landskapsbildsskydd

Före 1975 fanns skydd specifikt för landskapsbilden.[103] Enligt övergångsbestämmelserna till miljöbalken[104] ska tidigare beslut om områdesskydd fortsätta att gälla. Det får avgöras efter omständigheterna vilken skyddsform i miljöbalken som ska tillämpas för respektive område. Vanligt är att reservat används.

---

[97] Miljööverdomstolens dom den 24 januari 2002 i M 7416-00

[98] Handbok 2001:6, Allmänna råd NFS 2001:15.

[99] SJVFS 1999:119

[100] Exempelvis byggnader för de areella näringarna.

[101] Som inte prövats av regeringen enligt 17 kap MB.

[102] Se t.ex. 2 kap 2 § PBL, 4 § väglagen, 26 § vägkungörelsen, banlagen 1 kap 4 §.

[103] 19 § naturvårdslagen (upphävd 1975)

[104] 9 § MP (1998:811)

Denna äldre skyddsform är en viktig del av landskapets skydd, men det är viktigt vid ”uppdatering” av skyddsformen att bilden inte bara är yta utan motiveras även med ett tidsdjup m.m., för att förtydliga kulturvärdena.

I praxis har t.ex. mobilmast stoppats på Ven i Landskrona mot bakgrund av landskapsbildsskydd.[105] Masten skulle få en sådan höjd och framträdande placering i landskapet att den skulle utgöra ett blickfång över stora delar av Ven och genom sin konstruktion vara ett avvikande och främmande inslag i landskapsbilden. Det var i och för sig ett allmänt intresse att bygga ut kommunikationsnätet, men det allmänna intresset att skydda värdefull natur- och kulturmiljö var tyngre.

Ett många fall är bedömningarna olika i olika instanser. Länsstyrelsen sa nej men Miljööverdomstolen ja till att förse en byggnad med veranda och två takkupor i ett landskapsbildsskyddat område. Motivet att godta det var att det medförde ”en mycket begränsad inverkan på landskapets utseende.”[106]

Ibland är det emellertid fråga om detaljer för att godta förändringar. När en strandbod på Öland skulle ersättas med en bostadsliknande byggnad, var Miljööverdomstolens villkor att två stora fönster mot havet skulle bytas mot ett litet gavelfönster.[107] Helhetsintrycket av landskapsbilden skulle inte störas. I detta fall var det även fråga om dispens från strandskydd, och byggnadens utseende bedömdes även utifrån dess avhållande verkan för allmänhetens tillträde.

Å andra sidan finns beslut som anger att en prövning av byggnaders utformning inte behöver vara så detaljerad vid landskapsbildsskydd som vid bygglov, och domstolen godtog till skillnad från länsstyrelsen en takkupa.[108] Länsstyrelsen ansåg att byggnaden redan var väl synlig i landskapet samt att de ljusa tegelpannorna på taket gör att takkupans stora glasytor skulle förstärka husets dominans i landskapet.

3.2.7 Hushållning med mark och vatten

Syfte och tillämpning

Bestämmelserna ger krav på hänsyn till allmänna intressen i mark- och vattenområden men ska tillämpas bara vid myndighetsbeslut om ändrad användning av områdena, dvs. reglerna aktiveras vid markanvändningskonflikter.[109]

Syftet med hänsynskraven är att marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt ska användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjas.[110] De allmänna intressen som ska komma i förgrunden är enligt förarbetena sådana som har central betydelse för att trygga en hållbar användning av naturresurserna i vårt land, bevara god natur- och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande.[111] Landskapet är ett genomgående tema i många av

[105] Miljööverdomstolens dom den 18 september 2003 i M 391-02

[106] Miljööverdomstolens dom den 6 juli 2004 i M 4312-03

[107] Miljööverdomstolens dom den 13 januari 2005 i M 5057-04

[108] Miljödomstolens i Växjö dom den 9 december 2004 i M 3495-04

[109] Hushållningsbestämmelserna finns i 3-4 kap MB och tillämpningsområdet anges i 2 kap 6 § 2 st.

[110] Se punkt 4 i portalen, dvs. MB 1 kap 1 §. Se även specialmotiven till 3 kap.

[111] Specialmotiven till MB 3 och 4 kap.

intressena, men är inte tydligt uttalat i alla bestämmelserna. De olika intressena beskrivs närmare nedan.

Hushållningsbestämmelserna innebär således krav på hänsyn till vissa i lagen angivna allmänna intressen, i den situationen då markanvändningens förändring ska prövas. Vid konkurrens, anger lagen bedömningsgrunder (se nedan) för att slita tvisten om markanvändningen. Men notera att det inte är alla situationer av ändrad markanvändning som är prövningspliktig och inte alla prövningar är kopplade till hushållningsbestämmelserna. Det gäller bara följande prövningar enligt miljöbalken[112] och vissa prövningar enligt lagar som har en uttrycklig hänvisning till miljöbalkens hushållningsbestämmelser:

- prövning under MB 7 kap (t.ex. beslut om och dispens från reservat, strandskydd, vattenskydd etc.),
- prövning av miljöfarlig- respektive vattenverksamhet (tillstånd eller anmälan enligt MB 9 respektive 11 kap),
- regeringens tillåtlighetsprövning enligt MB 17 kap,
- samråd enligt MB 12 kap 6 §,
- vissa beslut enligt luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan- och bygglagen (1987:10), minerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2000:599).

Det är således inte alla beslut enligt vare sig miljöbalken eller övriga lagar som aktiverar hushållningsbestämmelserna. Exempelvis gäller för PBL att beslut om bygglov, marklov etc. ska tillämpa hushållningsbestämmelserna endast om det avser områden utanför detaljplan. Är det inom plan, har bestämmelserna redan tillämpats vid planläggningen. Det innebär att om planen inte tydligt anger hur hänsyn ska visas enligt hushållningsbestämmelserna, så kan frågan falla bort i byggprocessen. Ett annat exempel är beslut om åtgärdsprogram enligt miljöbalken som aldrig ska tillämpa hushållningsbestämmelserna, oaktat att programmets genomförande kan inverka på t.ex. riksintressen. Prövning av undersökningskoncession enligt minerallagen ska inte heller tillämpa hushållningsreglerna; det sker endast inför bearbetningskoncessionen.[113]

Hushållningsbestämmelserna kan inte läggas till grund för krav på skötsel av intresset. Reglerna kräver endast hänsyn i situationen då ändrad markanvändning prövas, vare sig före eller efter.

Hushållningsbestämmelserna är således inte något skyddsinstitut att jämföra med reservat m.fl. utan får snarast betraktas som en uppmaning att tänka efter lite extra långsiktigt, men bara i vissa angivna situationer.

[112] MB 2 kap 6 § 2 st

[113] Minerallagen 4 kap 2 §. Unikt för det beslutet är att den bedömning som då görs, binder andra beslutsinstanser, dvs. hushållningsbestämmelserna ska endast tillämpas en gång, inte vid varje beslut som gäller för övriga lagar.

Omfattning

Hänsyn gäller inte bara mark- och vattenområden utan även den ”fysiska miljön i övrigt”, vilket syftar på t.ex. den byggda miljön och landskapsbilden. Eftersom inte bara områdesskyddad natur- och kulturmiljö omfattas, dvs. toppen av pyramiden, utan även stadslandskap och mera lokala värden längre ner i pyramiden ska beaktas, är hushållningsbestämmelserna i konventionens perspektiv intressanta komplement till skyddsinstitut som reservat m.m.

Basen i pyramiden med vardagslandskap kan dock inte generellt anses som allmänt intresse enligt dessa bestämmelser. Det måste finnas något speciell i området, som gör det till allmänt intresse.

Ansvarsfördelning

Var de olika allmänna intressena finns, geografiskt, ska framgå av de kommunala översiktsplanerna.[114] Dessa ska även redovisa motiven varför området är av nationellt (riks) eller av regionalt/lokalt allmänt intresse.

Länsstyrelsen har rollen som samordnare av statens intressen i frågor som rör användningen av mark- och vattenområden inom länet, och representerar alla de statliga intressena i dialogen med kommunen.[115] Det är starkt stöd för konventionen, att länsstyrelsen bevakar alla intressen i landskapet, samlat.

Länsstyrelsen ska således beakta värnande såväl som exploateringsintressen, exempelvis väg, försvar och energi, och måste på så sätt synliggöra de samlade långsiktiga behoven, helt i enlighet med konventionen. Länsstyrelsen är därmed inte sektorsföreträdare, utan ska internt bereda de konkurrerande markanspråken och ge ett samlat besked om vilket intresse som prioriteras på vilkas bekostnad.

Kommunen kan lokalt göra annan bedömning än länsstyrelsen och i sin planering prioritera annat allmänt intresse. Länsstyrelsens – statens – avvikande mening när det gäller riksintressen ska framgå av granskningsyttrandet till översiktsplan, som alltid ska bifogas planen.[116] De prioriteringar som görs av kommun och länsstyrelse i översiktsplaneringen ger en slags ”tolkningsföreträde” för utpekade intressen, men beslutsmyndigheten kan i ett enskilt fall göra annan bedömning. Är kommun och länsstyrelse oense, ger det givetvis mindre tyngd åt översiktsplanens ”tolkningsföreträde”.

Beslutanden har skyldighet att använda översiktplan[117] (och eventuell regionplan) jämte MKB[118] i sitt beslut och motivera beslutet utifrån bl.a. hushållningsbestämmelserna.[119]

När det gäller bindande planläggning – detaljplan och områdesbestämmelser – liksom lovprövning enligt PBL, har länsstyrelsen möjlighet att överpröva kommunens beslut.[120] När det gäller andra myndigheters beslut med hushållningsbestämmelserna, har

[114] PBL 4 kap 1 §

[115] PBL 4 kap 5 §, hushållningsförordningen (1998:896) 1-4 §§

[116] PBL 4 kap 9 §

[117] MB 6 kap 19 §

[118] MB 6 kap 18 § samt 9 §, 22 kap 25 §

[119] 5 § hushållningsförordningen (1998:896)

[120] PBL 12 kap 1 och 4 §§

länsstyrelse, jämte kommun och vissa centrala verk, som regel möjlighet att överklaga eller på annat sätt lyfta beslutet till nästa instans.[121]

Jämte dessa aktörer finns sektorsföreträdare med talerätt – t.ex. Naturvårdsverket[122] – samt den nationella och sektorövergripande aktören Kammarkollegium, som för statens räkning kan föra talan i miljöbalkens ärenden. Kammarkollegiet agerade t.ex. i fallet vindkraft vid Tanums Hede, se nästa avsnitt.

Kunskapsunderlag för tillämpningen

Planer och annat underlag om hushållningen med mark- och vatten ska tillhandahållas verksamhetsutövare och beslutsfattare.[123] Det är länsstyrelse och kommun som förmedlar befintligt material om intressena. Centrala verk eller bolag ger sektorsunderlag, som bearbetas lokalt genom den plandialog som förs av kommun och länsstyrelse.[124] Det är i första hand översiktsplaneringen men även planläggning i form av detaljplan eller områdesbestämmelser som bearbetar frågorna om var riksintresseanspråk kan finnas och hur konkurrens ska bedömas.

Inför förändringar, ska verksamhetsutövares miljökonsekvensbeskrivning redovisa hur hushållningsreglerna har tillämpats, vid val av lokaliseringsalternativ och i utformningsprinciper för verksamheten eller åtgärden.[125] Verksamhetsutövaren ska få stöd för detta genom samråden med i första hand länsstyrelsen.[126]

Bedömningsgrunder

Den valda lokaliseringen ska vara lämplig med hänsyn till hushållningsbestämmelserna.[127] Vad som är lämplig markanvändning beror främst på områdets egenskaper och samhällets behov. Landets mark- och vattenområden måste enligt förarbetena utnyttjas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt, med hänsyn till olika möjliga användningssätt och över tiden. En avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att bevara mark- och vattenområden för framtiden och å den andra sidan värdet av att ta dem i anspråk för olika ändamål. Såväl ekologiska, kulturella som sociala och samhällsekonomiska aspekter ska beaktas.[128] Vid denna avvägning skulle – enligt min mening – en utvecklad landskapspolitik enligt konventionen kunna spela stor roll, som en konkretisering av samhällsbehoven ur alla fyra aspekterna. Denna politik kan konkretiseras lokalt genom översiktsplaneringen med stöd av det kunskapsförsörjningssystem som finns redan nu och som beskrevs ovan.

I tillämpningen finns flera exempel på hur landskapsvärden respekterats som en del av hushållningsintresset, med understrykande av det långsiktiga. En båtbrygga nekades med motivet att intresset att bevara ett obetydligt påverkat område för framtiden var tyngre än markägarens exploateringsintresse. Bryggan skulle påtagligt påverka land-

---

[121] Se t.ex. väglagen 18 § samt MB 16 kap 12 § jämförd med 22 kap 6 §.

[122] MB 16 kap 12 § 1 st 4p, prop. 1997/98:45 del 2 s 212.

[123] MB 6 kap 20 §

[124] 2 § hushållningsförordningen (1998:896) jämförd med 4 kap PBL.

[125] MB 6 kap 7, 12 §§

[126] MB 6 kap 5 §, 3 § hushållningsförordningen (1998:896)

[127] MB 6 kap 6 §, vilket enligt motiven till ändring januari 2007 ska motsvara kraven i 2 kap 4 § i tidigare lydelse: ”plats som är lämplig med hänsyn till 1 kap 1 §, 3 kap och 4 kap”.

[128] MB 3 kap 1 § jämförd med 1 kap 1 § 2 st 4 p

skapsbilden, naturen och friluftslivet.[129] Att landskapets värden respekteras innebär dock inte att de alltid måste ges företräde. I avvägning mellan trafiksäkerhet och en allé fick träden stryka på foten, trots att det rörde sig om höga värden från natur, kultur, upplevelse och biologisk synpunkt.[130]

Riksintressen får således som regel inte utsättas för påtaglig skada.[131] Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska emellertid företräde ges åt det som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.[132] Det prioriterade riksintresset får då skada andra riksintressen påtagligt.

Allmänna intressen som inte är av riksintresse ska så långt möjligt slippa påtaglig skada, men det finns inget förbud motsvarande det för riksintressen.[133] Är det konkurrerande allmänna intressen, sker avvägningen med stöd av kriterierna om lämplighet, som nämndes inledningsvis i avsnittet.

Härutöver finns ett antal kriterier som stöd för bedömningarna, t.ex. intrång, skada, påverka karaktär, obetydlig miljöpåverkan, så långt möjligt, påtagligt påverka, påtagligt skada, särskilt beaktas. Eftersom det är olika kriterier för olika intressen, är det viktigt att utgå från respektive aktuell bestämmelse vid tillämpningen.

Vad som är påtaglig skada är förstås en bedömning och ofta är det mycket delade meningar om vad som kan godtas.

I ett fall fanns redan en täkt i ett riksintressant åslandskap med fäladsmarker. Länsstyrelse och miljödomstol sa nej, men Miljööverdomstolen godtog ytterligare täkt med motivet att landskapet redan var påverkat av den pågående täkten och att den tillkommande skadan därför bedömdes begränsad.[134]

Ett vindkraftsfall vill jag redovisa lite närmare, eftersom det gäller ett känt och skyddat område – världsarvet Tanums Hede – och det finns utvecklade resonemang om påverkan på landskap, med natur- och kulturmiljöer.[135] Ansökan gällde lokalisering av sex vindkraftverk, 150 meter höga med årsproduktion 39 miljoner kWh, några km söder om Tanumshede intill väg E6 på Huds Moar. Där är skogsbrukmark eller kala bergshällar och skogsimpediment. Gles bebyggelse finns i de norra delarna. Ansökan godtogs med följande villkor som kan ha relevans för landskapet: ”Vindkraftsverken skall hållas fria från text och bild av större format.”

Från domen kommer följande redovisning av omständigheterna. Jag tar främst upp olika aktörers syn på landskapet.

---

[129] Miljödomstolens i Vänersborg dom den 17 december 2002 i M 229-01

[130] Miljööverdomstolens dom i mål M2312-04, Lyckåsallén, Skärstad, Jönköping.

[131] MB 3 kap 6-9 §§ andra styckena samt 4 kap 1 §.

[132] MB 3 kap 10 §

[133] MB 3 kap 2-9 §§, första styckena

[134] Miljööverdomstolens dom den 4 oktober 2006 i M 456-06, Lund. I detta mål kan det vara värt att fundera över om det verkligen var rätt att godta att fäladsmarken i delområde 2 med motivet att det kompenseras genom restaurering av annan mark. Ett rättsligt giltigt motiv vore snarare att täkt var det långsiktigt mest hushållande riksintresset?

[135] Miljööverdomstolens dom den 20 november 2006 i M 6218-06

Kammarkollegiet framförde att det gjorts en omfattande studie av vindkraft i kommunen.[136] Området har relativt goda vindförhållanden men det inrymmer stora kulturvärden. Kulturmiljön runt Tanumslätten har status som världsarv och är av riksintresse för kulturmiljövården. Verken lokaliseras visserligen en km utanför skyddat område men genom sin storlek kommer en påverkan att ske, främst för besökare i områdets södra delar. I Tanumstudien görs en analys av vindkrafts påverkan på kulturmiljön i allmänhet och världsarvet vid Tanumsslätten i synnerhet. Allmänt sägs att en etablering på höjderna runt världsarvsområdet främst stör upplevelsen och värdet. Det vetenskapliga och pedagogiska intresset och tillgängligheten påverkas enligt studien i mindre grad av en vindkraftetablering. Tanumstudien innehåller tre utbyggnadsscenarion (liten, måttlig och stor). Avseende det nu aktuella området sägs i studien att en etablering kan störa den känsliga miljön i Kalleby, dock inte i sådan omfattning att en exploatering inte kan anses förenlig med de kulturhistoriska intressena. Merparten av de aktuella verken ligger inom ett område som anses lämpligt även om endast en liten utbyggnad genomförs. Området är heller inte orört. I närheten av de planerade verken ligger Tanum Teleport som är väl synlig. Regeringen har gett tillåtlighet till en ny fyrfältsväg (motorväg) vars sträckning kommer att gå mellan de planerade verken och världsarvsområdet. Även en bergtäkt finns i området. Sammanfattningsvis anser Kammarkollegiet att verken kan tillåtas.

Länsstyrelsens majoritet tillstyrkte ansökan, men betonade vikten av att framtida etableringar av ytterligare vindkraftverk i området runt världsarvet föregås av en samlad bedömning av påverkan på Tanumsområdets världsarv. Jag vill anmärka att denna syn på kumulativ skada således är helt annorlunda än den Miljööverdomstolen byggde sitt avgörande om vattentoaletter i Stockholms skärgård på, se avsnitt 3.2.2 ovan, fotnot nr 57. Länsstyrelsen fortsätter. De aktuella vindkraftverken bedöms inte ensamma medföra en betydande påverkan på världsarvet.[137] Den påverkan som uppstår är visuell under den tid vindkraftverken är uppförda men upphör när de monteras ned. Länsstyrelsen anser därför inte att etableringen kan sägas medföra påtaglig skada. Tillståndet bör vara tidsbegränsat till 30 år. Jag tolkar det som att länsstyrelsen betraktar en tillfällig skada av detta slag ligga under ribban påtaglig, medan en permanent skulle vara icke godtagbar. Tidsaspekten vinner stöd av förarbetena, som säger att det gäller ”bestående negativ inverkan” eller sådan som ” tillfälligt kan ha mycket stor negativ inverkan”.[138]

Länsstyrelsens kulturmiljöenhet hade följande motiv för sin skiljaktiga mening att avstyra ansökan. Den sammanlagda påverkan från befintliga och planerade vindkraftverk tillsammans med de områden som kommunen i sin översiktsplan har pekat ut som lämpliga för etablering av vindkraft, bedöms medföra en påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövård. Jag bedömer att detta ligger närmare Miljööverdomstolens syn på ku-

[136] ”Vindkraftsplanering i en kustkommun. Exemplet Tanum - Nationellt pilotprojekt för kunskapsuppbyggnad och metodutveckling". Energimyndigheten, Boverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

[137] En kanske petig anmärkning är att detta begrepp – betydande påverkan – saknar formell relevans när det gäller tillämpning av riksintressereglerna. Begreppet används främst för att sortera MKB – ska det vara stor eller liten MKB – och finns överhuvudtaget inte med i reglerna om riksintressen. Knäckfrågan är istället om det blir en påtaglig skada eller inte. Vidare är det rättsligt ointressant att det är ett världsarv – det formella kriteriet är att det är fråga om ett riksintresse, som inte får påtagligt skadas. Förvisso kan detta riksintresse vara särskilt känsligt för skada eftersom det har status av världsarv, men det är riksintresset som utgör bedömningsgrunden. Det är enligt min mening viktigt att aktörerna väljer rätt begrepp i sina analyser – så att inte ett redan svårt system blir helt obegripligt.

[138] Prop. 1985/86:3 s 155.

mulativ skada än länsstyrelsens majoritet, se ovan. Dessvärre fick vi inte den frågan bedömd av Miljööverdomstolen, vilket jag återkommer till nedan.

Miljödomstolen har sammanfattningsvis följande skäl för att medge etableringen. Sveriges riksdag har bestämt att vindkraften i Sverige ska byggas ut. Det är en viktig del i samhällets strävan mot en hållbar utveckling och är därmed ett angeläget allmänt intresse. Nyttan av en enskild vindkraftsetablering måste dock alltid vägas mot de skador och olägenheter som etableringen medför för motstående enskilda och allmänna intressen. Enligt miljöbalken ska verksamhet lokaliseras till sådan plats att ändamålet kan nås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Särskild hänsyn ska härvid tas till målsättningarna i miljöbalkens portalparagraf, bl.a. en hållbar utveckling, samt bestämmelserna om hushållning med mark och vatten. Av särskilt intresse är att områden av riksintresse för kulturmiljövården ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada kulturmiljön. Vindkraftverken kommer inte att placeras i omedelbar närhet av området, utan mellan en och två kilometer sydost om riksintresset, men kommer dock att synas från det och kommer därför att påverka det visuella intrycket vid besök där.

Ett modernt vindkraftverk är högt och väl synligt i omgivningarna. Det kan uppfattas som mer eller mindre störande; den enskildes subjektiva värderingar är här av stor betydelse. Samtidigt är det naturligtvis så att omgivningsförhållandena har stor betydelse för störningsgraden. I vissa miljöer, t.ex. opåverkad kustmiljö, kan vindkraftverk komma att dominera landskapet och starkt påverka intrycket av orörd natur. I andra miljöer torde det stora flertalet inte alls uppfatta vindkraftverk som något negativt.

Riksintresseområdet är 45 km^2 stort och innehåller 450 hällristningslokaler. Omgivningarna kring världsarvet utgörs huvudsakligen av skogsmark, uppblandat med vägar och bebyggelse. Landskapet ger ett förhållandevis lugnt intryck, men är inte unikt på något sätt. Landskapsbilden är vidare redan påverkad av viss teknikutbyggnad, i området finns nämligen väl synliga bl.a. ett antal vindkraftverk och de stora parabolantennerna vid Tanum Teleport. Det kan knappast hävdas att förefintligheten av dessa anläggningar har medfört någon påtaglig skada på landskapsbilden eller att området har skadats härav i någon beaktansvärd omfattning. En ohämmad utbyggnad i området kan inte tillåtas då detta skulle medföra att områdets karaktär förändrades radikalt. Ytterligare viss vindkraftsetablering i området måste dock kunna tillåts innan gränsen för otillåten påverkan nås. Det får anses uppenbart att de nu ansökta sex vindkraftverken ryms inom det tillåtnas ram.

Domen överklagas av enskild fastighetsägare, med argumentet att landskapsbilden påverkas, men Miljööverdomstolen konstaterar att denne bor för långt bort (2 km) för att kunna anses ha klagorätt. Någon annan överklagade inte och domen har därmed inte överprövas i sak. Det var synd, eftersom fallet hade många intressanta frågeställningar, t.ex. bedömningen av kumulativa effekter, betydelsen av upplevelser inom området och då med tanke på det berörda området andel av hela skyddsområde och/eller de särskilda värdena just där.

Närmare om de allmänna intressena

De allmänna intressena är dels av bevarande karaktär (som t.ex. natur), dels av exploateringskaraktär (t.ex. väg). De hänsynsbestämmelser som har störst betydelse för att bevara landskapet beskrivs nedan. Även reglerna som ska skydda exploateringsintressen har förstås betydelse för landskapet, genom att en viss typ av exploatering prioriteras framför annan, t.ex. väg framför bebyggelse. Den tänkbara förändringen av landskapet kan på så sätt förutses, t.ex. att en linjär väg kan komma dit men knappast inte siluetten av

hus. Notera att vägens status av riksintresse inte ger den rätt att komma till – det beror av andra regler – utan denna status ger den bara företräde framför andra intressen vid bedömningen av ändrad markanvändning. Notera också att det kan bli fråga om avvägning mellan riksintressen.

I beskrivningen som följer tar jag inte upp systemet med skadeförbud m.m. som beskrevs i avsnittet ovan om bedömningsgrunder, utan bara intressenas egenskaper med tanke på landskapet. Förarbetstexterna kommer från specialmotiven om inte annat anges.

Stora mark- och vattenområden som endast obetydligt är påverkade av ingrepp i miljön skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas *karaktär*.[139] Bestämmelsen blir enligt förarbetena aktuell vid nyetablering av större anläggningar och andra ingrepp av betydande storlek som trafikleder, fritidsbebyggelse av större omfattning, industrianläggningar och motsvarande, vilka begränsar handlingsfriheten för framtiden och som ger upphov till väsentliga störningar eller kan ha en betydande inverkan på landskapsbilden. När fråga uppstår om sådan exploatering bör det särskilt noga övervägas om inte verksamheten hellre bör förläggas till redan påverkat område. Det finns inte närmare beskrivet i förarbetena vad som avses med områdes karaktär och inte heller har jag hittat något om detta i praxis. Detta är ett tänkbart redskap för konventionens vardagslandskap utan uttalade värden, i den mån det handlar om omfattande ytor utan exploateringar.

Områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skyddas mot åtgärder som kan skada *naturmiljön*.[140] Det gäller främst begränsade områden, exempelvis med instabila produktionsförhållanden och ogynnsamma återväxtförutsättningar, som inrymmer växt- och djurarter som är utrotningshotade eller i övrigt är särskilt ömtåliga och samtidigt inrymmer särskilda ekologiska värden, har betydelse som genbank m.m. Ett viktigt syfte med bestämmelsen är att slå vakt om den biologiska mångfalden i naturen genom skydd av hotade arter.

Brukningsvärd *jordbruksmark* får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen, och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.[141]

Områden av betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada *natur- eller kulturmiljön*. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas.[142] Bevarandevärdet kan ligga i t.ex. ett rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt för förståelsen av naturen. Intresset för friluftslivet kan hänga samman med goda möjligheter till bad, fritt strövande i obebyggda områden, goda förutsättningar för fritidsfiske, båtliv och camping, goda förutsättningar för vintersport o.d. För kulturmiljövården ligger bevarandevärdet ofta i äldre värdefull bebyggelse eller i karaktären hos ett odlingslandskap med dess kombination av brukningsformer inom jord- och skogsbruket, bebyggelsens struktur, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar. Grönområden vid tätorter

[139] MB 3 kap 2 §

[140] MB 3 kap 3 §

[141] MB 3 kap 4 § 2 st

[142] MB 3 kap 6 §

omfattar s.k. gröna bälten och gröna kilar kring och i bebyggelsekoncentrationer. Ett område kan vara av riksintresse för naturvården därför att det särskilt väl belyser viktiga skeden av natur- och kulturlandskapets utveckling eller är ostört och inrymmer en stor mångfald av naturtyper och biotoper. Det kan vara av särskilt stort intresse också därför att det hyser unika och hotade eller sårbara naturtyper, biotoper eller arter. Bestämmelsen är vidare avsedd att skydda sådana kulturmiljöer som dokumenterar olika utvecklingsperioder i vårt lands historia. När det gäller områden som är av riksintresse för friluftslivet spelar förutsättningarna för naturupplevelser och friluftsverksamhet samt tillgängligheten för allmänheten stor roll. Dessa områden är uppenbarligen av stor betydelse för konventionen.

För de följande områdena, som beslutats av Riksdagen, är en vägning redan gjord och natur- och kulturvärdena ska ges företräde i konkurrenssituationer. Endast i vissa undantagsfall medges skadande exploatering. Påtaglig skada medges således för lokal utveckling (det s.k. tätortsundantaget). Vissa typer av exploatering godtas inte alls, och för vissa typer skärps skadegränsen. Sammanfattningsvis handlar det om följande slag av områden, vilka preciseras geografiskt dels av lagen, dels av översiktsplanerna.

Inom vissa angivna kuster, skogar och sjöar, fjäll m.m. ska turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön.[143]

Inom vissa kustområden och skärgårdar får vissa omfattande anläggningar inte komma till stånd.[144] Inom vissa kustområden och skärgårdar får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Syftet med bestämmelsen, som omfattar de obrutna kustområdena och Öland, är att områdenas karaktär ska bevaras. Landskapets värde har använts som motiv i flera fall, bl.a. för att neka vindkraft på Tjörn.[145]

Inom vissa fjällområden får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.[146]

I vissa älvar och vatten får vattenkraftverk samt vattenreglering eller -överledning för kraftändamål som regel inte utföras.[147]

I vår enda nationalstadspark Haga-Brunnsviken (Stockholms län) får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.[148]

Sammanfattningsvis är detta således ett stort antal bestämmelser av relevans för landskapet, men de aktiveras bara vid vissa typer av förändringar. Reglerna ger dock bra

[143] MB 4 kap 2 §

[144] MB 4 kap 3 §

[145] Miljööverdomstolens dom den 31 oktober 2001 i M 8328-99

[146] MB 4 kap 5 §

[147] MB 6 kap 6 §

[148] MB 6 kap 7 §

styrmedel för konventionen och systemets koppling till den fysiska planeringen ger utmärkta möjligheter att förstärka kunskapsförsörjningen med landskapsfrågor.

3.2.8 Kunskapsunderlag

Förutom sedvanligt underlag i form av ansökan, tekniska beskrivningar och liknande, som behandlar den tänkta förändringen, finns i miljöbalkens beslutssystem fyra grupper av beslutsunderlag som regleras särskilt.

Planer

Översiktsplan som kunskapskälla för allmänna intressen i mark- och vattenområden har nyss beskrivits och utvecklas vidare i följande kapitel om PBL. Redan här bör dock nämnas att planen utöver hushållningsintressena i lämplig utsträckning ska redovisa även miljö- och riskfaktorer (t.ex. föroreningar och rasrisker), allmänna intressen som grönstrukturer, parker och grönområden.[149]

Beslut under miljöbalken får som huvudregel inte strida mot *planläggning* i form av detaljplan och områdesbestämmelser.[150] Planläggningens reglering av markanvändningen, områdens karaktär och egenskaper, ger således viktiga utgångspunkter för beslutandet.

Det är godtagbart endast med mindre avvikelser från planen. I ett fall slogs fast att mobilmast inte kan godtas som mindre avvikelse från bestämmelser som anger markanvändningen till naturpark.[151] Förutom mastens synlighet beaktades även områdets betydelse för rekreation. I motiven angavs att avvikelsen måste relateras till skalan och karaktären hos miljön.

Åtgärdsprogram

Om en utpekad kvalitet i miljön inte klaras, ska ett åtgärdsprogram upprättas. Jag tycker som jag nämnt ovan, att landskapets målarbete enligt konventionen är oerhört likt dessa åtgärdsprogram. Jag ägnar därför lite extra utrymme åt programmen.

Miljökvalitetsnormer anger den lägsta kvalitet som kan godtas för t.ex. kemiska egenskaper i luft och vatten, i djur och mark.[152] För områden där miljökvalitetsnormer kan överskridas, ska arbetas fram ett åtgärdsprogram.[153] Det kan beskrivas som en ram för alla aktiviteter som behövs för att normer ska kunna klaras. Programmet beskriver miljöproblemet, tänkbara åtgärder och ansvarsfördelning.[154] Programmet ska – liksom översiktsplan och planläggningsdokument – finnas hos beslutanden inför prövningen.[155]

Eftersom miljökvalitetsnormer i första hand hanterar miljöstörningar i luft och vatten, är de bara indirekt av betydelse för landskapet. Det kan därmed inte förutses att det kommer program som särskilt inriktar sig på landskapets behov, även om det inte är formellt omöjligt. Däremot kan åtgärdsprogram komma att påverka landskap, även negativt.

---

[149] PBL 4 kap 1 § och 2 kap.

[150] MB 2 kap 6 § 3 st

[151] Regeringsrättens dom den 26 september 2002 i mål 6424-2000 (bygglov, Järfälla).

[152] MB 5 kap 1 §

[153] MB 5 kap 4 §

[154] MB 5 kap 6 §

[155] MB 6 kap 19 §

Deras syfte är att klara miljöbalkens gränsvärden för miljökvalitet och de är fokuserade på ett problem i taget. Andra miljöfrågor kan så att säga få betala ett pris för att ett visst, särskilt utsatt, intresse ska klaras. Det finns i och för sig krav på konsekvensanalys för programmen – och även formellt en koppling till krav på miljöbedömning – men i praktiken har detta inte iakttagits fullt ut. Det kan vara av värde att överväga tydligare koppling till generella hänsynskrav, så att åtgärder för en miljöfråga inte orimligt mycket motverkar annan miljöfråga.

Proceduren för åtgärdsprogram – som landskapets miljömål skulle kunna bygga på – är följande.

Behovet av åtgärdsprogram (på grund av besvär att klara miljökvalitetsnormer) anmäls av kommun till Naturvårdsverket, som ger sin rekommendation till regeringen. Hittills har fattats enstaka beslut om program (luftkvalité i Stockholm och Göteborg) men ca 15 ärenden är under beredning.

Ett omfattande beslutsunderlag ligger bakom dagens program: föroreningssituation, -källor och belastningsfördelning mellan dem, utvärdering av källor med effektivast åtgärder, beräkningar av åtgärders utsläppsreduktion. Miljöbalkskommittén finner att åtgärdsprogram inte behöver särskild MKB, eftersom programmet i sig utgör en konsekvensanalys. En särskild utredning om åtgärdsprogram[156] föreslår dock att konkurrens med andra skyldigheter ska klargöras under beslutsprocessen och utgår från att programmet omfattas av krav på MKB.

Förslag upprättas av den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer. Programmet kan omfatta alla slags åtgärder som behövs för att normen ska kunna uppfyllas, även åtgärder utanför det område där normen inte klaras.

Det finns inte krav på samråd med berörda under upprättandet. Synpunkter på förslaget kan dock lämnas av myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs. Samrådsredogörelse ska upprättas.

Beslut om åtgärdsprogram görs i form av fastställelse, av regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer. I kommun är det fullmäktige som ska besluta. Miljöbalkskommittén klassificerar programmet som förvaltningsbeslut. Utredningen om åtgärdsprogram föreslår att programmet ska innehålla föreskrifter, dvs. mera få karaktären av författning.

Detta system kan som sagt inte förväntas aktualiseras av landskapets värden, men ett uppdrag till t.ex. länsstyrelsen att formulera kvalitetsmål kunde göras mycket likt det som finns nu för miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram.

Konsekvensbeskrivningar

Ett tvärsektoriellt och internationellt vanligt planerings- och beslutsredskap är miljökonsekvensbeskrivning. Sådana krävs inför flertalet beslut om projekt, planer och program.[157] Syftet med projekt-MKB är att identifiera och beskriva direkta och indirekta effekter på bl.a. människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö samt hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, så att en

[156] SOU 2005:113

[157] MB 6 kap 1, 2 och 11 §§ jämförda med MKB-förordningen (1998:905) 2-7 §§ samt ett stort antal sektorslagar.

samlad bedömning möjliggörs. För planer och program är syftet att integrera miljöaspekter i planeringen så att hållbar utveckling främjas.[158]

En MKB för projekt ska innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet, bl.a. inverkan på människor, miljö och hushållning, dvs. inverkan av betydelse för människor, djur, mark, vatten, landskap etc. Vidare ska beskrivas alternativ lokalisering och utformning, skadeförebyggande åtgärder. En MKB för planer och program ska likaså beskriva den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, biologisk mångfald, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter. Här finns uttryckligt krav att ta upp även miljöproblem och miljömål, vilket ligger konventionens lydelser mera nära än projekt-MKB. Vidare ska beskrivas rimliga alternativ, skadeförebyggande åtgärder samt, vilket är en nyhet jämfört med projekt-MKB och en förstärkning i förhållande till konventionen, åtgärder för uppföljning.

Proceduren för att ta fram underlaget är reglerat, både samråd och annan offentlighet.[159] Poängen är att samråden ska inledas i tidigt skede, för att möjliggöra inte bara insyn utan också påverkan. Både expertmyndigheter och allmänheten – från grannar till intresserade – kan delta. Förslag såväl som beslut ska offentliggöras. Redskapet är alldeles utmärkt för konventionens krav på deltagande och publicitet.

Det finns många rättsfall om MKB och redovisningen av alternativ. I konventionens anda pekar kraven i praxis att det ska redovisas realistiska alternativ. Exempelvis ett mål om vindkraft på Kinnekulle hade endast ett alternativ, med en ännu högre placering på berget med ännu större inverkan på landskapsbild m.m. Detta godtogs inte som alternativ.[160] Särskilt stränga krav, skriver miljööverdomstolen i ett fall om Orust, måste ställas om det är en anläggning med betydande påverkan på landskapsbilden i ett område med starka bevarandeintressen och stor konkurrens om marken.[161]

Sammanfattningsvis ger MKB flera funktioner för konventionen. Proceduren för MKB ger en formell ram för kunskapsutveckling och samråd. Proceduren kan samordnas med en befintliga planerings- och beslutsprocesser. Om sådana saknas, innebär MKB att en formaliserad procedur skapas. Proceduren omfattar stegen behovsbedömning, avgränsning, granskning (förslag och slutversion), beslutande och uppföljning, vilket inte är artfrämmande för den designprocedur som konventionen ser framför sig vid omskapande av landskap. Här finns med andra ord en möjlighet till utveckling. Dokumentationen MKB är dock enbart beslutsunderlag och har ingen bindande verkan på beslutet. Indirekt kan dock underlaget styra, på så sätt att redovisningen av konsekvenser och av alternativa lösningar kan göra ett visst beslut ”omöjligt”. Eftersom MKB – oavsett typ – ska behandla betydande förändringar med avseende på landskap, är detta ett huvudredskap för konventionen i de situationer då en förändring ska prövas. Proceduren uppfyller också konventionens förväntningar väl. De MKB (och beslut) som dessutom innehåller krav på uppföljning ligger konventionen ytterligare ett steg närmare, eftersom därvid kan uppmärksammas även efterföljande förändringar och behov av revidering.

---

[158] MB 6 kap 3 respektive 11 §§

[159] MB 6 kap 4, 13, 14 §§

[160] Miljödomstolens i Vänersborg dom den 6 oktober 2006 i M 582-06

[161] Miljööverdomstolens dom den 31 oktober 2001 i M 9540-99

3.2.9 Sammanfattningsvis om miljöbalkens redskap

Miljöbalken är en av huvudlagarna när det gäller att ta hand om landskapskonventionen, men klarar inte alla kraven. Tabellen ger en översikt av mina slutsatser i texten ovan. Röd signalerar allvarlig brist, gult är en potential och grönt bedömer jag vara i enlighet med konventionens krav.

Konventionens steg i genomförandet	**Miljöbalkens redskap**
A. **Erkänna** landskapet som väsentlig del i människornas omgivningar	Saknas
B. **Fastlägga landskapspolitik** (generella principer, strategier, riktlinjer)	Inte miljöbalkens mandat.
C. **Genomföra** landskapspolitiken	
C1 Införa **förfaranden** för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse	Förfaranden finns för deltagande i beslutssituationer (bevarande, styrning av förändring). Förfaranden saknas för kartläggning/-analys/värdering, målformulering, omvandling
C2 Ökad **medvetenhet** och utbildning	(Indirekt via kunskapsförmedling om miljöbalken, men knappast relevant.)
C3 **Kartlägga** och värdera landskap:	
3.1 **Kartlägga** landskap över hela sitt territorium, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Saknas. Indirekt skapas kunskap om landskap genom de MKB som tas fram till i princip alla beslut, men kunskapen ur dessa samlas inte och ger därför inget underlag för slutsatser mera samlat. Genom kopplingen till PBL och den kommunala planeringen kan dock kunskap om landskap via miljöbalken tillföras beslutssystemet brett.
3.2 **Analysera** landskapens särdrag och de krafter och påtryckningar som omvandlar dem, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Saknas. Se ovan.
3.3 **Värdera** de landskap som har kartlagts, och ta hänsyn till de särskilda värden som berörda parter och den berörda befolkningen tillskriver dem, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Saknas. Se ovan.
3.4 Lägga märke till **förändringar**, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Indirekt kan det tolkas in i tillsyn och egenkontroll (MB 26 kap), men det är inte tydligt.
C4 Formulera **kvalitetsmål:** mål för landskapskvalitet för de landskap som har kartlagts och värderats, dvs. myndigheters formulering, för ett särskilt landskap, av allmänhe-	Saknas. Systemet med miljökvalitetsmål, som bl.a. ska stödja tillämpningen av miljöbalken, kan delvis stödja konventionen,

tens önskemål med avseende på landskapskaraktären i deras livsmiljö.	men målen fokuserar inte landskap och har inte formulerats i samspel med allmänheten som konventionen förutsätter.
C5 Inrätta **instrument** för skydd, förvaltning, planering	
Bevarande	Många institut (reservat, biotopskydd etc.) men dels är det ofta fokus på natur, dels är det bara toppen på pyramiden som skyddas; vardagslandskapets värden saknas.
Styrning	Många institut: prövning av verksamheter, samråd om intrång i naturmiljön, riksintressehänsyn etc. Med de allmänna hänsynsreglerna kan även vardagslandskapet få omsorg. Landskapet inte så synligt, kan förstärkas t.ex. genom en punkt i portalparagrafen.
Omvandling	Saknas. Skyddsinstitut med skötsel avser särskilt värdefulla områden. Inga redskap för att förbättra ”dåliga” landskap.
C6 Integrera landskap i regional- och stadsplaneringspolitik och i politik inom kultur, miljö, jordbruk, ekonomi och på det sociala området samt i alla andra politikområden som kan ha direkt eller indirekt inverkan på landskap.	Kan möjligen tolkas som ett led i de allmänna hänsynsreglernas iakttagande i sektorernas arbete, men det är otydligt. (Det finns – oberoende av miljöbalken – i många politikområden uttalade miljömål. Landskapet är dock inte uttryckt på det tydliga sätt konventionen förutsätter.)

Figur 4 Översikt av miljöbalkens stöd för konventionen

3.3 Plan- och bygglagen

Det finns flera olika plan- och beslutstyper i denna lag. De handlar dock alla om kommunens skyldighet och rättighet att styra användningen av mark- och vattenområden.[162] Lagen är således främst kommunens instrument och funktionen är främst styrning av bebyggelseutvecklingen i tätorter men också övriga delar av kommunens yta.[163] Lagen är därmed högst relevant när det gäller landskap i urban miljö, men även åtgärder i andra landskap kan aktualisera lagen. Styrmedlen är dock främst inriktade på stadslandskap.

Landskap nämns i två sammanhang i PBL, dels i samband med utformningen och placeringen av byggnader och tomter[164], dels i beskrivningen av byggnadsnämndens uppgifter:

- Byggnader/tomter ska placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Byggnader skall ha en yttre form och färg som är estetiskt tilltalande, lämp-

[162] PBL 1 kap 2 §

[163] PBL 1 kap 3 §

[164] PBL 3 kap 1 och 11 §§

lig för byggnaderna som sådana och som ger en god helhetsverkan. Naturförutsättningarna ska så långt möjligt tas till vara på tomter.

- Byggnadsnämnden ska verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö.

Delmängder av landskapet beskrivs som allmänt intresse i PBL, t.ex. natur- och kulturvärden, estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och anläggningar, goda miljöförhållanden, socialt god livsmiljö.[165] Såsom allmänt intresse kommer frågor automatiskt att behandlas i alla plan- och lovformer. Genom att tydliggöra landskapens värden i det grundläggande kapitlet om allmänna intressen i PBL (2 kap) skulle således landskapet ”färga” hela systemet.

3.3.1 Översikt av instrumenten i PBL

De typer av frågor som styrs med planinstrumenten är i princip endast följande. Vad platser bör användas till, dvs. lokalisering i övergripande perspektiv. Markanvändningen föreslås i översiktsplan och läggs fast genom detaljplan för området. Var anläggningar och bebyggelse ska lokaliseras i detalj, dvs. placering (detaljplan). Hur anläggningen ska utformas allmänt, exempelvis det intryck (upplevelser med sinnen som syn, känsel, hörsel etc.) byggnader och omgivning ger tillsammans (detaljplan).

Jag vill från början redovisa min uppfattning att fysisk planering har störst nytta och verkan i områden med konkurrenstryck, dvs. inom och runt större urbana områden och i kommunikationsstråken dem emellan. I övriga delar av landet, den största arealen, blir fysisk planering värdefull i princip bara i ett projektförberedande skede, dvs. när något är på gång att ske. Det ligger givetvis även ett stort värde i att ha en ”kunskapskarta” i form av översiktsplan, som analysbakgrund för såväl bevarande- som utvecklingsstrategier av politisk karaktär; det ger beredskap. Översiktsplanens skala passar dock inte alla frågor.

Översiktsplan

En översiktsplan omfattar hela kommunen och visar kommunens *avsikt* att använda olika mark- och vattenområden.[166] Det kan finnas fördjupningar av översiktsplanen för delområden, som ger mer detaljerad kunskap om både platsens egenskaper och anspråken på att använda områdena. I planen ingår kartor som redovisar sådana *intressen* i olika områden och planen tar även upp miljö- och riskfrågor, som exempelvis erosionsbenägna delar av kommunen.[167] Planens rekommendationer redovisar kommunens prioritering vid konkurrens mellan olika intressen och dess åtaganden på sikt.[168] Statens inställning till kommunens bedömningar och prioriteringar framgår av länsstyrelsens granskningsyttrande, som ska finnas fogat till planen.[169] Översiktsplanens styrförmåga bärs upp av dess tydlighet i visioner och argumentation, eftersom den inte är formellt bindande. Om landskap tas upp i plankartor och konsekvensanalyser och leder till rekommendationer i planen, ger det därför ingen bindande effekt. Men frågan blir synlig

[165] PBL 2 kap 1-4 §§

[166] PBL 1 kap 3 §

[167] PBL 4 kap 1 § 2 st

[168] PBL 4 kap 1 § 2 st 1-2 p

[169] PBL 4 kap 2 och 9 §§

och argumenten kan påverka efterföljande beslut eftersom planen kommer in tidigt i många slag av beslutsprocesser.

Detaljplan

Detaljplan beskriver var bebyggelse och anläggningar av olika slag får komma till och under vilka villkor (utformning) samt kan precisera krav på lov för byggande, ändad marknivå, fällning av träd m.m. Detaljplan reglerar markanvändningen inom ett mindre område av kommunen.[170] Områdets storlek beror på vad som ska planläggas; det ska vara en lämplig avgränsning i förhållande till problem och behov som finns.[171] Kommunen anvisar således i detaljplaner (på karta) var en viss typ av bebyggelse får *lokaliseras*, t.ex. bostäder, industrier, friluftsanläggningar, och ger bestämmelser om viktigare *utformningsfrågor*.[172] Det är normalt andra aktörer, privata, som fullföljer planerna genom att bygga. Planläggningen är således möjliggörande till sin karaktär, inte genomförande. Observera att detaljplan får inte reglera vad som helst och får inte heller vara mer detaljerad än vad som krävs.[173] Det är således inte ett generellt styrmedel för valfria frågor, utan noga reglerat och tämligen begränsat.

Följande utformningsfrågor kan vara av betydelse för landskap, men notera som sagt att planbestämmelser alltså inte får vara mer detaljerade än nödvändigt för de syften som PBL har (bebyggelseutveckling):

- omfattning, placering, utformning och utförande av byggnader, anläggningar och tomter,
- bestämmelser om varsamhet och skydd för byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt,
- vegetation, markytans utformning och höjdläge.

För delar av kommunen kan **områdesbestämmelser** reglera placering, utformning och utförande av byggnader. Det är en enklare form av planläggning, som inte innehåller byggrätter.[174]

Lov

Bygglov är kommunens tillstånd att *placera* en byggnad eller anläggning på en specifik plats; läge och nivå.

Generella hänsynskrav på byggnader och anläggningar är att de ska utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. De ska ha en yttre form och färg som är estetiskt tilltalande, lämplig för anläggningen som sådana och ge en god helhetsverkan.[175] Vidare ska ändringar utföras varsamt så att dess karaktärsdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara.[176]

---

[170] PBL 5 kap 1 §

[171] PBL 5 kap 2 § 3 st

[172] PBL 5 kap 3 och 7 §§

[173] PBL 5 kap 2 § 3 st, 3 §, 7 § 3 st

[174] PBL 5 kap 16 §

[175] PBL 3 kap 1 §

[176] PBL 3 kap 10 §

Om det gäller ändring av marknivå m.m. kallas det marklov, för rivning rivningslov. Genom att planlägga ett område görs t.ex. större schakt- och fyllningsarbeten lovpliktiga.[177] Anger detaljplanen viss marknivå är det emellertid inte lovplikt på schakt eller utfyllnad till den nivån.

Lovplikt kan även gälla ändring av byggnad. Ett av de många rättsfallen om hänsynskraven[178] gäller beaktande av den lokala byggnadstraditionen, helhetskänslan och gatubilden. Det gällde byte av gulrött taktegel till svarta betongpannor[179]. I och för sig ansåg domstolen att det var ofrånkomligt att det i en radhuslänga med tiden blir skilda material. Dock var det motiverat med en varsam förändring och förslaget avvek så från byggnadens karaktär att det inte kunde godtas.

Liksom vid miljöbalkens tillämpning skiljer sig bedömningarna mellan instanserna. Länsstyrelse och länsrätt liksom kammarrättens ordförande var eniga att en av flera gula industribyggnader i tegel på Årstafältet i Stockholm, inte fick ha en fasad i blått för att passa reklamen för Peugeot.[180] En oenig kammarrätt godtog dock den knallblå fasaden. Länsstyrelsens motiv var bl.a. att ett godkännande av den närmast drastiska förändringen av byggnadens – och därmed kvarterets – karaktärsdrag skulle ge oönskade prejudicerande konsekvenser. Med andra ord, om man släpper fram detta blir det mycket svårt att sedan stoppa något. Kammarrättens majoritet fann dock att det blev en god helhetsverkan, bl.a. med hänsyn till att det i omgivningen fanns en byggnad med mörk fasad.

En takkupa på Söder är ett annat tydligt fall där bedömningarna går isär. Länsstyrelsen anger att kupan blir väl synlig från innergården och ett flertal platser i området. Visserligen finns det andra takkupor i området men jämfört med dem är den aktuella kupans placering i takfallet störande och påträngande. Länsrätten höll med. Kammarrätten fann emellertid efter syn att kupan kan ses bara från ett fåtal ställen och var förhållandevis liten. Flera byggnader har takanordningar med dominerande intryck. Med omsorg kan takkupan därför få en mycket ringa, om ens någon, inverkan på stadsbilden eller kulturvärdena på platsen. Den godtogs.[181]

Byggsamråd

Byggsamråd håller kommunen med byggherren och det behandlar den tekniska utformningen av anläggningen och de kontroller som ska genomföras. Tekniska krav regleras således inte i byggloven, utan av regler om tekniska egenskaper[182] och genom dessa samråd.

3.3.2 Planeringens funktioner

Generell styrning av markanvändningen

Kommunens beslut genom detaljplan eller områdesbestämmelser om vilken slags markanvändning som kan godtas, binder även andra beslutsfattare som miljödomstol, regering m.fl. Tillstånd kan i princip inte ges till verksamhet som strider mot planen, om inte

---

[177] PBL 8 kap 9 § 1 st

[178] PBL 3 kap 1 och 10 §§

[179] Kammarrätten i Göteborgs beslut den 10 januari 2002 i mål 2558-2002

[180] Kammarrättens i Stockholm beslut den 7 mars 2006 i målet 1448-05

[181] Kammarrättens i Stockholm dom den 2 mars 2001 i målet 4278-1998

[182] Lag (1994:847) om tekniska egenskaper på byggnadsverk, m.m. med tillhörande förordningar och byggföreskrifter.

det kan betraktas som en mindre avvikelse.[183] Om detaljplan exempelvis anger att viss yta ska vara ”vattenområde” behövs ändring av planen för att en större del av detta område ska kunna fyllas ut.

Allmänna intressen synliggörs och beaktas

Gemensamt för alla planer är att vissa allmänna intressen ska beaktas i planeringen.[184] Intressena ger uttryck för grundläggande lämplighetskrav, som att marken ska vara lämplig för avsett ändamål och bidra till hållbara strukturer och resurseffektiva samhällen. Det finns också mera specifika krav med tanke på olika allmänna intressen som natur, kultur, räddningstjänst, försvar och kommunikationer.

Portalparagraferna i plan- och bygglagens 1 och 2 kap ger en bas av allmänna intressen, som ska användas i alla besluten enligt lagen. Den konkreta platsen och de aktuella idéerna fyller sedan på den generella och allmänt hållna basen. Det innebär att övriga regler i lagen inte tillför några nya intressen eller hänsynskrav, utan återstoden handlar om processerna som leder fram till beslut och aktörerna. Finns landskap med i någon av de inledande portalerna, så behöver med andra ord inte intresset upprepas lagen igenom.

Förarbetena[185] illustrerar vad som ska prägla tillämpningen inom PBL, med begrepp som demokratiska principer, solidaritet och integration. Ändringen 1994[186] förstärkte genom ordet ”livsmiljö” planeringens framåtsyftande funktion, dvs. att medverka till goda helhetslösningar snarare än att lösa konflikter mellan konkurrerande intressen. Detta måste passa konventionen väl.

I tillämpningen har landskapets värde som allmänt intresse tydligt beaktats i ett antal fall. Exempelvis har bygglov nekats mobilmast i en park, med motivet att parken används som rekreationsområde.[187] Visserligen skulle masten inte minska tillgängligheten, men den var olämplig med hänsyn till landskapsbild (i parken) och dessutom var den synlig från många fastigheter omkring. Denna prioritering av landskapet gjordes således trots att masten betraktades som allmännyttigt ändamål.

Kommunal vilja

Det är vikigt att understryka att många motstående intressen ska avvägas för att visa vad som samlat är god markanvändning. Lagen syftar inte entydigt till att skydda ett visst intresse, som t.ex. miljöbalken gör med parhästen ”hälsa och miljö”. Besluten enligt PBL bygger i stället på lämplighetsavvägningar, där politisk vilja och ekonomiska realiteter, som det brukar heta, är giltiga faktorer som dessutom är tunga på vågen. Planer enligt PBL *kan* därmed beakta och tydliggöra landskapets intressen, men det är med dagens formulering av portalerna inte ett synligt eller ett självständigt intresse.

Det är således olika typer av markanvändningsfrågor som tas upp i översiktsplanerna, beroende på vad kommunen vill arbeta med. Det är dock entydigt en huvudfråga för kommunen att bearbeta miljö- och riskfaktorer.[188] Syftet är att förebygga miljöproblem

[183] Miljöbalken 16 kap 4 §

[184] PBL 1 kap 1, 5 och 6 §§, 2 kap 1-4 §§

[185] Prop. 1985/86:1 s. 459

[186] SFS 1993:419, prop. 1994/95:230

[187] Kammarrättens i Stockholm beslut den 11 mars 2003 i mål 2614-2002

[188] PBL 4 kap 1 §

och åtgärda miljöhot men också att ta till vara miljövärden. Landskapets värden för människors välbefinnande kan förvissa vara en del av detta. Eftersom planens innehåll beror av kommunens vilja och ambitioner, är detta dock inte ett enhetligt styrmedel för att på samma sätt beakta landskapet i hela landet.

Översiktsplanen ska göra olika typer av strukturer synliga, exempelvis infrastruktur, grönstruktur och bebyggelsestruktur.[189] Det innebär att olika typer av markanvändning ska utvecklas där det ger lämpliga, funktionella och hållbara strukturer. Det bygger på att platsens egenskaper såväl som samhällets olika behov bedöms samlat, för ett större geografiskt område och för en längre tid. Planeringens funktion kan sägas vara att lyfta blicken från enstaka projekt och utvärdera förändringar i ett större och mera verklighetstroget perspektiv. Detta passar landskapet.

Det hållbara samhället ställer krav på att den föreslagna markanvändningen utvärderas i ett långsiktigt perspektiv.[190] När det gäller bebyggelse är det rimligen husens och anläggningarnas livstid, inte byggtiden, som ska beaktas. Detta passar konventionens synsätt.

Det samlande kunskapsunderlaget

Översiktsplaner som gemensamt beslutsunderlag om allmänna intressen är en mer passiv och redovisande funktion som inte hör ihop med det kommunala planmonopolet, utan det är främst ett statligt intresse där kommunen har anförtrotts uppgiften att synliggöra statens anspråk.[191] Genom att synliggöra landskapet som ett självständigt giltigt allmänt intresse får frågan en ”fribiljett” in till alla beslutsfattare som kopplats till hushållningsbestämmelserna i miljöbalken.

Översiktsplanen är det enda kunskapsunderlag som är gemensamt för samtliga beslutande inom hela ”miljöbalksfamiljen” och plan- och bygglagstiftningen.[192] Det innebär att alla beslut enligt t.ex. väglagen såväl som miljöbalken och PBL ska redovisa hur beslutet förhåller sig till de översiktsplaner som berörs av beslutet och en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden. Översiktsplanen ska obligatoriskt finnas tillgänglig hos den som tar beslutet. Detta beskrev jag i avsnitt 3.2.7 och 3.2.8 ovan. Planen ger på så sätt kommunen en möjlighet att föra fram de argument, som enligt kommunen är viktiga att utgå från när olika typer av projekt ska prövas. Det kan exempelvis gälla behovet av faktautredningar, betydelsen av olika skyddsåtgärder och behovet av villkor för att styra markanvändningen.

I praxis finns många fall med hänvisning till översiktsplan i motiven. Exempelvis har vindkraft nekats med motiven att det påverkar landskapsbilden och strider mot översiktsplanens tänkta markanvändning.[193] Domstolen anger att ”det framstår som en naturlig utgångspunkt för prövningen att beakta den aktuella översiktsplanen”.

---

[189] PBL 2 kap 2 §

[190] PBL 1 kap 1 §, 2 kap 1 § 1 st

[191] Till denna uppgift hör det statliga systemet för kunskapsförsörjning, där centrala verk och länsstyrelser med stöd av ”hushållningsförordningen” SFS 1998:896 ska lämna underlag och stödja kommunens arbete. Inget centralt verk har ansvar för landskapet som sådant.

[192] Miljöbalken 6 kap 11 §, 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. jämte PBL 4 kap 1 § jämförd med lagens 2 kap 1 §

[193] Miljööverdomstolens dom den 29 december 2003 i M 7625-00 samt M 623-02 – Vallberga resp Skottorp i Laholm

Konsekvensanalyser

Kravet på konsekvensanalys för översiktsplanen liksom detaljplan innebär att kommunens förslag till användning av områden behöver bedömas i långsiktigt perspektiv.[194] Som jag nämnde ovan i avsnitt 3.2.7 är landskapet en del av intressena som ska beskrivas. De översiktliga konsekvensanalyserna i översiktsplan fördjupas i arbetet med planläggning och inför myndighetsprövning av de aktiviteter (projekt) som ska fullfölja översiktsplanens strategier. Landskapets frågor byter så att säga skala genom de olika beslutsprocesserna. Se om beslutsnivåer i avsnitt 3.1.1.

Tidigt besked

Genom att lyfta fram landskapsfrågor i samrådsprocessen för översiktsplanen får kommunen tidigt besked från länsstyrelsen om statens syn på landskapets värden och vardag. När det gäller särskilt värdefulla områden som riksintressanta landskap måste statens inställning göras tydlig senast i länsstyrelsens granskningsyttrande, men normalt väcks sådana frågor redan i samråden om program och förslag.[195] Då finns det möjlighet att förändra idéer och bättre ta till vara landskapet. Det underlättar för alla aktörer att få besked i tidigt skede, om platsen är lämplig eller inte för det föreslagna ändamålet. Onödig planering kan undvikas och olämpliga projekt kan modifieras.

Staten har ett ansvar att upphäva kommunens beslut om detaljplaner som innebär riksintressen inte tillgodoses, men vardagslandskap eller regionalt eller lokalt intressanta landskap har inte motsvarande skydd.[196] Där är det kommunens bedömning som blir ståndande.

Rimligt kunskapsunderlag

Det är kommunen som har ansvar för hur planarbetet bedrivs. För att samråden om planen ska ge tillfälle till en meningsfull diskussion om allmänna intressen som t.ex. landskap, behövs kunskapsunderlag som tillräckligt väl belyser förutsättningarna på platsen och tänkbara följder av den föreslagna markanvändningen. Landskapet är inte alltid så högt prioriterad fråga att särskilda utredningsinsatser görs. En nationell kunskapsinsamling, som konventionen kräver, skulle underlätta oerhört för kommunerna att ta tillvara landskapet på ett bättre sätt än idag.

Processerna passar bra

Samrådskretsen vidgades 1996 för både översiktsplan och regionplan. Ändringen innebar att också enskilda - dvs. bl.a. sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende - som har ett väsentligt intresse av förslaget ska beredas tillfälle till samråd. Det anges inte hur samrådskretsen ska begränsas. Gränsdragningen måste, enligt förarbetena, göras från fall till fall beroende på om det är en helt ny plan, vilken geografisk utbredning den har och dess karaktär, t.ex. fördjupning.

Några formkrav för samrådet uppställs inte. Viktigt att uppmärksamma är dock de formkrav som följer av miljöbedömningens samrådsprocedur, vilken integreras i planprocessen.

Samtidigt med den utvidgade samrådskretsen förtydligades syftet med samrådet, och det framhålls att det såväl gäller att förbättra beslutsunderlaget som att ge möjlighet till in-

[194] PBL 4 kap 1 § 3 st samt 4 kap 2 a § respektive 5 kap 18 §

[195] PBL 4 kap 4, 5 och 9 §§

[196] PBL 12 kap

syn och påverkan.[197] Detta syfte är som sagt i linje med konventionen. Uppmärksammas bör det ansvar som planorganet har att – tillräckligt väl – bemöta idéer och inspel som följd av syftet att kunna påverka.

Översiktsplanering och detaljplanering följer således samma mönster när det gäller process och aktörer, och båda processerna bygger på liknande principer som gäller för miljökonsekvensbeskrivning.[198] Programarbetet visar således förutsättningarna för att nå syftet. Samråd med olika aktörer har till syfte både att berika beslutsunderlaget och informera berörda.[199]

Principerna för beslutsprocesserna ger således redan goda möjligheter att få in landskapets aktörer – även medborgare – i tidigt skede och utveckla planerna med alternativ som tillgodoser intresset. Något behov av att förändra proceduren som sådan – skeden och dess uppgifter – finns inte med tanke på konventionen.

Aktörerna behöver vara tusenkonstnärer

De olikartade frågeställningarna i planeringen gör att det behövs mycket brett deltagande av olika kompetenser, för att få in tillräcklig kunskap i processen. Det understryker betydelsen av vilka som får delta i beslutsprocesserna, inte minst MKB, och maktfördelningen mellan olika aktörer. Vilka slags kompetens finns – i praktiken - med i vilka skeden? Vad saknas och hur kan man kompensera brister?

Det är inte preciserat vilka slags kompetenser som ska delta i det förberedande arbetet internt i kommunerna, förutom när det gäller arkitekter. Regeln anger således allmänt att byggnadsnämnden i övrigt ska ha tillgång till den särskilda kompetens som behövs[200]. Flertalet kommuner kan knappast prioritera möjligheten att ha löpande tillgång till djup sakkunskap i alla sakfrågor av betydelse för planeringen. Sektorernas egna aktörer, deras deltagande i planeringsprocessen och deras förmåga att göra frågan planeringsrelevant, är därför av stor vikt. Länsstyrelsen är förstås en nyckelfigur för landskapet, med sin tydliga samrådsroll i kommunernas planering.

3.3.3 Sammanfattningsvis om PBL

Landskapets delar, som natur och kultur, är i och för sig av allmänt intresse men begreppet som sådant är inte synligt. Planeringsprocessen passar utmärkt för konventionens dialoger med medborgare och myndigheter. Planeringens kartor och bestämmelser passar mycket väl för att synliggöra både värdefulla och vardagslandskap. Det är dock upp till kommunen att välja i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att satsa resurser på landskapet i planeringen. Det gör att planeringen är ett tänkbart redskap för konventionen, men inte ett pålitligt redskap.

Konventionens steg i genomförandet	**Plan- och bygglagens redskap**
A. **Erkänna** landskapet som väsentlig del i människornas omgivningar	Saknas
B. **Fastlägga landskapspolitik** (generella principer, stra-	Översiktsplan passar mycket väl för detta.

[197] 7 kap 5 §, 4 kap 4 § PBL.

[198] Se procedurreglerna i PBL 4 och 5 kap.

[199] PBL 4 kap 4 § och 5 kap 21 §

[200] Se PBL 11 kap 4 §.

tegier, riktlinjer)	
C. **Genomföra** landskapspolitiken	
C1 Införa **förfaranden** för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse	Förfaranden finns för deltagande i beslutssituationer (bevarande, styrning av förändring genom planläggning) och för kunskapsutveckling och beredskap i översiktsplanering. Översiktsplaneringens process skulle kunna användas för kartläggning/analys/värdering och målformulering. Detaljplanering kan vara en process och sätta ramar för en omvandling, men kan inte användas som ett genomförandeinstrument av omvandlingen. Det sker av andra aktörer än kommunen.
C2 Ökad **medvetenhet** och utbildning	(Indirekt via kunskapsförmedling om planeringen, men knappast relevant.)
C3 **Kartlägga** och värdera landskap:	
3.1 **Kartlägga** landskap över hela sitt territorium, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Indirekt skapas kunskap om landskap genom planeringsunderlag och de MKB som tas fram till i princip alla översiktsplaner och en del detaljplaner. Landskap är dock bara en av många frågor av allmänt intresse. Kunskapen om landskapet kan samlas och aktualiseras i översiktsplan, men så sker inte på ett medvetet sätt idag.
3.2 **Analysera** landskapens särdrag och de krafter och påtryckningar som omvandlar dem, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Se ovan.
3.3 **Värdera** de landskap som har kartlagts, och ta hänsyn till de särskilda värden som berörda parter och den berörda befolkningen tillskriver dem, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Se ovan.
3.4 Lägga märke till **förändringar**, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Översiktsplanernas återkommande aktualitetsförklaring kan behandla även landskapsfrågor, men det kan vara ett klumpigt redskap, eftersom det är avsett att bedöma planens aktualitet.
C4 Formulera **kvalitetsmål:** mål för landskapskvalitet för de landskap som har kartlagts och värderats, dvs. myndigheters formulering, för ett särskilt landskap, av allmänhetens önskemål med avseende på landskapskaraktären i deras livsmiljö.	Saknas. Det är i och för sig möjligt för kommunen att formulera och visualisera landskapsmål i planeringen, men det är inget krav.
C5 Inrätta **instrument** för skydd, förvaltning, planering	
Bevarande	Detaljplan kan genom att ”hålla undan” exploatering och ha bestämmelser om viss skötsel delvis hantera vissa landskapsfrågor. Det är dock inte ett institut avsett för skydd.

	Översiktsplan kan genom att syndliggöra vardagslandskap m.m. bidra till skydd och vård, men har ingen bindande effekt.
Styrning	Detaljplans prövning av lämplig markanvändning kan verkningsfullt styra bort respektive medge vissa förändringar och delvis ange hur de ska genomföras. Riksintressehänsyn är en del av styrsystemet. Landskapet är inte så synligt, kan förstärkas t.ex. genom en punkt i portalparagraferna.
Omvandling	Det finns inga direkta redskap för att förbättra ”dåliga” landskap, men detaljplan/områdesbestämmelser kan ge en ram för en sådan omvandling, som får fullföljas genom avtal m.m. Genomförandebeskrivningen till planen är ett bra redskap för detta.
C6 Integrera landskap i regional- och stadsplaneringspolitik och i politik inom kultur, miljö, jordbruk, ekonomi och på det sociala området samt i alla andra politikområden som kan ha direkt eller indirekt inverkan på landskap.	Genom tydliggörande av landskap som allmänt intresse, blir det en tydlig integrering i planpolitiken.

Figur 5 Översikt av plan- och bygglagens stöd för konventionen

3.4 Sektorslagar

3.4.1 Skogsvårdslagen

Syftet med lagen är att styra skötseln av skogen så att denna nationella tillgång ger uthålligt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.[201] Bestämmelser gäller olika skogsbruksåtgärder, huvudsakligen anläggning av skog eller avverkning. Dessa består av en mängd åtgärder, t.ex. markberedning, sådd, plantering, röjning, gallring och föryngringsavverkning. Lagen innehåller vidare regler om andra skötselåtgärder som bekämpning av insektshärjning. Gemensamt för skogsbruksåtgärderna är att de påverkar miljön. Mest uppmärksammad är enligt förarbetena påverkan på den biologiska mångfalden men även andra negativa effekter kan uppkomma, såsom läckage av kväve till vattendrag.[202]

Åtgärdernas miljöpåverkan gör att miljöbalkens hänsynskrav är tillämplig på verksamheten. Direkt tillämpning av miljöbalken vid myndighetsbeslut är emellertid endast aktuell när det gäller miljökvalitetsnormer.[203] Det innebär att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken inte får tillämpas av myndigheter då krav ställs med stöd av skogsvårdslagen. Den som sköter skog ska dock kunna och följa hänsynsreglerna i sina aktiviteter, i den mån det kan bli mer än obetydlig miljöpåverkan. Denna dubbla funktion hos hänsynsreglerna – att dels tillämpas av myndigheter då referens till bestämmelserna

[201] 1 § skogsvårdslagen (1979:429)

[202] Följdlagstiftningen, prop. 1997/98:90, avsnitt 2.22

[203] 17 § skogsvårdslagen

finns i författningen och dels iakttas av alla och envar – är som jag skrev ovan inte lätt att förstå sig på.[204]

Hänsynskraven är i skogsvårdslagen inte av samma slag som i miljöbalken, med precisering av olika slags hänsyn, utan den inledande bestämmelsen konstaterar helt enkelt att vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen. Detaljerade hänsynskrav med avseende på sektorsintressena natur och kultur finns dock i de föreskrifter som meddelas med stöd av lagens bemyndiganden.[205] Exempelvis i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning. Viss hänsyn till intressena natur och kultur preciseras dock redan i lagen, t.ex. att trädbestånd under viss ålder får avverkas trots ett generellt förbud[206]. I viss skog får avverkning inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd. I sådan ansökan ska redovisas åtgärder för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.[207] Tillstånd får inte ges i fjällnära skog om det är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården.[208] Det gäller även kunskapsunderlag. För varje brukningsenhet ska finnas en redovisning om hur skogen ser ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som registrerats där[209]. Vidare kan markägare avkrävas underrättelse om vad denne avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning[210]. Miljöanalys (tidigare betecknad MKB) skulle kunna krävas i ärenden om nya metoder för skogens skötsel eller nya skogsodlingsmaterial.[211] Bestämmelsen är dock inte aktiverad.

Vissa områdesskydd enligt miljöbalken får inte, precis som vid andra sektorslagars beslut, överträdas utan dispenser som regleras av miljöbalken.[212] Det innebär att i eller vid sådana värdefulla områden, träder miljöbalkens hänsynskrav in istället för skogsvårdslagen.

Ordet landskap finns inte i skogsvårdslagen, men delmängderna natur och kultur lyfts fram som särskilt skyddade sektorsintressen. Det är enligt min mening viktigt att skogsvårdslagen får en tydligare koppling till miljöbalken, i synnerhet portalen och reglerna om hushållningen med mark och vatten men även de allmänna hänsynsreglerna. Beslut enligt skogsvårdslagen kan på samma sätt som infrastrukturlagarna innebära ett hot mot allmänna intressen i markanvändningen – landskapet – och det finns i konventionens perspektiv inte anledning att skilja ut en sektorslag från andra.

---

[204] Följdlagstiftningen innehåller en del tokigheter i denna fråga. Det märks att olika delar har skrivits av olika personer. Hänsynsreglernas funktion uppfattas således helt olika, beroende på vilket avsnitt man läser…. När det gäller skogsvårdslagen anges – felaktigt – att hänsynsreglerna ska tillämpas då författningar under den lagen utfärdas. I sådant fall måste hänsynskraven skrivas in i grundlagen…. Utan mandat – bemyndigande – i skogsvårdslagen kan inte annan lags krav tillämpas som grund för föreskrift under den lagen. Dock kan tillsynsmyndighet enligt miljöbalken ingripa mot skogsåtgärder som inte styrs av skogsvårdslagen, och använda miljöbalkens krav mot verksamhetsutövaren. Denna har så att säga två herrar.

[205] 30 §

[206] 10 §

[207] 16 §

[208] 18 §

[209] 14 a §

[210] 14 §

[211] 32 §

[212] 4 §

3.4.2 Väglagen och lagen om byggande av järnväg

Det finns flera olika plan- och beslutstyper även i dessa lagar, ifrån övergripande planering till projekteringsinriktade beslut. Infrastruktur har stor betydelse för intrycket av landskap och lagarna är högst relevanta, främst för landskap utanför urbana områden.

Den som avser att bygga en väg/järnväg ska genomföra en förstudie. Denna ska klarlägga förutsättningarna för den fortsatta planeringen och ange om en utredning behövs för att avgöra vad som är bäst korridor innan en plan upprättas för linjen.[213] Om lösningen är ny eller ombyggnad av väg/järnväg, och det inte behöver studeras alternativa sträckningar och inte heller finns skäl att regeringen ska avgöra tillåtligheten[214], kan planeringen direkt övergå till planläggning. Om slutsatsen är att trafikproblemets lösning ligger i annat än ny infrastruktur, ska planeringen inte fortsätta.

Landskap nämns i två sammanhang i reglerna:

- Vid planering av väg/järnväg ska den ges sådant läge och utförande att ändamålet vinns med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.[215]
- När arbetsplan för väg upprättas ska särskilt iakttas att vägen får en mjuk och naturlig inpassning i landskapet, att naturföremål eller naturområde av särskilt intresse eller fornlämning så långt det är möjligt skyddas mot skadlig inverkan av vägbyggnadsprojektet.[216]

Även delmängder av landskapet beskrivs även som allmänt intresse, t.ex. natur- och kulturvärden som synes ovan och en estetiskt tilltalande utformning.[217]

Förstudie

Den så kallade fyrstegsmodellen som används av vägverket förtydligar analysstegen vid bedömning av hur planeringsprocessen ska bedrivas, med utgångspunkten att investering i ny väg mm (steg fyra) är alternativ som väljs först när övriga är uttömda.[218] Modellen får anses väl lämpad för beaktande av landskapets värden.

1. Kan transportbehovet och val av transportsätt påverkas?

2. Kan befintligt nät (väg och järnväg) och fordon nyttjas effektivare?

3. Kan begränsade ombyggnadsåtgärder lösa problemet?

4. Krävs nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder?

I förstudiefasen genomförs ett tidigt samråd inför miljökonsekvensbedömningen, som är obligatorisk för samtliga arbetsplaner och järnvägsplaner. Samrådet följs av länsstyrelsens bedömning om objektet ska antas leda till en betydande miljöpåverkan (i så fall ska

[213] VägL 14 a §, BanL 2 kap 1 §

[214] MB 17 kap 1 § 18 p, 2-3 §§

[215] Väglagen 13 § och banlagen 1 kap 4 §

[216] Vägkungörelsen 26 §

[217] Väglagen 4 § och banlagen 1 kap 3 §

[218] Regeringens beslut med uppgiften till sektorer m.fl. att formulera investeringsplanerna, 2002-03-14, dnr N2001/11612/IR mfl.

det vara en ”stor MKB”), varvid ett utökat samråd måste ske antingen i utredningsskedet eller i planläggningsskedet.

Samråd i detta tidiga skede ska hållas med berörda länsstyrelser, kommuner och ideella föreningar med naturskydds- eller miljöskyddsintressen samt allmänhet som kan antas bli särskilt berörd. Konventionens ambitioner uppfylls med andra ord.

Utredning

Utredningsskedet blir aktuellt endast om det i förstudien har klarlagts att alternativa sträckningar behöver studeras eller om utredning behövs som beslutsunderlag för regeringens tillåtlighetsprövning (oavsett om det finns alternativa sträckningar eller inte). Utredningen ska i det första fallet ge underlag för val av sträckning och trafikteknisk standard, i det andra fallet för bedömning av tillåtligheten. När det gäller val mellan alternativa sträckningar, ska de kunna jämföras sinsemellan. För väg gäller även att jämföra med alternativet att behålla befintlig väg. Även en förbättring av befintlig väg ska studeras, om inte särskilda skäl motiverar annat.

Utredningen ska (obligatoriskt) innehålla en miljökonsekvensbeskrivning samt övriga uppgifter som behövs för att kunna utvärdera och välja alternativ. När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna ska miljöbalken tillämpas, med vissa tillägg. Kretsen aktörer som ska beredas tillfälle till samråd varierar även i detta skede. Vid regeringsprövning av tillåtligheten tillkommer enligt informella rutiner en mycket bred krets aktörer vid den s.k. beredningsremissen, som genomförs efter utställelse av förslaget till utredning. Den behandlas inte närmare här.

Planläggning

Arbetsplan/järnvägsplan ska ange den mark som behöver tas i anspråk för anordningar och för att genomföra byggandet. Arbetsplan men inte järnvägsplan ger s.k. vägrätt som har en expropriativ funktion.[219] Det innebär att väghållaren, utan hinder av andras rätt till en fastighet, kan nyttja mark och även i övrigt bestämma över markens användning, istället för fastighetsägaren, samt tillgodogöra sig marken på olika sätt.

Planen ska (obligatoriskt) innehålla en MKB och övriga uppgifter som behövs för att genomföra projektet. Det ska finnas en förteckning över fastighetsägare för mark som ska tas i anspråk och beräknade kostnader för utförandet.[220] När det gäller kraven på MKB-dokumentet hänvisas i lagen till miljöbalken.[221] Utöver detta finns emellertid ytterligare krav genom Vägverkets föreskrifter för väg-MKB.[222]

Samråd ska ske i fråga om sträckning och förslagets utformning i övrigt, med berörda fastighetsägare och myndigheter samt med andra som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Samråd ska alltid hållas med de miljövårdsmyndigheter som berörs, vilket alltid omfattar länsstyrelsen, och vidare med myndigheter vilkas verksamhetsområde berörs av vägbyggnadsprojektet samt med lokala organ och sammanslutningar som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Berörda kommuner och fastighetsägare som berörs ska, när det gäller väg, få framföra sina synpunkter vid ett sammanträde på platsen.

---

[219] VägL 30-31 §§

[220] Väg kng 25 §

[221] MB 6 kap 3 §, 7 §

[222] VVFS 2001:18, 10-14, 36 §§

En plan ska ställas ut för granskning innan den antas. Plan fastställs av det centrala verket /väg resp ban) efter samråd med länsstyrelsen. Om verket och länsstyrelsen har olika uppfattning, hänskjuts frågan om fastställelse av planen till regeringens prövning.

Uppföljning av genomförandet av åtgärder och verksamheter krävs inte uttryckligen enligt miljöbalken.[223] Vägverkets MKB-regler tillför dock sådant krav.[224] Arbetsplanen ska således ange vilka av de skadeförebyggande åtgärder m.m. som anges i miljökonsekvensbeskrivningen som ska genomföras, liksom övrig miljöanpassning samt kompensationsåtgärder. Vidare ska anges åtgärder som ska utredas vidare i byggskedet, för att tillgodose förväntade krav på projektets miljöanpassning. Slutligen ska anges hur projektets miljökonsekvenser ska följas upp och vilka miljöaspekter som ska ingå i uppföljningen. Motsvarande finns ännu inte för järnväg.

Miljöbalkens grundkrav ska tillämpas i infrastrukturplaneringen

De materiella kraven som utgör grunden i planeringen av infrastrukturobjekt finns i miljöbalken men specifika krav tillkommer i väg- respektive banlagen. Såväl hänsynsreglerna och stoppreglerna i 2 kap miljöbalken som hushållningsreglerna i 3-4 kap och miljökvalitetsnormer (5 kap) ska således tillämpas av myndigheten i ärendena (planering i form av förstudier och utredning och planläggning i form av arbetsplan).[225]

Miljöbalkens hänsynskrav[226] innebär t.ex. att den planerande myndigheten är skyldig att skaffa kunskap som behövs för att visa hänsyn och iaktta de begränsningar och försiktighetsmått som kan vara motiverade av miljöskäl. För kraven gäller en rimlighetsbegränsning, som innebär att hälso- och miljönytta ska motivera kostnaderna för att visa ytterligare hänsyn. Reglernas stora betydelse för konventionen har beskrivits i avsnitt 3.2.3 ovan.

För lokaliseringen gäller specifikt att hushållningsutvärderingen[227], dvs. bedömningen om områdena ska användas för väg/järnväg, ska beakta vilket ändamål som områdena är mest lämpade till. Området ska även i sig vara lämpligt för det föreslagna ändamålet, enligt miljöbalkens lokaliseringsbestämmelse. Notera att infrastrukturlagarna i sina egna lokaliseringsbestämmelser även särskilt lyfter fram landskap: ”hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.”

Kan anläggningen eller den verksamhet som följer av denna befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för miljön, även om rimlig hänsyn visats, får den genomföras endast om regeringen bedömer att det finns särskilda skäl. Finns risk för att miljön försämras avsevärt, måste anläggningen vara av synnerlig betydelse från allmän synpunkt för att regeringen ska få tillåta den. Regeringens besked om tillåtlighet enligt 17 kap miljöbalken innebär att skadan bedömts slutligt och eventuell dispens ingår.

Sektorslagens kompletterande krav

De tillför och förtydligar att planeringen ska visa tillbörlig hänsyn till enskilda intressen och allmänna intressen som trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö och

---

[223] Ett allmänt uppföljningsansvar ligger dock i hänsynsregeln om kunskap, 2 kap 2 § MB. Villkor i beslut kan tydliggöra krav på uppföljning, utvärdering och korrigering (t.ex. i form av prövotid).

[224] VVFS 2001:18, 38§

[225] 3a§ VägL

[226] 2-4 kap MB

[227] 3-4 kap MB

eftersträva en estetisk utformning. Vid lokalisering ska som sagt hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.[228] Väg (men inte järnväg) ska ges en mjuk och naturlig inpassning i landskapet. För båda gäller att naturföremål eller naturområde av särskilt intresse eller fornlämningar ska så långt det är möjligt skyddas mot skadlig inverkan av projektet.

Roller

Både järnväg och väg har således reglerade planeringsprocesser med:

- en förstudie som klargör planeringsförutsättningarna
- ett utredningsskede, om det finns alternativa lokaliseringar, för att bedöma dess lämplighet och
- ett planskede som ger ”byggrätt” och anger villkor för byggandet.

För statliga objekt ska tillåtligheten i vissa fall avgöras av regeringen (se närmare i avsnittet miljöprövning nedan).[229] Ett sådant beslut innebär att prövningsmyndigheter i övrigt inte kan neka genomförandet.

Under alla skedena löper som grön tråd arbetet med konsekvensbeskrivningar. Länsstyrelsen har den dubbla rollen att vara klok inspiratör vid samråden och sen byta till granskningsuppgift. Länsstyrelsen har då till och med makt att ta ifrån sektorn beslutet, genom att lyfta frågan till regeringen.

Kommunen finns med i processen, men har ingen styråra när staten forsar iväg. Några kommuner väljer att driva planeringen av kommunikationer i sin egen process, översiktsplaneringen, för att ha en mera aktiv roll.

Allmänheten har stor möjlighet att få insyn och göra inspel genom arbetet med MKB, som individer och som medlemmar i föreningar. Men bara de som är direkt berörda – sakägare – kan driva ärendet vidare genom att överklaga, om de finner att vissa aspekter inte beaktats på rätt sätt vid avvägningarna.

Sammanfattningsvis

Landskapet är tydligare i dessa sektorslagar än i de generella lagarna miljöbalken och PBL, vilket är naturligt med tanke på infrastrukturens stora betydelse för landskap. Planeringsprocesserna passar utmärkt för konventionens ambitioner om deltagande. För dessa lagar handlar det dock mera om att begränsa skador än om att genomföra konventionen. Förvisso kunde dock kunskapen om landskap, som byggs upp genom det oerhört stora antal MKB som tas fram årligen i sektorerna, tas till vara i de mer generella kunskapssystemen som finns i PBL eller som kunde finnas i anslutning till miljöbalken.

3.4.3 Renhållning och skyltar

För att hålla landskapet städat och snyggt kan i vissa fall användas lagen om gaturenhållning och skyltar.[230] Om vissa platser har skräpats ned eller annars osnyggats, är kommunen (om inte annan ansvarig finns) skyldig att återställa platsen i sådant skick

[228] VägL 13§

[229] MB 17 kap 1§ 18p

[230] Se lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning, med sin förordning (1998:929) om gaturenhållning och skyltning.

som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk.[231]

En prövningsplikt finns för vissa skyltar och liknande anordningar.[232] Äldre anordningar utan tillstånd kan få finnas kvar, om de inte är uppenbart vanprydande i landskapsbilden.[233]

Reglerna är förvisso inte konventionens vassaste redskap, men innehåller dock regler som stödjer konventionens syften och får ses som en liten pusselbit av många.

3.4.4 Nationell och regional infrastrukturplanering

Denna planering handlar om investeringar. Fördelningen av medel mellan olika objekt av nybyggnad och underhåll, mellan väg och järnväg etc., har förstås stor miljörelevans. De olika objektens genomförande förbereds sedan genom en kommunal planering (alla trafikslag) och/eller en sektorsplanering (väg och järnväg) och/eller en projektplanering med miljökonsekvensbedömning inför tillståndsprövning av trafikanordningar (även luftfart och sjöfart).

Riksdagen beslutar om fördelningen av medel, mot bakgrund av sin inriktningsplanering som anger mål, ekonomiska ramar och inriktning i övrigt för en planperiod. Centrala verk har ansvar för att ta fram underlag för långsiktiga investeringsplaner för infrastrukturen och genomför åtgärdsplanering (väghållningsplaner, banhållningsplan). Länsstyrelser (eller regionala självstyrelseorgan) har motsvarande planeringsansvar för mindre riksvägar och länsvägar samt åtgärder inom kollektivtrafik, flyg och sjöfart. Regeringen beslutar om den nationella/regionala planeringsomgången, senaste beslut i februari 2004 för perioden 2004-2015.

Kommunernas planeringsansvar för det kommunala väg- och gatunätet grundas på plan- och bygglagen och ingår inte i den nämnda statliga investeringsplaneringen. Investeringarna är där en del av den ordinarie kommunala budgetprocessen.

Landskapet som begrepp används inte alls i de regelverk som tillämpas.[234] Det ska dock göras ”en bedömning som innefattar en redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen”, varvid indirekt landskapets frågor kan tas in i planeringen. De transportpolitiska målen är: Ett tillgängligt transportsystem, Ett jämställt transportsystem, En positiv regional utveckling, En hög transportkvalitet, En god miljö, En säker trafik. Landskap får således tolkas in i miljö.

Det finns ingen koppling till miljöbalkens hänsynskrav. Dock gäller miljöbalkens krav på miljöbedömning av planer som kan ge en betydande miljöpåverkan. Via plan-MKB kommer då krav att bedöma inverkan på landskapen, se avsnitt 3.2.8 ovan.

Sammanfattningsvis är min slutsats att inverkan på landskap borde vara viktig att bedöma inför beslut om investering samt att landskapet som allmänt intresse måste synliggöras i regelverken.

---

[231] Lagens 4 §

[232] Lagens 5-10 §§

[233] 2 p övergångsbestämmelserna

[234] Förordning (1989:67) om plan för stomjärnvägar, förordning (1997:262) om nationell väghållningsplan, förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

3.4.5 Strukturfondsprogram

Syfte och funktion

Ett led i fördelningen av medel inom EU är program som anger inriktning för regional utveckling. Programmens mål kan vara t.ex. regional konkurrenskraft och sysselsättning eller lantbrukets utveckling, och målen specificeras i nationella strategier beslutade av regeringen. Programperioden 2007-2013 planeras nu och proceduren stöds av dels en löpande analys av programförslagens verkan och funktion (en så kallad ex-ante-utvärdering), dels en löpande integrering av miljöhänsyn (MKB enligt miljöbalken[235]). Det rör sig om cirka 20 miljarder kr årligen (bidrag och landets egenfinansiering) och användningen av pengarna kan förväntas beröra landskapet på ett eller annat sätt.

Program kan innehålla insatsområden med rubriker som t.ex. Innovation och förnyelse, Tillgänglighet och Särskilda storstadsinsatser. Inom varje insatsområde kan programmet ge exempel på vilka typer av åtgärder som kan bli aktuella men innehåller inte närmare beskrivning av projekt. Skälet är att sådana ansökningar kommer först i genomförandet. Det innebär att programmets konkreta verkningar inte kan förutses inför beslut om programmet. Urvalet av insatsområden kan dock peka på typiska verkningar, som kan utvärderas t.ex. i förhållande till regionens karakteristiska miljö, dess hot och mål.

Exempelvis har i programarbetet identifierats problem med att bevara kulturmiljöer som i dag hotas på grund av ett ohållbart nyttjande eller av strukturomvandlingar inom jordbruk, skogsbruk och fiske, landskapsförändringar vid exploateringen av mark och landskap, till exempel när man anlägger infrastruktur och bebyggelse. Huvudfrågorna för att lösa dessa utmaningar har t.ex. uppgetts ligga i en produkt- och tjänsteutveckling som minimerar resursanvändning och negativ miljöpåverkan, förnyade insatser inom de areella näringarna och ökade satsningar på att länka miljönyttiga utvecklingsinsatser med ekonomisk tillväxt.

Efter beslut i EU kommer medlen att fördelas till olika projekt via NUTEK:s regionala organisation. Miljöbedömningen av programmen har generellt pekat på nödvändigheten av att styra genomförandet så att negativa miljökonsekvenser undvikas och positiva förstärks. Styrningen kan handla om vägledning för projektansökan, kriterier för bedömning och urval, kompetens som ska delta vid prövningen, innehållet i beslut om bidrag samt underlag för löpande utvärdering.

Procedur och ansvar

Proceduren för prövning av projektansökningar är ännu inte reglerad av bestämmelser och inte heller finns reglerat specifika hänsynskrav. Nutek jämte Näringsdepartementet kommer nationellt att lägga fast stora delar av processen. Det finns inte signaler om att beslutsprocessen kommer att kopplas till miljöbalken (så har inte varit fallet tidigare). Kriterier för urval av projekt kan inte bli särskilt precisa på nationell nivå, utan kan förväntas se ut ungefär så här:

[235] Direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, artikel 3.9 (motsatsvis) samt miljöbalken 6 kap 11 § med förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar 4-5 §§. Jag har deltagit i arbetet med MKB för tiotalet program av olika slag.

syfte att förbättra miljön	Förbättrad miljö är ett av projektets mål och detta präglar projektets aktiviteter, mål och förväntat resultat.
övervägande positivt	Projektet bedöms ha en övervägande positiv påverkan på miljön. Flera aktiviteter för att förbättra miljön ska genomföras i projektet.
övervägande negativt	Projektet bedöms ha en övervägande negativ påverkan. Projektet ska innehålla åtgärder för att minimera negativa effekter.

Liknande kriterier har använts under pågående programperiod, och kritik har framförts mot dessa angående dels otydlighet vad gäller miljökonsekvenserna, dels bristande miljöhänsyn.[236] Motsvarande kritik av oklarheter i kommande projektprövningar har väckts i MKB för nu aktuella programförslag[237], med anmärkningen att ”det sällan är lämpligt att klumpa ihop påverkan, så att negativa följder vägs upp av positiva innan resultatet presenteras. En sammanfattande tabell, där slutsatser som övervägande positiv och liknande redovisas, behövs förvisso för att få en översikt, men den kan inte fungera som ensam utvärderare. Det är således bättre att både tydliggöra målkonflikter och vilka positiva respektive vilka negativa verkningar det är fråga om, för att möjliggöra verkningsfulla insatser av åtgärder samt identifiera tänkbara synergier.”

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att

- programmen har genom kravet på MKB tagits fram med stöd av en formaliserad och öppen process där allmänheten, kommuner och andra aktörer teoretiskt haft möjlighet att delta,[238]
- programmen har i praktiken utvecklats med en informell process där många berörda aktörer (inte allmänheten) har deltagit aktivt,
- landskapet som begrepp har formellt tillförts genom kravet på MKB, och har därmed samma betydelse som i miljöbalkens kapitel 6 (se avsnitt x.x ovan),
- det finns inte formella krav på hänsyn till landskapet eller andra miljöaspekter vid beslut om programmet, men besluten måste motiveras utifrån MKB och samrådssynpunkter,
- landskapet har i många program betraktats som en resurs (för t.ex. utveckling av turism) och i vissa fall har programmets genomförande uppfattats som ett potentiellt hot mot landskapets värden,
- det ännu är oklart om landskapet (eller andra miljöaspekter) ska beaktas vid beslut om pengar till projekt eller om konsekvenser för landskapet ska följas upp i genomförandet.

Min slutsats är att detta är ett tydligt exempel på beslutsprocess där landskapet är relevant men dolt. Det kunde och borde finnas tydligare regler om procedur, både för programmen och för dess genomförande, och tydligare krav på hänsyn till omgivningen,

---

[236] Lars Emmelin, Jan-Evert Nilsson. “Practice and rhetoric in integration of environmental considerations in structural funds decisions: a case study”, BTH.

[237] Se t.ex. Program för Region Stockholm 2007-2013, 8 november 2006, Eurofutures AB (www.eurofutures.se) Notera att kritiken inte gäller programmet, vilket bygger på väl genomarbetad analys av miljöproblem, utan oklarheterna i dess framtida genomförande.

[238] I praktiken har det varit svårt på grund av den extremt korta planeringstiden som regionerna fått till förfogande.

både i programarbetet och i dess genomförande. Förvisso är miljö endast en del av förutsättningarna för hållbar utveckling, men utan tydliga kriterier för hänsyn är det risk för att det blir en bortglömd del, i synnerhet om beslutsprocessen inte har tillgång till kompetens i frågorna.

3.4.6 Regionala utvecklingsprogram mm

Tvärsektoriell hantering av planeringsfrågor som avser huvudsakligen annat än mark- och vattenanvändning är t.ex. statliga regionala utvecklingsprogram RUP[239] och tillväxtprogram. Dessa ger dock till syvende och sist ändå avtryck i landskapet.

Basen för dessa program är statens roll att skapa nödvändiga strukturer för en hållbar tillväxt och en god servicenivå i alla delar av landet. Strategierna för de viktigaste samhällsområdena ska utvecklas på lokal och regional nivå genom RUP, som sedan kan ligga till grund för delprogram inom olika sektorer och bidra till regionens gemensamma mål.

Vid RAÄ:s höstmöte framfördes i seminarium om Landsbygdsprogram behovet av ”KUP” och ”LUP”, dvs. både kommunala och än mera lokala program. Dessa program och dess koppling till översiktsplaneringen presenterades som en viktig fråga för hanteringen av landskapet, bl.a. som ett medel att gå från sektoriellt till territoriellt perspektiv.

I underlag för aktualitetsprövningen av RUFS – regionplan för Stockholmsregionen – framförs att denna plan inte bara är regionplan enligt plan- och bygglagen (se nedan avsnitt 3.4.7) utan även utgör det regionala utvecklingsprogram som det regionala tillväxtprogrammet för perioden 2004-2007 vilar på.[240] RUFS hanterar många frågor av stor betydelse för landskapet, och kunde vara ett mycket bra konkret underlag för att fundera runt frågan om t.ex. kunskapsutveckling och politikformulering i enlighet med konventionen, dvs. en slags testfall.

Min slutsats är således att genomförandet av konventionen – och ytterst hänsynen till landskapet – kunde vinna mycket på att öka samverkan mellan sektorsprogram/planer och den tvärsektoriella fysiska planeringen, kommunalt och regionalt. Det kunde bidra till samlade bedömningar av miljöförutsättningar, ansvarsfördelning, medelsfördelning och fysiska strukturer.

3.4.7 Regional fysisk planering

Regionplanering som styrmedel

Endast vid behov av kommunal samordning får regeringen utse ett regionplaneorgan för att ta hand om regionens fysiska planering. Regionplaneorgan kan, men behöver inte, anta en regionplan för regionen. Idag finns detta bara för stockholmsregionen. Planen – kallad RUFS – är inte en renodlad markanvändningsplan utan är som nämnts till stor del regionalt utvecklingsprogram (se avsnitt 3.4.6).

Regionplan kan, om det har betydelse för regionen, ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och anläggningar.[241] En regionplan ska tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser, dvs. i likhet med översiktsplanen är den inte bindande för

[239] Förordning (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete.

[240] Program och förslag 2:2004 sid. 7.

[241] 7 kap 4 § 1 st. PBL.

vare sig myndigheter eller enskilda.[242] Regionplanen får dock på motsvarande sätt genom sin analys och sina argument styrverkan i andra beslutsprocesser. Denna funktion syns tydligast genom kravet att myndigheter som ska tillämpa[243] bestämmelserna i miljöbalken om hushållning med mark- och vattenområden[244] ska beakta regionplanen vid denna tillämpning, liksom översiktsplanerna.[245] I beslutet måste myndigheten dessutom ange om den prövade åtgärden är förenlig med dessa planer samt om den är förenlig med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna. Myndigheten kan då ta stöd av regionplan och översiktsplan och behöver i annat fall argumentera emot planerna. Detta ger samlat en möjlighet till mycket stark styrverkan.

Även i andra typer av beslut får regionplanen i praktiken styrverkan, till följd av sin användbarhet när det gäller att ge sammanhang och teckna framtidsbilder som det råder stor enighet om. Denna användbarhet, utanför PBL och utanför reglerna om hushållning, kan antas öka med planer av RUFS karaktär, där annat än fysisk planering tas upp och sätts in i sitt geografiska sammanhang.

Regler som styr

Bestämmelser om fysisk regionplanering finns huvudsakligen i PBL[246]. Beskrivningen ovan om landskap är med andra ord relevant även här. I sak gäller det att behandla allmänna intressen på liknande sätt som i översiktsplaneringen, men med fokus på samordningsbehov.[247] Vissa allmänna intressena utvecklas inte närmare i PBL utan inom miljöbalkens regelsystem, t.ex. preciseringen av skyddade natur- och kulturområden. Genom uttryckliga hänvisningar i PBL till miljöbalken ska vissa regler i miljöbalken direkt tillämpas i regionplaneringen, nämligen regler om hushållning med mark- och vattenområden samt om miljökonsekvensbeskrivningar.[248] Det kan vara värt att påminna om att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken icke ska tillämpas.[249]

Flertalet procedurregler för översiktsplanering ska tillämpas, vilket som sagt är helt i linje med konventionen.[250]

Aktörer och ansvarsfördelning

Myndigheters beaktande av regionplan (vid tillämpningen av miljöbalkens hushållningsregler) ska bevakas[251] av regionplaneorganet men också av länsstyrelsen. För

---

[242] 7 kap 4 § PBL.

[243] 1 kap 2 § miljöbalken. Förutom beslut inom miljöbalkens och plan- och bygglagens regelverk omfattas bl.a. beslut enligt luftfartslagen, väglagen, rörledningslagen, lagen om allmän farled och hamn, lagen om byggande av järnväg och ellagen.

[244] 3 och 4 kap miljöbalken jämförda med 1 kap 4 § samma lag.

[245] 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

[246] PBL 7 kap

[247] 1 kap 1 §, 2 kap 1-3 §§, 4 kap 1 § PBL. Noteras kan att det inte finns uttryckligt krav att regionplan ska *tillämpa* dessa regler. Eftersom efterföljande beslut uppenbarligen måste tillämpa dem är det emellertid nödvändigt att regionplanen bygger på samma regelbas – en förutsättning för att regionplanen ska kunna tjäna till ledning för de efterföljande besluten.

[248] 1 kap 1 §, 3 och 4 kap samt 6 kap 11-18 §§, 19 § och 22 §.

[249] Dessa hänsynskrav finns i 2 kap miljöbalken och till det kapitlet finns ingen hänvisning i PBL.

[250] 4 kap 1-10 §§ PBL

[251] 7 kap 3 § PBL

kommunal PBL-planering sker detta i samrådsskedet.[252] För andra planer, program och för prövning av verksamheter och åtgärder finns i vissa fall uttryckliga krav på samråd med regionplaneorgan, men i princip alltid med länsstyrelsen. Under samråden för den miljökonsekvensbeskrivning som regelmässigt tas fram inför beslut kommer länsstyrelsen alltid till tals.[253] Det ger utmärkta förutsättningar att bevaka landskapets intressen.

Länsstyrelsens roll vid samrådet är i grunden den samma vid regionplanering som vid översiktsplanering men möjligen annorlunda ”i tonen”, eftersom det gäller två regionala organ.[254] De nämnda ändringarna 1996 understryker länsstyrelsens ansvar att ta till vara och samordna statens intressen i vid mening, dvs. att företräda den nationella politiken på olika områden. Det politiska uppdraget är således starkt, både för regionplaneorganet som samordnare av kommunernas markanvändningspolitik och för länsstyrelsen som statens förlängda arm. Länsstyrelsen har som sagt ett särskilt tydligt bevakningsansvar när det gäller tillgodoseendet av riksintressen.[255]

3.4.8 Regional vattenplanering

Statlig planering

Fysisk planering för vattenområden ska göras inte bara av kommuner (i översiktsplanering och detaljplaneläggning) utan även av staten, nämligen vid genomförande av ramdirektivet för vatten. Detta regleras av miljöbalken[256] och innebär en regional planering tvärs länsgränser. Det är vattenmyndigheterna vid ett antal länsstyrelses[257] som svarar för olika vattendistrikt.[258]

Vattenplaneringen skapas i vattendirektivets återkommande planeringscykel med kartläggning, målformulering, åtgärdsprogram och utvärdering (förvaltningsplan). Detta måste anses så nära konventionens synsätt att det nästan kan kallas kopia. Eftersom det finns så stora likheter systematiskt går jag här igenom vattendirektivet tämligen noggrant, trots att vatten ”endast” är en yta eller underliggande förutsättning för landskap… Mitt syfte är att konventionens genomförande ska kunna åka lite snålskjuts på det tänkande som redan finns.

Planeringscykeln startas upp genom att avrinningsområden samlas till distrikt, med en ansvarig vattenmyndighet[259]. Myndigheten ser till att vattnets egenskaper – karaktär – undersöks[260] och närmare mål för vattnets kvalité anges[261]. Det övergripande målet

---

[252] 7 kap 4 § och 4 kap 3, 5 , 9 §§ PBL

[253] MB 6 kap 4 § miljöbalken, förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

[254] 7 kap 5 §, 4 kap 5 § PBL

[255] 7 kap 5 §, 4 kap 5 § 2 p. PBL

[256] Miljöbalken 5 kap samt förordningen (2004:660) om förvaltning av vattenmiljön

[257] 37 a § förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion

[258] Förordningen (2004:660) om förvaltning av vattenmiljön 2 kap 1 §

[259] Sverige indelas i fem distrikt: Bottenviken, Bottenhavet, Norra Östersjön, Södra Östersjön och Västerhavet. Vattenmyndigheter placeras vid länsstyrelsen i Norrbotten, Västernorrland, Västmanland, Kalmar och Västra Götaland. Miljöbalken 5 kap 10 §, förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 2 kap.

[260] Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 3 kap 1 §.

[261] Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 4 kap 1 §.

”God vattenstatus” siktar på 2015[262]. För varje avrinningsdistrikt är avsikten att det senast 2006 ska finnas program för åtgärder och för övervakning av vattnets tillstånd[263]. För varje distrikt ska senast 2009 upprättas en förvaltningsplan; en långsiktig verksamhetsplan[264]. Program och planer ska sedan utvärderas och revideras vart sjätte år.

Naturvetenskapligt perspektiv

Miljömål (som i svenska regler kallas normer) ska sättas för både ytvatten och grundvatten. Kvalitetskraven för ytvatten kan avse vattenflöde, vattendragens djup och bredd, förhållandena i strandzoner, biologiska förhållanden som förekomsten av vattenväxter och fisk. För grundvatten ska både kvalitativa och kvantitativa faktorer beaktas.

Vattendirektivets strategi bygger på samspelet mellan projekt och plats. Föroreningskällor måste iaktta utsläppsvillkor för verksamheten (gränsvärden), som utgår från bästa tillgängliga teknik, men också klara mål (dvs. i svenska miljökvalitetsnormer), som utgår från platsen och vad människors hälsa och miljön tål. Det kallas i direktivet för ett kombinerat tillvägagångssätt, men är i princip samma grund som miljöbalken liksom plan- och bygglagen utgår från och är som styrmodell således inte ny i vårt land.[265]

Direktivets strategi är vidare att samordna samhällets resurser och följa vattnets egna gränser (avrinningsområden) när brister i vattenmiljön ska åtgärdas och målen nås. Detta är inte heller helt nytt, på så sätt att administreringen av tillstånd för vattenverksamheter byggt på avrinningsområden sedan lång tid. Samhällsadministrationen i övrigt bygger dock på helt annan (och sinsemellan ofta olika) indelningsgrund.

Utmärkande för direktivet är att dess utgångspunkt är naturvetenskaplig snarare än juridisk, administrativ eller samhällsvetenskaplig, med avrinningsområden som optimala förvaltningsområden. Med detta som bas ska direktivet medverka till att:

- förhindra ytterligare försämring i vattnens ekosystem,
- förhindra ytterligare förorening och säkerställa gradvis minskning av förorening av grundvatten,
- skydda och förbättra tillståndet i vattnens ekosystem och vattenmiljön, bland annat genom hindrat utsläpp av vissa ämnen,
- främja en hållbar vattenanvändning, och
- mildra effekterna av översvämning och torka.

Direktivets medel för att klara detta är huvudsakligen:

- *målstyrning* för såväl kvalitet som kvantitet (god status), men också för nyttjande (hållbart) och ekonomi (kostnadstäckning)
- *kunskap* genom kartläggning och klassificering av alla vatten men också genom uppföljning i en återkommande planering som redovisar miljöförhållanden, påverkansfaktorer, skyddsbehov m m,

[262] Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 4 kap 2, 4-6 §§.

[263] Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 6 kap 1 §.

[264] Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön 5 kap 1 §.

[265] Platser ska användas till det de är mest lämpade för ur ett allmänt perspektiv och dessutom ska alla rimliga krav ställas på verksamheter. Känsliga områden eller intressen skärper kraven både när det gäller användningen av platsen och styrningen av verksamheten. Se till exempel 1-4 kap miljöbalken och 1-4 kap i plan- och bygglagen.

- *nationellt ansvar* för förbättring, genom dels programläggning av åtgärder[266] som behövs för att nå målen, dels reglering av företeelser[267] som påverkar vattnets kvalitet eller kvantitet.

Det finns ännu inte så mycket erfarenheter av arbetet med vattendirektivets alla skeden, men i vart fall tillräckligt för att det skulle kunna stödja konventionen. Dock bör noteras att vattendirektivets genomförande har enbart vattnets bästa framför ögonen, och andra miljöfrågor nerprioriteras för att klara vattnets goda status. På så sätt kan vattenplaneringen vara ett ”hot” mot landskapsvärden, om förändringar i landskapet behövs för vattnets kemiska status men som kan negativt ändra landskapens andra värden.

3.4.9 Kommunal energi- samt riskplanering

Kommunalt finns energiplanering för att främja hushållningen med energi samt verka för en säker och tillräcklig energitillförsel.[268] En aktuell plan ska finnas för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen och ska analyseras med avseende på verksamheternas inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Här finns en möjlighet att beakta inverkan på landskap. Planen är kopplad till miljöbalkens krav på miljöbedömning.

Risker för samhället behandlas i kommunala handlingsprogram, både för räddningstjänst (när det hänt) och för förebyggande av olyckor.[269] Det kan förvissa bli inverkan på landskapet, men det får ändå anses perifert i detta sammanhang.

3.4.10 Ad hoc planer

Det kommer då och då uppdrag om statlig planering för viss fråga eller visst mål, t.ex. miljö- och hushållningsprogram, regionala tillväxtavtal (numera tillväxtprogram) samt regionala miljökvalitetsmål. Det kan även gälla lagstiftningsprocesser, regeringens skrivelser till Riksdagen m.m. Ett exempel är de nyligen ändrade reglerna om vindkraft, vars betydelse för energi har utvärderats men, såvitt jag kunnat utröna, inte dess betydelse för landskapets utveckling. Ett annat exempel är uppdraget till PTS angående 3G-systemet.[270] Ett tredje exempel är uppdrag 2006 till Boverket om integrerad förvaltning av kustområden, vilket bygger på EG-rekommendationer att skapa en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar skötsel, planering och utveckling av kustområdena. Ett annat exempel är uppdraget till 13 statliga myndigheter[271] att redovisa metoder som kan stärka arbetet med regionala utvecklingsprogram.

Dessa olika typer av uppdrag, planer och program, som i och för sig inte har landskap i fokus, kan ändå vara stöd som kunskapsunderlag och metodutveckling eller som hot, om landskapets värden inte beaktas i tid. Dess betydelse för landskap är väsentligt att

---

[266] Det kan gälla fysiska åtgärder såväl som administrativa och ekonomiska åtgärder, information, etc.

[267] Den typ av reglering som direktivet räknar upp finns redan idag genom krav på prövning av vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet etc.

[268] Lag (1977:439) om kommunal energiplanering.

[269] 3 kap 3, 8 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

[270] Se den tidigare nämnda rapporten av bl.a. Lars Emmelin om 3G-systemet.

[271] NUTEK, Naturvårdsverket, Boverket, Banverket, Vägverket, Arbetsmarknadsverket, VINNOVA, Statens kulturråd, Riksantikvarieämbetet, Myndigheten för skolutveckling, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Nationellt centrum för flexibelt lärande, Statens folkhälsoinstitut.

uppmärksamma redan i regeringens formulering av uppdraget. När det finns en nationell landskapspolitik kommer det förmodligen att göras med större tydlighet än idag.

3.5 Övrigt

Landskap är indirekt en fråga även i andra sammanhang än prövningen av projekt och planer, och ett exempel som visar samhällets syn på landskap är tvistemål om skada. Det gäller i sådana sammanhang värderingen av fastigheter, med utgångspunkt bl.a. i de landskapselement som finns och som skadats. I ett fall[272] begärde fastighetsägaren skadestånd för 167 förlorade träd. De stod runt ett oinrett härbre, där det av misstag utfördes en avverkning så att det lilla huset istället omgavs av ett kalhygge. Skadestånd begärdes för återanskaffning av nya träd, runt en miljon, men ca 50 000 kr utdömdes med grund i fastighetens marknadsvärde.

Ett annat skadeståndsärende gällde förfulning samt störd gås- och duvjakt till följd av Baltic Cable – kraftledningen till Tyskland. I motiven framfördes att kraftledningar är ett normalt inslag i landskapsbilden på Söderslätt och visst mått av störningar måste tålas. När ledningar med exceptionellt hög spänning och med höga stolpar och isolatorer av framträdande karaktär behöver man inte tåla. Hovrätten medgav ersättning.[273]

I ett tredje fall har en nerhuggen tall ersatts med ca 20 000 kr istället för begärda ca 275 000 kr för ett fullvuxet träd. I motiven beskriver domstolen att det kan bli aktuellt att ersätta med ett fullvuxet träd t.ex. i en allé eller andra fall där det ut estetisk synpunkt eller med beaktande av en särpräglad kulturmiljö är nödvändigt med likartat träd.

[272] Svea hovrätts dom den 22 oktober 2002 i mål T 3926-02

[273] Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 10 oktober 200 i Ö 1125-98

4 Resonemang och förslag

I detta kapitel problematiserar jag runt reflektioner jag redan beskrivit löpande i texterna ovan men nu med utgångspunkt i de fyra frågor Riksantikvarieämbetet formulerat. Slutligen beskriver jag ytterligare förslag till förändring.

4.1 Finns det stöd för konventionens förväntan om status?

> Konventionen förutsätter att landskapet ska erkännas ”…som en väsentlig beståndsdel i människornas omgivningar, ett uttryck för mångfalden i deras gemensamma kultur- och naturarv samt en grund för deras identitet.”

Detta betyder enligt min mening att det dels behövs ett grundstadgande med ett ”erkännande”, dels att landskapsbegreppet behöver bli mera enhetligt – brett – och tydligare inom såväl som utom miljöbalken. Den sista frågan tar jag upp mera i följande avsnitt, men jag vill redan nu understryka att bara ett löst ”erkännande” har lite värde om inte det får stöd av ett system.

Det finns inte ett tydligt stadgande som anger landskapets betydelse. Det finns – såvitt jag kunnat hitta – inte heller landskapspolitik av konventionens slag i Sverige. Ej heller finns kvalitetsmål särskilt för landskap. Dessa tre frågor hänger ihop i mitt huvud. Visst nämns landskap i flera lagar. Landskap kan förvisso hanteras politiskt och få mål formulerat t.ex. i den kommunala översiktsplaneringen, i den regionala utvecklingsplaneringen samt i regionala och nationella program för strukturfondsmedel. Och javisst är landskapets komponenter redan i dag delar av våra miljökvalitetsmål, och stöds på så sätt av ett system för kunskapsutveckling och uppföljning. Detta handlar emellertid snarast om integrering av landskapsfrågan i olika sektorsbeslut. Det är inte en politik eller mål särskilt för landskap. Vad vi har är enligt min bedömning inte alls vad konventionen avser.

Landskap kan ges status på flera olika sätt. Portalerna i miljöbalken och plan- och bygglagen är därvid viktiga ingångar. Miljöbalkens portal är kopplad till all tillämpning av balken och dess anknutna lagar. Den kommunala fysiska planeringen ger kunskapsunderlag och visar politisk vilja, som ska ge stöd för i princip all tillämpning av balken och anknutna lagar. Det är enligt min mening därför ytterst värdefullt att i dessa portaler synliggöra landskapet, som likt naturen har ett självständigt värde med oss som förvaltare. Jag skissar i nästa avsnitt på tänkbara förändringar i bestämmelserna.

Detta fångar emellertid inte upp beslut som är utanför det beslutssystem som miljöbalken tillsammans med plan- och bygglagen ger, men som ändå berör landskap. Landskapet kan få status där antingen genom att det skapas en portal i var och en av författningarna eller genom att landskapet förs in i grundlagen. Den sista varianten har den fördelen att även beslut utan egna författningar, vilka som synes inte är försumbara, kan få en påminnelse om landskapets betydelse…

När det gäller formuleringen av politik och mål för landskapen vill jag åter påminna om att det gäller konkreta företeelser i landskapet, inte bara kvalitativa, målande och visionära ord, samt att de förutsätter gedigen kunskap om landskap i vetenskaplig bemärkelse men också allmänhetens känsla och vilja när det gäller landskap. Jag vill verkligen understryka detta, för att tydliggöra skillnaderna i förhållande till de miljökvalitetsmål vi har nu, som mera är målande bilder än redovisning av konkreta egenskaper som ska uppnås. Jag vill också påminna om att summan av delmålen inte kan anses leda till mål-

uppfyllelse, vilken konventionen utgår från. Jag har ovan pekat på möjligheten att dra nytta av vårt system för åtgärdsprogram, som en ram för formulering av landskapets mål och kanske även politiken. Idag håller vanligen länsstyrelser i den proceduren, men det sker i nära samverkan med kommuner och även andra regionala samt delvis även med nationella organ.

4.2 Finns det stöd för konventionens breda landskapsperspektiv?

Detta handlar om en helhetssyn i landskapet. Vad som är helt, är emellertid en fråga om värderingar. Med utgångspunkt i Brundtlandkonventionen talas om hållbar utveckling, med den eftersträvade lösningen i skärningspunkten mellan tre cirklar symboliserande ekonomi, miljö och sociala aspekter, ibland uppdelad till en fjärde cirkel för kultur. Men alla uppfattar inte detta som överlappande, självständiga cirklar utan lägger t.ex. en cirkel runt de andra. Det kan vara synen att lösningarna måste vara ekonomiskt möjliga eller att det måste vara på ekologiska villkor. Miljöbalken använde olika begrepp och talar delvis i förarbetena om ekologiskt hållbar utveckling, i bestämmelser och delvis i förarbeten om ”bara” hållbar utveckling.

De olika synsätten på vad som är hållbarhet, kan förväntas ge olika ”ingångsvärden” för vad som är en helhetssyn i landskap, på deltagandet i processer (funktion, makt etc.), på formulering av ”värden”, synen på konfliktlösning etc. Jag kan förstås inte peka på någon lösning av denna stora fråga, men bedömer att den är viktig att uppmärksamma när man hos myndigheterna överväger vad som är lämpliga lösningar för konventionens ”helhet”.

Det är en mycket viktig del av konventionens implementering, att integrera ansvaret i alla relevanta sektorer. I Sverige finns sedan ganska länge en tradition av integrering av miljöfrågor – genom uppdrag till sektorer, genom särskilda miljömål jämte sektorernas egna mål, genom omnämnande i regleringsbrev, instruktioner m.m. Det finns därmed ett system att bygga vidare på. Jag bedömer således inte att det sektoriserade miljöansvaret räcker för landskapskonventionen. Landskap är inte så tydligt angivet, som ett eget och självständigt värde, att konventionens förväntningar kan anses uppnådda. Det räcker inte att sektorer ska visa miljöhänsyn (där landskap är en delmängd) och arbeta med miljömål, utan landskapet behöver synas på egna meriter.

Sektorisering av ansvaret kan dock leda till problem, med ”helhetssyn” utifrån en delmängds perspektiv. Detta kan emellertid motverkas med stöd av länsstyrelsen; den enda som både är tvärsektoriell och mitt emellan nation och kommun. Dessutom är länsstyrelsen den enda som är med i alla formella processer, och många av de informella likaså. En reflektion angående kontakter med länsstyrelsen är emellertid att det inte alltid är ”hela” länsstyrelsen som nås, utan en mycket begränsad kompetensdel. Landskap kan inte nöja sig med en sådan representation, utan behöver möta bredden från början. Ett sätt att hantera detta är att frågor som rör landskap väcks i den plangrupp som brukar finnas. Ett annat sätt är att skapa en ”MKB-grupp”. En sådan har funnits i t.ex. Skåne i många år, där verksamhetsutövaren oavsett sektor direkt får tillgång till lansstyrelsens samlade besked.

Om jag så övergår till våra regler, finns där inga allvarliga hinder mot att använda konventionens synsätt, men inte heller så mycket stöd. Detta avspeglas i tillämpningen, som oftast avser bilden av landskapet och dess komponenter av natur, sällan en ”helhet”. Det

lysande undantag jag vill peka på är kraftverket i Alsterån, där Frödings diktning togs till stöd för att bedöma vad som är värde och skada.

Landskap är inte något enhetligt begrepp i reglerna. Det används dels separat, dels tillsammans med delkomponenter och dels med förtydligande tillägg som gör begreppet mindre. Exempelvis används i PBL stadsbild och landskapsbild men samtidigt ska beaktas natur- och kulturvärdena på platsen. Risken är att det förstärker en tillämpning där landskap ges huvudsakligen en estetisk innebörd. Det vore tydligare att använda landskap som begrepp i reglerna.

Konventionens strävan att visa hänsyn till ett samlat landskap kan enligt min mening vara det viktigaste tillskottet till svenskt beslutsfattande, mot bakgrund av vår sektorisering och vår fokus på pyramidens topp, med mest vidmakthållande av naturvärden och bara i mindre del kulturmiljöer och i princip aldrig skapandet av nya landskap.

En nyckelfråga är att dra nytta av både miljöbalkens och plan- och bygglagens synsätt, som tillsammans kan hantera landskapen i stad och land, med natur och kultur men också människornas upplevelse av sin omvärld. Det finns byggstenar till ett system, men det är dels otydligt, dels okänt för tillämparna. Genom att synliggöra landskap och dess betydelse för människor och samhälle – som konventionen försätter – i miljöbalkens portalparagraf och tydliggöra översiktsplanens roll som samlande beslutsunderlag för alla slags beslut om markanvändning och omgivning (miljö), skulle många fördelar vinnas. Miljöbalkens portal ger en ingång till ett stort antal regler och beslut. Översiktsplanen ger ett geografiskt sammanhang, en avgörande förutsättning för landskap. Översiktsplanen hanterar redan allmänna intressen (sektorer) med landskapet som (ofta dold) komponent i intresset. Att lägga fast allas ansvar för landskap kan visa hur detta är en bas för de allmänna intressena och därmed kommer frågan i i det redan färdiga kunskapsförsörjningssystemet. Översiktsplanens konsekvensanalyser är utmärkta redskap för att belysa landskapets utveckling, med och utan mänsklig styrning, med de tre utgångspunkterna då-nu-sedan. Landskap finns redan med i konsekvensanalysernas system, men kan förstärkas med stöd av konventionens begrepp.

Nedan skissar jag på idéer om hur detta kan göras. Givetvis kan detta inte betraktas som lagförslag; det är bara illustrationer för att förtydliga min tankebana. En röd tråd är att landskap tydliggörs såsom allmänt intresse enligt 3 kap MB, varigenom systemet så att säga dras igång. Jag markerar mina tillskott med kursiv text och nyckelord i befintliga regler med understrykningar – oftast är det ”hushållning med mark och vatten” som ska få oss att tänka på även landskap, och det är ju lite otydligt...

Miljöbalkens portal

MB 1 kap 1 § Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. *Landskap är en grundläggande del i natur- och kulturarvet, som bidrar till välbefinnande och stärker identitet såväl som ekonomisk utveckling.*
Miljöbalken skall tillämpas så att
1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas *och landskapens kvalitéer stärks,*
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. *landskapens* mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Plan- och bygglagens portaler

PBL 1 kap 1 § Denna lag innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö *med ett landskap* för människorna i dagens samhälle *såväl som* för kommande generationer

PBL 2 kap 2 § Planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar, *till ett landskap som ökar välbefinnandet och stärker identitet såväl som ekonomisk utveckling*. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner. Planläggning får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds.

Miljöbalkens grundstadgande om markanvändning

MB 3 kap 1 § Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.[274]
Landskap är av nationell betydelse. Landskap är en viktig del av livskvaliteten överallt, i bebyggda områden såväl som landsbygd, i vanvårdade områden såväl som i omgivningar med hög kvalité eller i vardagslandskap.

Kunskapsförsörjningssystemet

PBL 4 kap 1 § I översiktsplanen skall redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. *Landskapet och dess betydelse för allmänheten skall beskrivas.* Vid redovisningen skall riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.
Av planen skall framgå
1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
x. landskapens egenskaper och karaktärsdrag,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och iaktta gällande miljökvalitetsnormer *samt stärka landskapens kvalitéer*.
Översiktsplanens innebörd och konsekvenser skall kunna utläsas utan svårighet.

MB 6 kap 19 § Varje myndighet som skall tillämpa denna balk skall se till att *den kommunala översiktsplanen samt andra planer* enligt plan- och bygglagen (1987:10) som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten, finns tillgängliga i målet eller ärendet. Myndigheten skall också se till att sådana beslutade åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i 5 kap. och som har betydelse för prövningen finns tillgängliga i målet eller ärendet.
Om myndigheten begär det, är kommunen skyldig att tillhandahålla planer enligt plan- och bygglagen samt planeringsunderlaget till dessa.

MB 6 kap 20 § Länsstyrelsen skall ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter, *samt beskrivningar av landskapet och dess kvalitetsmål.* Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som skall tillämpa denna balk samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

Hushållningsförordningen 1 § De centrala förvaltningsmyndigheterna har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Boverket har uppsikten över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Boverket skall enligt förordningen (2004:1258) med instruktion för Boverket verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 11-13 §§ miljöbalken. Boverket har dessutom allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Länsstyrelsen har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden.

[274] Syftar på MB 1 kap 1 § 2 st 4 p.

De centrala förvaltningsmyndigheterna skall i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna skall lägga tyngdpunkten i denna verksamhet på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv eller som Sverige enligt internationella åtaganden skall följa utvecklingen av. *Därvid skall särskilt uppmärksammas landskapens betydelse som allmänt intresse.*

3 § Länsstyrelserna skall ta de initiativ som behövs för att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken skall beaktas i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i tidiga skeden av planerings- och beslutsprocesserna. Länsstyrelserna skall därvid särskilt verka för att riksintressen tas till vara vid prövning av mål och ärenden enligt de lagar och bestämmelser som anges i 1 kap. 2 § miljöbalken. Av plan- och bygglagen (1987:10) framgår att länsstyrelsen skall verka för att riksintressen tas till vara även i kommunala planer enligt den lagen.
Länsstyrelsens arbete skall grundas på underlag från de centrala förvaltningsmyndigheter som anges i 2 § denna förordning om sådant finns eller i annat fall på det underlag länsstyrelsen bedömer lämpligt. *Beskrivningen av landskap och dess kvalitetsmål skall ingå.*

MB 6 kap 12 § 2 st 6. en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter,

MB 6 kap 3 § Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.[275]

Beslut

MB 6 kap 9 § Den myndighet som skall pröva en ansökan i ett mål eller ett ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd skall genom ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av målet eller ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i detta kapitel. Ett sådant ställningstagande får inte överklagas särskilt utan endast i samband med att avgörandet i målet eller ärendet överklagas.
Vid prövningen av ansökan skall myndigheten beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden enligt 4, 6 och 8 §§.

MB 6 kap 16 § Om en miljöbedömning krävs enligt 11 §, skall den miljökonsekvensbeskrivning som avses i 12 § samt synpunkter från samråd enligt 14 och 15 §§ beaktas innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering.
När planen eller programmet har antagits skall den beslutande myndigheten eller kommunen i en särskild sammanställning redovisa
1. hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet,
2. hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd har beaktats,
3. skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som varit föremål för överväganden, och
4. de åtgärder som avses att vidtas för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.
Sammanställningen och planen eller programmet skall göras tillgängliga för dem med vilka samråd skett enligt 14 och 15 §§. Dessa skall även informeras om att planen eller programmet har antagits.

Hushållningsförordningen 5 § Den myndighet, som skall tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, skall i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen.

[275] I dessa bestämmelser om MKB för projekt respektive planer och program syns redan landskap, men det är tänkbart att en omformulering kan tydliggöra att landskap är ett övergripande begrepp, där natur, bebyggelse, kultur mm ingår, inte en delmängd som de andra..…

MB 22 kap 25 § En dom som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet skall i förekommande fall innehålla bestämmelser om …
2. verksamhetens ändamål, läge, *utformning i landskapet,* omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar samt de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen *och landskapet,*
9. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med *landskap,* mark, vatten och andra naturresurser, …

Enbart förtydliganden i reglerna räcker emellertid inte för att klara konventionen. Den kunskapsutveckling som hela konventionens system bygger på, kan inte tillgodoses enbart genom översiktsplanering och MKB. De miljökvalitetsmål, som jag hellre vill kalla åtgärdsprogram, som ska formuleras enligt konventionen förutsätter t.ex. en omfattande inventering som går långt utöver det kunskapsunderlag som översiktsplaner vanligen bygger på. Landskapets skalor kan också förutsätta samverkan mellan fler aktörer än en kommun och dess länsstyrelse. Hur det ska gå till och vilka som ska delta i byggandet av denna kunskap har jag inte idéer om just nu.

4.3 Finns det tillräckligt utrymme för konventionens förväntan på delaktighet?

Konventionen förutsätter att det ska finnas ”…förfaranden för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse för att utforma och genomföra den landskapspolitik som anges…” Som jag nämnde ovan behöver procedurer för deltagande formuleras tidigt, eftersom deltagandet avser både formuleringen av politiken och åtgärderna för dess genomförande såsom kartläggning, målformulering (”åtgärdsprogram”), beslut om bevarande, styrning av förändring och omskapande av landskap.

Konventionens krav på deltagande	**Svenska redskap**
Kartlägga landskap över hela sitt territorium, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Saknas. Indirekt skapas kunskap om landskap genom planeringsunderlag och de MKB som tas fram till i princip alla projekt och översiktsplaner och en del detaljplaner. Landskap är dock bara en av många frågor av allmänt intresse. Kunskapen om landskapet kan samlas och aktualiseras i översiktsplan, men så sker inte på ett medvetet sätt idag. I dessa processer finns möjlighet att delta som konventionen kräver.
Analysera landskapens särdrag och de krafter och påtryckningar som omvandlar dem, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Se ovan.
Värdera de landskap som har kartlagts, och ta hänsyn till de särskilda värden som berörda parter och den berörda befolkningen tillskriver dem, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Se ovan.
Lägga märke till **förändringar**, med aktiv **medverkan** av	Se ovan.

berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Översiktsplanernas återkommande aktualitetsförklaring kan behandla även landskapsfrågor, men det kan vara ett klumpigt redskap, eftersom det är avsett att bedöma planens aktualitet.
Formulera **kvalitetsmål:** mål för landskapskvalitet för de landskap som har kartlagts och värderats, dvs. myndigheters formulering, för ett särskilt landskap, av allmänhetens önskemål med avseende på landskapskaraktären i deras livsmiljö.	Saknas. Det är möjligt för kommunen att formulera och visualisera landskapsmål i planeringen, vars procedur klarar konventionen, men det är inget krav.
Bevarande	Skyddsbeslut som reservat etc. har inte så öppet och brett deltagande som konventionen anger. Detaljplan kan genom att ”hålla undan” exploatering och ha bestämmelser om viss skötsel delvis hantera vissa landskapsfrågor. Det är dock inte ett institut avsett för skydd. Översiktsplan kan genom att synd-liggöra vardagslandskap m.m. bidra till skydd och vård, men har ingen bindande effekt. Procedurerna klarar konventionen.
Styrning	Prövning enligt miljöbalken och sektorslagar av verksamheter m.m. har utvecklade procedurer för deltagande i dels MKB, dels prövningsprocessen. Detaljplans prövning av lämplig markanvändning kan verkningsfullt styra bort respektive medge vissa förändringar och delvis ange hur de ska genomföras. Riksintressehänsyn är en del av styrsystemet. Planproceduren klarar konventionen.
Omvandling	Saknas. Det finns således inga direkta redskap för att förbättra ”dåliga” landskap, men detaljplan/områdesbestämmelser kan ge en ram för en sådan omvandling, som får fullföljas genom avtal m.m. Genomförandebeskrivningen till planen är ett bra redskap för detta. Procedurerna klarar konventionen.

Figur 6 Översikt av procedurer för deltagande

Konventionen är tydlig i sin ambition om brett deltagande i princip alla leden av genomförandet och på alla nivåer (nationellt, regionalt och lokalt). Det finns som synes en rad procedurer för deltagande när det gäller svenska redskap för bevarande och styrning – i form av MKB (inför beslut om projekt, planer och program) och i planering och planläggning. Bevarandebeslut har dock inte så brett deltagande att det motsvarar konventionens synsätt. Berörda sakägare deltar men inte den breda allmänheten. Formulering av policy och mål har inte heller sådana procedurer som förutsätts. Det är enligt min mening tveksamt om det kan anses tillräckligt med representativt deltagande, via valda politiker.

Det behövs således formaliserad procedur för hanteringen av landskap. Ett alternativ är förstås att använda de processer som redan finns, t.ex. kommunal översiktsplanering, regionala utvecklingsprogram eller liknande, som ram för dialogerna om landskapen från det stora till det lilla. En reflektion i detta sammanhang är dock svårigheten för en fråga att ”tränga sig in” in en befintlig procedur och få tillräckligt utrymme för att kunna fylla sin funktion. Exempelvis hade miljökonsekvensbedömning under många år svårt att finns sin roll i de redan lagda procedurerna för planering och prövning. Det kan tala mot att bruka befintliga procedurer. Vid valet av strategi för procedur behöver också övervägas vilka professioner som styr respektive procedur. Det är inte givet att alla experter dessutom är experter på att få en dialogprocess att fungera. Landskap – liksom MKB – väcker frågan om en slags ”helhetsexpert” som kan föra en process framåt.

4.4 Finns det motstående perspektiv som försvårar helhetslösningar?

Krockar mellan olika regelverk, som leder till suboptimering, eller tappade frågor är inte ovanliga i komplexa styrsystem som lagar och andra författningar. Motstående perspektiv – olika kulturer – hos olika experter kan vara ett skäl att regelverk får olika styrfunktion och uppbyggnad. Plan- och bygglagen och miljöbalken är två vanliga exempel. Skillnaderna mellan olika professionskulturer är även en fråga värd att uppmärksamma när det gäller ord som ”helhet”. Olika synsätt – alla legitima – påverkar synen på problem, typ av lösning och förhållningssätt till processer. Jag vill i denna fråga luta mig på professor Lars Emmelin, BTH, och återkommer nedan med citat från honom.

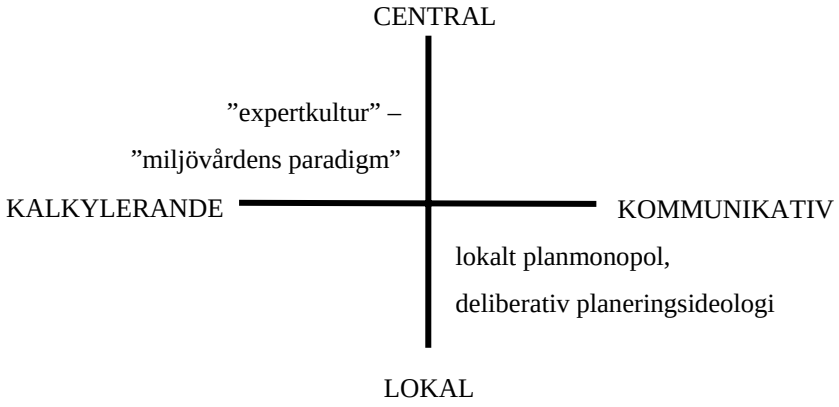
Först vill jag emellertid inleda med ett problem som Jerker Moström, RAÄ, beskrivit för mig. Reglering av landskap ofta är "biotopinriktad" eller sektoriserad, dvs. utgår från endera av skog, vatten, jordbruksmark. Även ”stadslandskap” blir en slags biotop i PBL. Utmärkande för landskapet är dock att det inte finns sådana exakta gränser och biotopsynen kan leda till oklarheter eller i värsta fall motstridigheter. Betesmark kan t.ex. omväxlande betraktas som jordbruksmark eller skogsmark, beroende på trädens krontäckning. Över en viss procent definieras det i vissa regelverk som skog, oavsett vilken sorts markanvändning som egentligen pågår. Detta kan leda till att lantbrukare som ingår i miljöstödsprogrammen blir ålagda att röja sina marker, men en sådan röjning skull bryta mot ädellövskogslagen. Miljökvalitetsnormer och Natura 2000 kan vara liknande exempel, där en miljöfråga skyddas men ibland på bekostnad av andra miljöintressen. För att skydda naturen får t.ex. kulturen stryka på foten. En lösning som alla sektorer/intressenter betraktar som samlat bäst – en så kallat god kompromiss – är emellertid inte möjlig, eftersom det inte finns avvägningsregler utan bara stoppregler. Detta brukar vara den situation som används för att illustrera de skilda perspektiven i PBL och miljöbalken. Då är jag åter till Lars Emmelins resonemang. Professionskrockar beskriver han så här i underlag för Ansvarskommittén[276]:

> Utgångspunkten för ”*miljöparadigmet*” är ett naturvetenskapligt förhållningssätt till beslut om miljön. Tanken att det på vetenskaplig grund går att avgöra vad som är ”hälsosamt”, ”vad naturen tål” är central. Ett beslut är gott och legitimt om det vilar på bästa möjliga vetenskapliga bedömning. Expertkunskap och central överblick över ett kunskapsområde är avgörande för ”korrekta” beslut. Miljön som en kollektiv nyttighet men också naturens egenvärde utgör fundamentala utgångspunkter. Bevarande eller återskapande av ”naturliga” och ”hälsosamma” tillstånd är grundläggande. Miljöparadigmet leder till att utgångspunkt både för reglering och för administration tas i naturen: ”vad naturen tål” men också till försök att upprätta ”naturgivna” regionindelningar.

[276] ”Styrning av markanvändning och miljö” Rapport i Ansvarskommitténs skriftserie, ISSN 1653-55502.

”*Planparadigmets*” grund är att styrning av förändring av mark- och miljö skall vila på avvägningar mellan olika legitima, men inte nödvändigtvis förenliga intressen. Planeringens ursprung är omvandlingen av den byggda miljön och behovet av att väga enskilda mot allmänna intressen. Ett beslut är gott och legitimt om det uppnåtts i en process där intressena fått komma till tals och avvägningen ytterst vilar på en representativ demokratisk församlings beslut. Förändring och ny markanvändning är grundläggande.

De två paradigmen kan illustreras som en funktion av två särskiljande dimensioner: den geografiska och administrativa mellan centralt och lokalt samt den dimension som beskriver beslutsfattandets grunder i kalkylerade respektive kommunikation.



Figur 7 Paradigm och dimensioner

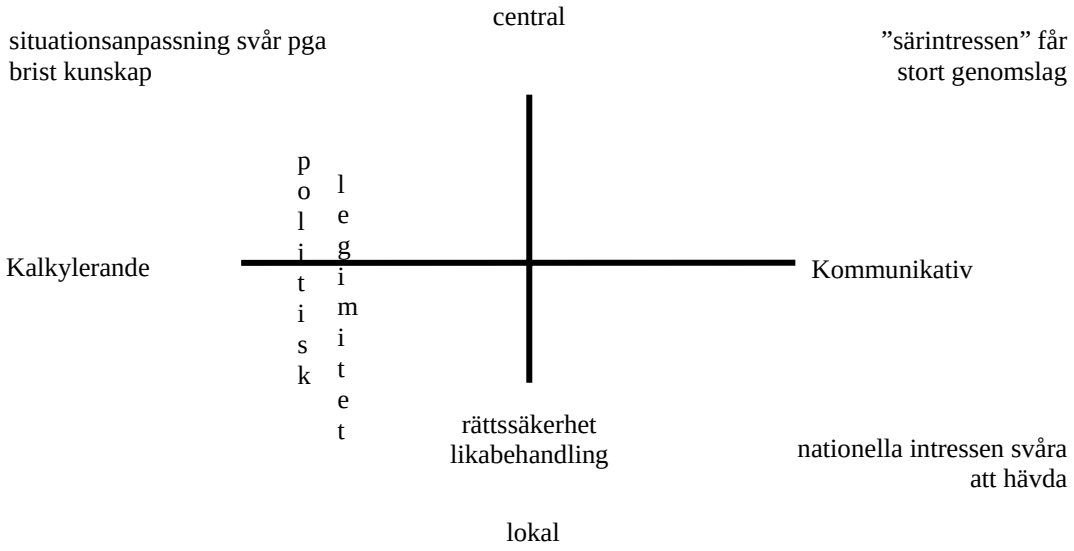
Samspelet mellan dessa grundläggande skilda angreppssätt är ingen enkel organisatorisk fråga eller ett lagtekniskt spörsmål. Dagens separata tekniska översyner av respektive lagstiftning och utveckling av verktyg som åtgärdsprogram, miljökvalitetsnormer osv. löser inte många av de fundamentala problemen. Paradigmen innebär till exempel fundamentalt olika förhållningssätt till relationen mellan expertkunskap och politiskt beslutsfattande.

Dessa två paradigm kan renodlas till positioner som kan beskrivas som avarter. Miljöparadigmets utgångspunkt i bevarande och en brist på tydliga kriterier för att styra förändring, försiktighetsprincipen och en fokusering på miljöproblemen som hot kan leda till en generell nej-sägarposition. Speciellt tydligt blir detta på lokal nivå i kombination med tendenserna till NIMBY (not in my back yard). Miljökonsekvensbedömning blir ett verktyg för att hindra förändring snarare än för att styra den.

Planparadigmet å andra sidan leder i en extremform till en stark övertro på planeringens möjligheter att inte bara forma den fysiska miljön utan också fylla den med socialt och ekonomiskt innehåll.[277] Genom god planering skall goda resultat automatiskt uppnås; ”goda intentioner ger goda resultat”. Former av stadsbyggande förutsätts leda till specifika former av stadskultur. Planeringen framställs som ”proaktiv” medan konsekvensbedömning, tillståndsgivning och tillsyn framställs som ”reaktivt”. Synsättet bortser i stor grad från att samhället/staten i många sammanhang inte är den avgörande aktören utan styr med restriktioner; planeringen är i stor grad ”avstyrande” och inte ”tillstyrande”.

I figur 8 nedan används dimensionerna till att peka på att problemen inom beslutsfattande delvis är olika i de fyra kvadranterna. Problem som uppstår i beslutsfattande och i relationen mellan politik och expertkunskap i de fyra fält som dimensionerna definierar. Figuren är en diskussionsvis indikering inte en precis analys.

[277] Planeringens motståndare gör av och till samma sak. Miljonprogrammets arkitektur och byggnadsteknik får skulden för effekterna av invandring, bristande integration, bidragsberoende, social segregation, ungdomskriminalitet osv.



Figur 8 Paradigm och dimensioner - problemställningar

Denna intressanta men komplexa frågeställning beskriver således Lars mer i den nämnda rapporten till Ansvarskommittén, där det också finns ett antal referenser till andra arbeten.

Landskap kan, enligt min mening, även ställa anspråk på myndigheters agerande som är av ungefär samma karaktär som de krav planering och MKB väcker. Å ena sidan ska myndigheten vara aktiv, kreativ, bidra i processen och verka för ett gott resultat och å andra sidan ska myndigheten – i ett senare skede – granska, yttra sig över förslag och ibland även formellt utöva myndighet, t.ex. besluta i förhållande till enskild. Denna breda och växlande, men formellt korrekta, roll upplevs ibland svår av tjänstemannen. Men friska ögon kan tillföras processen genom att växla tjänsteman när processen går från stödjande till beslutande. Tydlighet i rollen – genom att för deltagarna helt enkelt presentera vilken funktion som är aktuell för dagen – är ett annat sätt att hantera det.

Min erfarenhet av planerings- och beslutsprocesser är att det är mycket *mycket* svårt att få aktivt deltagande från centrala verk, men även från länsstyrelser. Arbetsbördan är ett begripligt skäl. Men möjligen kan även ovilja att ta ställning i tidigt skede vara ett motiv när man i uppenbart högt prioriterade ärenden väljer att stå över i de tidiga samråden.[278] Under höstmötet som RAÄ höll november 2006 diskuterades expertrollen, av experter och av andra än landskapsexperter. Min slutsats av det sagda är att experter på intet sätt är obehövliga genom att konvention breddar deltagandet i processerna för bedömning och beslut, men att arbetssätten kan behöva ändras. Det fysiska mötet ute i landskapet, framhölls av många som en nyckel för en bra process. Riksantikvarien framhöll i sitt avslutande tal att experter behöver våga ta ställning, vilket jag uppfattar som en inbjudan just till den tidiga dialogen i landskapet, innan kunskap finns som ger underlag för säkrare slutsatser men då det fortfarande finns möjligheter att hitta goda lösningar.

[278] Några exempel är Citybanan och Nord-sydliga förbindelser i Stockholm.

4.5 Andra behov av förändring i svenska regler

I kapitel 2 har jag gått igenom den svenska översättningen och pekat på ett antal brister och riskerna med oklara ordval. Dessa hinder för en god tillämpning upprepas inte här, utan jag hänvisar till den tidigare genomgången.

Bland guidens exempel på aktiviteter är endast ett fåtal möjliga att hitta i vårt system: landskapsplaner (saknas), särskilda projekt för omdaning av landskap (saknas), särskild status för vissa typer av landskap (delvis i form av riksintresse), krav att MKB ska belysa inverkan på landskap (bara betydande påverkan), krav att prövning av verksamheter eller markanvändning ska beakta landskap (indirekt för vissa landskap genom reglerna om hushållning), akutredskap för att skydda hotade landskap (saknas). Sammanfattningsvis är mitt intryck att det är *komponenterna* i landskapet som främst regleras samt att de flesta styrmedlen avser ett mera löst skydd snarare än aktivt bevarande. Det finns enligt min mening inte något redskap särskilt avpassat för landskap i konventionens mening.

Genom MKB blir i och för sig landskap en fråga att beakta i flertalet beslutsprocesser om ändrad markanvändning eller verksamheter. Observera dock att det endast rör sig om mera omfattande aktiviteter som ger en betydande negativ inverkan. De vardagliga landskapen och många små ändringar fångas normalt inte upp i processerna. En MKB tar inte heller upp befolkningens önskemål om förbättringar i landskapet; det finns inte krav på ett ”bästa landskapsalternativ”. Inte heller fångar prövningsprocesserna försämringar genom pågående markanvändning. Min bedömning är således att beslutsredskapen behöver kompletteras och sannolikt nya instrument skapas, för att konventionen ska klaras.

Särskilt när det gäller att omdana landskap behövs nya redskap i Sverige. Det är för liten styrning och ambition att hoppas på att kommunerna ska få sådan ekonomisk situation att detta kan bli en prioriterad fråga. Visserligen kan kommunerna då använda planeringsredskapen i plan- och bygglagen som en ram för åtgärder i landskapet, men det är inte troligt att detta kan blir realitet. Jag vill upprepa att konventionen alltså förutsätter att processen för omskapande ska ta hand om alla de tre skedena undersökning, gestaltning och konstruerande.

Även behovet av kunskap vill jag, avslutningsvis, peka på som en av de större utmaningarna för oss. Det finns inte den systematiska och geografiskt täckande analys av våra landskap som konventionen förutsätter.

Bilaga 1 Jämförelse mellan svenska regler och konventionens krav - översikt

Texten bygger på tabellerna ovan men har utvecklats och tillförts även andra regelverk än miljöbalken och plan- och bygglagen.

Konventionens steg i genomförandet	**Redskap i svenska regler**
A. **Erkänna** landskapet som väsentlig del i människornas omgivningar	Saknas Tänkbart är komplettering av Regeringsformen 2 §: Det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. *Landskapets betydelse för människors välbefinnande skall beaktas.* Annan plats är portalparagraferna i viktigare markanvändningslagar som miljöbalken och PBL. Även sektorslagar kan behöva en portal.
B. **Fastlägga landskapspolitik** (generella principer, strategier, riktlinjer)	PBL: Översiktsplan passar mycket väl för detta, men förmodligen inte alla skalor av landskap. Inte miljöbalkens mandat. Myndigheter kan dock som ett led i allmänna råd om miljöbalken precisera hur en politik kan genomföras.
C. **Genomföra** landskapspolitiken	
C1 Införa **förfaranden** för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse	MB: Förfaranden finns för deltagande i beslutssituationer (bevarande, styrning av förändring). PBL: Förfaranden finns för deltagande i beslutssituationer (bevarande, styrning av förändring genom planläggning) och för kunskapsutveckling och beredskap i översiktsplanering. Sektorslagar: Förfaranden finns för flera beslutssituationer, dock inte alltid som utvecklat som i MB/PBL. Förfaranden saknas för kartläggning, analys, värdering, målformulering (dvs. ”åtgärdsprogram”), omvandling
C2 Ökad **medvetenhet** och utbildning	(Indirekt via kunskapsförmedling om miljöbalken, planering m.m. men knappast relevant.)
C3 **Kartlägga** och värdera landskap:	
3.1 **Kartlägga** landskap över hela sitt territorium, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Saknas i princip. MB: Indirekt skapas kunskap om landskap genom de MKB som tas fram till i princip alla beslut, men kunskapen ur dessa samlas inte och ger därför inget underlag för slut-

	satser mera samlat. PBL: Indirekt skapas kunskap om landskap genom planeringsunderlag och de MKB som tas fram till i princip alla översiktsplaner och en del detaljplaner. Landskap är dock bara en av många frågor av allmänt intresse. Kunskapen om landskapet kan samlas och aktualiseras i översiktsplan, men så sker inte på ett medvetet sätt idag. Översiktsplaneringens process skulle således kunna användas för kartläggning/-analys/värdering och målformulering. MB + anknutna sektorslagar: Genom kopplingen till PBL och den kommunala planeringen kan kunskap – som idag eller mera utvecklat – om landskap via miljöbalken tillföras beslutssystemet brett.
3.2 **Analysera** landskapens särdrag och de krafter och påtryckningar som omvandlar dem, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Saknas. Se ovan.
3.3 **Värdera** de landskap som har kartlagts, och ta hänsyn till de särskilda värden som berörda parter och den berörda befolkningen tillskriver dem, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	Saknas. Se ovan.
3.4 Lägga märke till **förändringar**, med aktiv **medverkan** av berörda parter… och i syfte att förbättra kunskapen om sina landskap,	MB: Indirekt kan det tolkas in i tillsyn och egenkontroll (MB 26 kap), men det är inte tydligt. PBL: Översiktsplanernas återkommande aktualitetsförklaring kan behandla även landskapsfrågor, men det kan vara ett klumpigt redskap, eftersom det är avsett att bedöma planens aktualitet.
C4 Formulera **kvalitetsmål (”åtgärdsprogram”):** mål för landskapskvalitet för de landskap som har kartlagts och värderats, dvs. myndigheters formulering, för ett särskilt landskap, av allmänhetens önskemål med avseende på landskapskaraktären i deras livsmiljö.	Saknas. MB + anknutna sektorslagar: Systemet med miljökvalitetsmål, som bl.a. ska stödja tillämpningen av miljöbalken och dess anknutna lagar, kan delvis stödja konventionen, men målen fokuserar inte landskap och har inte formulerats i samspel med allmänheten som konventionen förutsätter. PBL: Det är i och för sig möjligt för kommunen att formulera och visualisera landskapsmål i planeringen, men det är inget krav.
C5 Inrätta **instrument** för skydd, förvaltning, planering	
Bevarande	MB: Många institut (reservat, biotopskydd etc.) men dels är det ofta fokus på natur, dels är det bara toppen på pyramiden som skyddas; vardagslandskapets värden saknas.

	PBL: Detaljplan kan genom att ”hålla undan” exploatering och ha bestämmelser om viss skötsel delvis hantera vissa landskapsfrågor. Det är dock inte ett institut avsett för skydd. PBL: Översiktsplan kan genom att syndliggöra vardagslandskap m.m. bidra till skydd och vård, men har ingen bindande effekt.
Styrning	MB: Många institut: prövning av verksamheter, samråd om intrång i naturmiljön, riksintressehänsyn etc. MB och anknutna sektorslagar: Med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap kan även vardagslandskapet få omsorg. MB: Landskapet dock inte så synligt, kan förstärkas t.ex. genom en punkt i portalparagrafen. PBL: Detaljplans prövning av lämplig markanvändning kan verkningsfullt styra bort respektive medge vissa förändringar och delvis ange hur de ska genomföras. Riksintressehänsyn är en del av styrsystemet. Landskapet är dock inte så synligt, kan förstärkas t.ex. genom en punkt i portalparagraferna. Sektorslagar för väg och järnväg har hänsyn till landskap vid planering och prövning av nya infrastrukturobjekt. Det saknas tydliga hänsynskrav för landskap vid investeringsplaneringen för infratsruktur. Sektorslagen för skog saknar ordet landskap, men delmängderna natur och kultur lyfts fram som särskilt skyddade sektorsintressen. Skogsvårdslagen borde få en tydligare koppling till miljöbalken, i synnerhet portalen och reglerna om hushållningen med mark och vatten men även de allmänna hänsynsreglerna. Program för fördelning av strukturfondsmedel saknar krav på hänsyn till landskapet eller andra miljöaspekter, men besluten måste motiveras utifrån MKB och samrådssynpunkter.
Omvandling	Saknas i princip. MB: Skyddsinstitut med skötsel avser särskilt värdefulla områden. Inga redskap för att förbättra ”dåliga” landskap. PBL: Det finns inga direkta redskap för att förbättra ”dåliga” landskap, men detaljplan/områdesbestämmelser kan ge en ram för en sådan omvandling, som får fullföljas

	genom avtal m.m. Genomförandebeskrivningen till planen är ett bra redskap för detta. Detaljplanering kan vara en process och sätta ramar för en omvandling, men kan inte användas som ett genomförandeinstrument av omvandlingen. Det sker av andra aktörer än kommunen. Strukturfondsprogram har i praktiken (utan formellt krav) betraktat landskapet som en resurs (för t.ex. utveckling av turism) och i vissa fall har programmets genomförande uppfattats som ett potentiellt hot mot landskapets värden.
C6 Integrera landskap i regional- och stadsplaneringspolitik och i politik inom kultur, miljö, jordbruk, ekonomi och på det sociala området samt i alla andra politikområden som kan ha direkt eller indirekt inverkan på landskap.	(Det finns – oberoende av miljöbalken – i många politikområden uttalade miljömål. Landskapet är dock inte uttryckt på det tydliga sätt konventionen förutsätter.) MB: Kan möjligen tolkas som ett led i de allmänna hänsynsreglernas iakttagande i sektorernas arbete, men det är otydligt. PBL Genom tydliggörande av landskap som allmänt intresse, blir det en tydlig integrering i planpolitiken i form av fysisk planering. Det saknas tydliga krav på hänsyn till landskap i vissa sektorslagar – t.ex. skogsvårslagen – men också i sektorsprogram, regionala utvecklingsprogram, strukturfondsprogram, lagstiftning mm. Exempelvis ändrade regler om vindkraft, vars betydelse för energi har utvärderats men inte dess betydelse för landskapets utveckling. Ett annat exempel är uppdraget till PTS angående 3G-masterna. Regionala utvecklingsprogram – stora likheter med strukturfonder, se ovan. Vid RAÄ:s höstmöte framfördes behovet av ”KUP” och ”LUP”, dvs. både kommunala och ännu mera lokala utvecklingsprogram. Dessa program och dess koppling till översiktsplaneringen presenterades som en viktig fråga för hanteringen av landskapet, bl.a. som ett medel att gå från sektoriellt till territoriellt perspektiv. Kommunal energiplanering har möjlighet men inte plikt att beakta inverkan på landskap. Planen är kopplad bara till miljöbalkens krav på miljöbedömning.