



MILJØVERNDEPARTEMENTET

# Norsk landskapspolitikk

## Hvilke utfordringer ser vi og hvordan kan disse møtes?

Statssekretær Heidi Sørensen,  
Miljøverndepartementet

Landskapsarkitektenes fagdag  
Trondheim 9.04.10



Foto: Marianne Gjørsv.

Takk for invitasjonen! Landskapsarkitekter er en viktig aktør i arbeidet med å sørge for at hensyn til landskap blir ivaretatt, både i offentlig og privat sektor.

Miljøverndepartementet er øverste myndighet for Norges landskap og har ansvaret for å følge opp landskapspolitikken og landskapskonvensjonen.

Mange av de viktige virkemidlene for oppfølging av landskapskonvensjonen, som plandelen av plan- og bygningsloven, kulturminneloven og naturmangfoldloven, ligger også til Miljøverndepartementet. Vi har derfor muligheten for å se virkemiddelbruken i sammenheng.

Bildet er fra Lofoten, der et landskap med store landformer gjør at folk har bosatt seg i strandsonen, mellom havet og fjellene.

## Definisjon av landskap



Bildet til venstre: Sølnekletten (villreinfjell), til høyre Karistø i Stavanger kommune (turveier i byggeområder i strandsonen).

Det foreligger flere definisjoner for landskap.

I **naturmangfoldloven** defineres landskap som en del av naturmangfoldet;

Naturmangfoldet er biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologiske mangfold som ikke i det alt vesentlige er et resultat av menneskers påvirkning.

**Landskapskonvensjonen** definerer landskap som: "et område slik folk oppfatter det, der områdets egenart er resultatet av påvirkning og vekselvirkning av naturlige og menneskelige faktorer".

## Hvorfor er landskapet viktig?

### Egenverdi

Historieforteller; natur- og kulturarven

Opplevelse og livskvalitet

Grunnlaget for matproduksjon og annen næringsutvikling

3

Foto: Marianne Gjerv

Landskapet har en **egenverdi**. Den er ikke bare til for oss mennesker. Vi har et etisk ansvar for å ta vare på det helt uavhengig av at det er en ressurs for oss.

Landskapet er resultatet av de geologiske prosesser (landskapsformene), biologiske prosesser og menneskets bruk av landskapet. Landskapet er derfor en viktig **historieforteller**.

Landskapet gir oss **opplevelser** og rekreasjon. Landskapet betyr mye for **livskvaliteten** for de aller fleste.

Landskapet er helt **grunnleggende for produksjonen av mat** og mye annen **næringsutvikling**.





## Endringene er størst i

### Byer og tettsteder

Transformasjon og byfornyelse, endringer i bruken, for eksempel fra havn til fjordby, fortetting, nye stasjonsområder.

### Landskapet rundt

Boligfelt, næringsvirksomhet, veger, parkeringsplasser, tekniske anlegg.

### Bygde-Norge

Nye driftsformer, gjengroing, spredt utbygging og ferie- og fritidsanlegg.

### Strandsonen langs sjø og vassdrag

Fritidshus, naust, boliger, næringsbygg og redusert tilgjengelighet for allmennheten.

### Kyst- og fjordlandskapet

Industri, massetak, veger og energianlegg – vindkraft, småkraftverk og overføringslinjer.

# Landskapskonvensjonen

Blir gjennomført i Norge  
Trådte i kraft 1. mars 2004



5

Norge besluttet i 2001 å gjennomføre Den europeiske landskapskonvensjonen. Konvensjonen trådte i kraft 1. mars 2004.

Landskapskonvensjonen gjelder hele landet – alt fra fjord og fjell til byer og bygder, bylandskap og naturlandskap, vakre landskap, helt alminnelige landskap og ødelagte landskap. Den inkluderer nasjonalparker, landskapsvernområder, kulturminner og kulturmiljøer.

Konvensjonen framhever landskapet som leveområde for mennesker og tema for demokratisk debatt. Og landskapet betyr mye for helse og livskvalitet, og for utviklingen av gode, livskraftige lokalsamfunn.

Det er en utbredt misforståelse at landskapet bare er noe vi ser på som et slags bilde på veggen, à la "Brudeferden i Hardanger" eller "elg i solnedgang". Vi befinner oss alltid midt i et landskap, enten det er vakkert, alminnelig eller ødelagt. Der gjør det inntrykk på oss gjennom hele sanseapparatet og setter sine følelsesmessige spor.

Landskap er i stadig forandring. Det er ikke noe mål i konvensjonen å hindre endringer eller å "fryse fast" bestemte landskap. Tvert i mot skal konvensjonen hjelpe oss til å få de endringene som uomtvistelig kommer, til å skape landskap der folk ser seg tjent med å bo og arbeide.



Bildet viser fiskeværet Nusfjord i Lofoten, som betegnes som Norges best bevarte fiskevær. Bebyggelsen er fra sent 1800 og tidlig 1900 tallet. I UNESCOs arkitekturvernår (1975), ble Nusfjord utpekt som et av tre pilotprosjekter i Norge, for bevaring og synliggjøring av unike trehusmiljøer. Bygningstiljøet har vernestatus og er en av Lofotens turistattraksjoner.

Landskapskonvensjonen anbefaler oss å:

- se på et område som en helhet
- legge til rette for bred medvirkning
- ikke begrense tiltakene til vern av unike lokaliteter, men utvikle en samlet politikk som tar opp forholdene i hele området – enten de er enestående, ganske alminnelige eller ødelagt av tidligere utnyttning,
- skape nye former for samarbeid og samhandling mellom ulike organer og ulike forvaltningsnivåer.

Tiltakene vil da bli en kombinasjon av vern, forvaltning og planlegging innenfor ett og samme område:

- i visse deler kan staten gå inn med særskilte vernetiltak, f.eks. etter naturmangfoldloven,
- i andre deler kan kommunene forvalte arealene som før,
- i atter andre kan de planlegge nye landskap som følge av ny bruk eller tidligere feilgrep.



## Landskapspolitikken, et felles ansvar

Landskapskonvensjonen fastslår at den nasjonale landskapspolitikken er et felles ansvar for nasjonale, regionale og lokale myndigheter

7

Foto: Audun Moflag

Bildet er fra Krokstadelva i Nedre Eiker kommune, som er et viktig overvintringssted for svaner. Den gamle Mjøndalsbrua fra 1912, øker opplevelsesverdien.

Landskapskonvensjonen fastslår at landskapspolitikken er et felles ansvar for nasjonale, regionale og lokale myndigheter.

Roller og oppgaver må fordeles på de ulike forvaltningsnivåene i tråd med nærhetsprinsippet, der beslutningene blir tatt så nær befolkningen som mulig.

Vi bør derfor få på plass og gjennomføre en politikk for hvordan vi på ulike nivåer skal verne, forvalte og planlegge landskap gjennom tiltakene i konvensjonen (artikkel 4, 5 og 6).

# Plan- og bygningsloven

Landskapet tydeliggjort i § 3.1; under oppgaver og hensyn

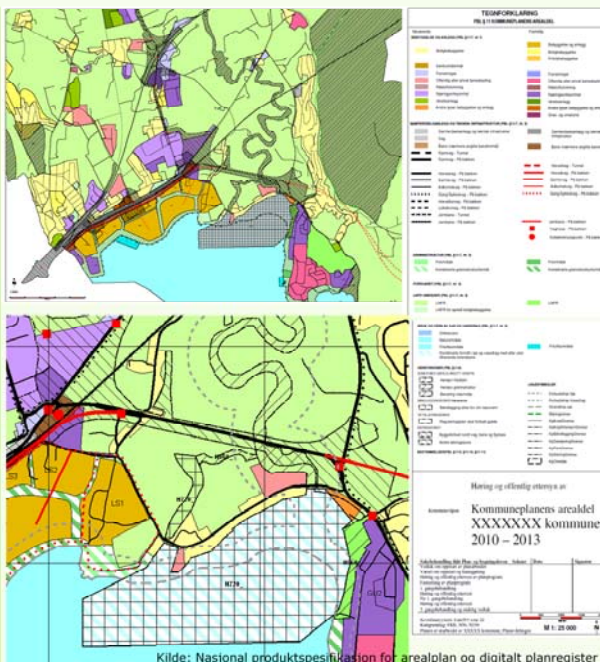
Nasjonale forventninger

Regional og kommunal planstrategi

Hensynssoner

Økt vekt på områderegulering for å få helhetlige løsninger

Bedre kobling mot byggesaksbehandling og rom for høy grad av detaljering i forhold til utforming



8

Kartskissene viser blant annet byggegrense mot vassdrag.

Plan- og bygningsloven er vårt viktigste redskap for å følge opp landskapskonvensjonen:

Ny plan- og bygningslov har gitt oss nye muligheter til å ta vare på landskapet ved at;

- Landskapet er tydeliggjort under oppgaver og hensyn i planlegging etter loven (pbl § 3.1)
- Nasjonale forventninger som skal gis første gang i 2011 gir Miljøverndepartementet mulighet til å føring for landskap i arealpolitikken.
- Regional og kommunal planstrategi i 2012 er regionale og kommunale myndigheters virkemiddel for å vurdere sitt planleggingsbehov.
- Hensynssoner, egen hensynssone for landskap.
- Økt vekt på områderegulering for å få helhetlige løsninger.
- Bedre kobling mot byggesaksbehandling og rom for høy grad av detaljering i forhold til utforming.

Hensyn til landskap kan nå innarbeides i kommunenes planlegging, fra planstrategi, planprogram og ved utforming og gjennomføring av planene.



# Naturmangfoldloven



Landskap er naturmangfold (naturmangfoldloven § 3).

Nasjonalparker og landskapsvernområder – Områdevern etter naturmangfoldloven (Kap V), er et sterkt virkemiddel for å hegne om landskaper.

Lovens formål nevner landskap særskilt. Det skal blant annet legges vekt på i tolkningen av andre lover.

Utvalgte naturtyper kan bidra til å ivareta landskapselementer, men bare indirekte.

## Kulturminneloven

Fra 1978 større vekt på fysiske sammenhenger og helhetlige miljøer



10

Foto: Cornelis Horn Evensen © Riksantikvaren

Riksantikvaren har nylig satt i gang en prosess med å frede Levanger sentrum som kulturmiljø, noe Levanger kommune også er positiv til. Bebyggelsen i Levanger sentrum er særpreget og unik i nasjonal sammenheng, særlig trebygningene i sveitser- og jugendstil. I Midt-Norge finnes det i dag nesten ingen intakte trehusmiljøer fra perioden 1896-1904, men Levanger sentrum har bevart mye av særpreget som treby fra denne tiden.

**Kulturminneloven av 1978.** Nyorientering fra tidligere fredning av fortidslevninger, bygninger og fornminner.

Helt nye grupper kulturminner, også avgrensa miljø. En lovendring i 1992 åpnet for å frede større sammenhengende områder når de bidrar til å skape området egenart. Seks steder er fredet som kulturmiljø i Norge; Neiden i Finnmark, Utstein kloster og Sogndalstrand i Rogaland, Kongsberg sølvgruver i Buskerud, et klyngetun på Havrå på Osterøy i Hordaland og Birkelunden på Grünerløkka i Oslo.

## Verdensarvkonvensjonen



Bildet: Bergstaden Røros er et verdensarvsted.

Verdensarvkonvensjonen fra 1972 er en konvensjon om verdens natur- og kulturarv. Det er den eneste miljøkonvensjonen som ser natur og kultur i sammenheng, og den er svært viktig for bevaring av unike landskap i Norge.

UNESCOs liste over verdensarven, World Heritage List, inneholder områder eller objekter som er av uerstattelig kultur- eller naturverdi.

Norge ratifiserte konvensjonen i 1977, og har i dag seks steder på verdensarvlisten; Vestnorsk fjordlandskap, Vegaøyen, helleristningsfeltet i Alta, Urnes stavkirke, Bryggen i Bergen og Bergstaden Røros.

(I tillegg kommer fire punkter på Struves meridianbue, som ligger i Norge.)



## Norsk forvaltning av verdensarven



12

Foto: Elisabet Haveraaen

Bildet: Vegaøyan, eneste verdensarvsted i Norge som er innskrevet under kriteriet kulturlandskap.

Verdensarvstatusen endrer ikke på prinsippene for sektoransvar, som er nedfelt i gjeldende politikk og forvaltning.

Alle verdensarvområdene skal ha en særskilt juridisk beskyttelse. I Vegaøyan er ca 20% av arealet vernet etter naturvernloven mens resten forvaltes etter plan- og bygningsloven.

I Vestnorsk fjordlandskap er alt arealet, unntatt områdene med aktivt jordbruk og bebyggelse, vernet etter naturvernloven. Areal med aktivt jordbruk og bebyggelse, forvaltes etter plan- og bygningsloven.

## Utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Makkenes, Finnmark  
Foto: Cecilie Hansen

Nordherad, Oppland  
Foto: Magnhild Apeland

Engan/Ørnes og Kjelvik, Nordland  
Foto: Terje Nystadbakk

Sikre spesielt verdifulle kulturlandskap i jordbruket

Bidra til å stanse tapet av naturmangfold og bevare viktige kulturmiljøer gjennom skjøtsel og vedlikehold

Samarbeid mellom miljø- og landbruksforvaltningen

13

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket, hensikten er

- å sikre spesielt verdifulle kulturlandskap i jordbruket,
- å bidra til å stanse tapet av naturmangfold og bevare viktige kulturmiljøer gjennom skjøtsel og vedlikehold,
- samarbeid mellom miljø- og landbruksforvaltningen.

I første omgang ble det i 2009 pekt ut 20 områder, ett i hvert fylke. Grunnleggende for utvalget var at det

- er et representativt utvalg av jordbrukslandskap fra hele landet som omfatter både svært store kulturhistoriske og biologiske verdier,
- skal være realistisk å få til en langsiktig skjøtsel og vedlikehold av områdene.

Områdeforvaltningen er basert på lokal forvaltning med sterk involvering av grunneiere og kommune.

Erfaringene og tilbakemeldingene så langt er i hovedsak positive. Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet (og fagetatene) arbeider videre med mulig utvidelse av antall områder i 2010/2011.

## E6 og Dovrebanen langs Mjøsa og gjennom det verdifulle kulturlandskap ved Ulvin



Miljøverndepartementet avgjør og gir uttalelse til mange saker som har konsekvenser for landskapet.

Selv om vi har et godt og moderne lovverk, vil enkeltsaker utfordre oss og true viktige landskapsverdier.

E6 og Dovrebanen langs Mjøsa og gjennom det verdifulle kulturlandskap ved Ulvin, er et eksempel fra innsigelsaker til avgjørelse.

Her ser vi Alternativ C1, anbefalt av Statens vegvesen Region øst og Jernbaneverket. I dette området går Dovrebanen i tunnel og jernbanetraseen langs vannkanten forbi Morskogen ville uansett blitt frigitt, (Klikk for å illustrere) mens E6 med C1 blir liggende som en barriere mellom Ulvin og Morskogen.

*Alle illustrasjonene for E6 og Dovrebanen er utarbeidet for Statens vegvesen og Jernbaneverket .*



## Framtidens kulturlandskap med god kontakt til Mjøsa og marka



Vi fikk vedtatt Alternativ C2c, slik kommunene ba om. Det blir langt bedre. Boligområdene ved Morskogen og gårdstunene ved Ulvin blir bundet sammen, og man slipper støyulempene fra E6. Også Ulvin-området får fri tilgang til Mjøsa. Ved Morskogen er det mulighet for nye boliger uten jordvernkonflikt.

## E6 og Dovrebanen ved Espa - Forslaget



Ved Espa ønsket samferdselsmyndighetene denne  
bruløsningen, med jernbanen i strandsonen hele veien.

## E6 og Dovrebanen ved Espå - Løsningen



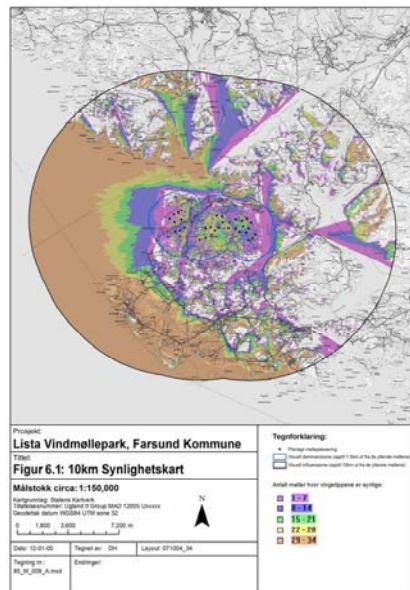
Heldigvis fikk vi moderert det og løsningen blir slik, selv om vi gjerne skulle hatt bort mer av veien også.

Så får en velge om den gamle jernbanetraseen skal bli gang-/sykkelvei eller tilbakeføres med vegetasjon.

Espå vil uansett få kontakt med Mjøsa på en helt annen måte enn i dag, der E6 og jernbanen ligger som en barriere mot strandsonen.



# Vindmøller på Lista



Manipulert foto: Einar Berg



Manipulert foto: Inter Pares

18

Kilde: Konsekvensutredningene for prosjektet

Vindmølleparker har stor innvirkning på landskap.

Farsund kommune vedtok 12. mai 2005 å legge forslag til reguleringsplan for Lista vindkraftanlegg ut til offentlig ettersyn.

Planforslaget innebar et vindkraftanlegg på inntil 34 vindturbiner med en samlet installert effekt på inntil 102 MW.

Med en turbinstørrelse på 3 MW vil vindmøllene ha en total høyde på inntil 125 meter. Planområdet er på 15.000 daa, og internt i planområdet skal det anlegges 22 km anleggsvei. Utarbeidelse og høring av reguleringsplan har vært koordinert med utarbeidelse og høring av konsesjonssøknad med konsekvensutredning.

For noen vil vindmøllene forringe landskapsopplevelsen sterkt, fordi omfanget av uberørt naturinntrykk innsnevres. Antakeligvis vil en del også oppleve vindmølleparken som et fascinerende inntrykk.

Miljøverndepartementet stadfestet 13 mai 2009 reguleringsplanen for Lista vindkraftanlegg i Farsund kommune. Innsigelsene fra Fylkesmannen i Vest-Agder og Vest-Agder fylkeskommune ble ikke tatt til følge. I denne saken var landskapsverdiene godt dokumentert, men nådde ikke fram i den endelige beslutningen.

## Kraftledninger i Hardanger



19

Vår involvering i energimyndighetenes konsesjonsbehandling:

For kraftledninger får Miljøverndepartementet utredningsprogram på foreleggning fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), etter konsekvensutredningsforskriften. Departementets fagavdelingene gir merknader til NVE før fastsetting av programmet, hvis vi finner det mangelfullt.

For saken om kraftledning mellom Sima og Samnanger i Hardanger, hadde fagavdelingene ikke merknader til utredningsprogrammet. Konsesjonen er nå under klagebehandling i Olje- og Energidepartementet. Dette er en stor og vanskelig sak og landskapet er et viktig tema i klagebehandlingen.

*Spørsmål en kan stille seg er: Er metodene for kartlegging og verdivurdering av landskapet i inngrepssaker gode nok? Hva er betalingsvilligheten for å ta vare på landskap?*

Kraftledninger er unntatt fra plan- og bygningsloven av 1. juli 2009

Sentral- og regionalnettsledninger er unntatt fra planbestemmelsene i loven. Unntaket er i realiteten en tilpasning til gjeldende praksis.

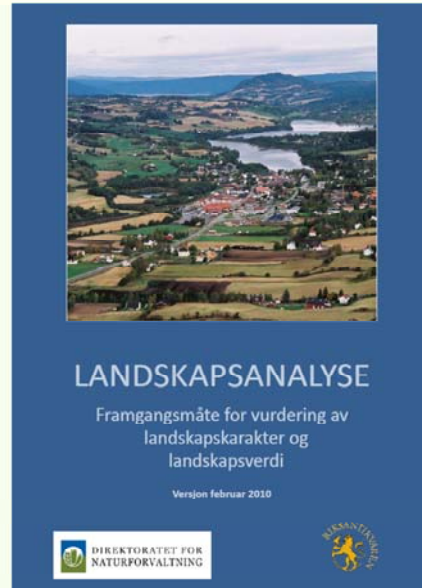
Reglene om konsekvensutredning med høring av berørte interesser og myndigheter gjelder. Endringen er gitt virkning for allerede iverksatte konsesjonsprosesser, som i denne saken.

## Metodeutvikling: landskapsanalyser

Under utarbeidelse:  
Grunnlagsrapport for  
bruk av landskaps-  
analyse

Temaveiledere for

- Vindkraft og landskap
- Landskap i kommunal planlegging



20

Bildet viser grunnlagsrapporten som viser framgangsmåten for landskapsanalyse.

Riksantikvaren og Direktoratet for naturforvaltning arbeider på oppdrag fra Miljøverndepartementet, med veiledere for håndtering av landskapstemaet i kommuneplanlegging og i konsekvensutredning av vindkraftutbygging.

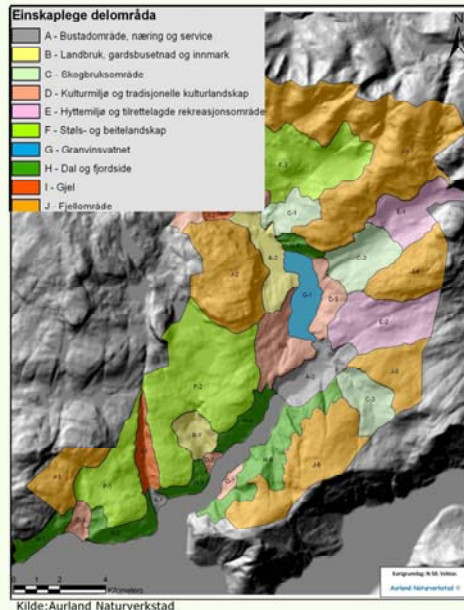
Som et første trinn i dette arbeidet, har direktoratene utviklet en felles framgangsmåte for landskapsanalyse. Denne presenteres her i en grunnlagsrapport som gjennomgår analysens hovedelementer: beskrivelse, tolkning og verdisetting av landskap.

I de etterfølgende veilederne vil også landskapets sårbarhet og konsekvenser for landskap av den aktuelle plan- eller tiltakstypen omhandles.

Rapporten, som er foreløpig, ligger tilgjengelig på nettsidene til Riksantikvaren og Direktoratet for naturforvaltning .



## Landskap i kommunal planlegging



21

Fylkeskommunen og fylkesmannen i Hordaland har i samarbeid med fire kommuner, Granvin, Samnanger, Sund og Lindås, sett på ulike metoder for å ta hensyn til landskap i kommuneplanleggingen.

Prosjektperioden har vært fra 2007 til 2009, med støtte fra Miljøverndepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Konklusjon fra prosjektet i Hordaland er at landskapsvurderinger må inn som tema i kommuneplanen og at landskapsanalyse bør brukes som verktøy for lokalisering og utforming av utbygging.

Erfaringene fra arbeidet i Granvin kommune vil inngå i temaveilederen til Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren for landskapsanalyse i kommunal planlegging.

Granvin kommune ligger innerst i Hardangerfjorden og har et unikt fjord- og jordbrukslandskap. Det er foretatt analyse av landskapsbildet, visuelt sårbare områder, områder med stor opplevelsesverdi, områder som er viktige for rekreasjon og friluftsliv, strandsonen og områder for framtidig boligbygging.

## Medvirkning og hverdagslandskapet



Det er landskapsutfordringer når vi skal transformere områder. Bildet er fra 2007 og viser der kulturhistorisk museum kanskje kommer i Bjørvika. I bakgrunnen ser vi to av Oslos mest synlige og omdiskuterte høyhus, Posthuset og Oslo Plaza.

Krav til åpenhet og medvirkning tidlig i planprosessene øker sammen med krav til synliggjøring av konsekvenser for landskapet. Det er for sent når gravemaskinene har satt i gang og folk flest ser konsekvensene av vedtakene. For å oppnå tidlig og bred medvirkning, må vi øke bevisstheten hos alle aktørene.

Vi må også ha fokus på hverdagslandskapet. Som et ledd i dette har Miljøverndepartementet laget en film om hverdagslandskapet. Den fokuserer på hvordan landskapet påvirker menneskers hverdag. Videoen kan brukes for å bevisstgjøre beslutningstakere og folk flest om viktigheten av en helhetlig tilnærming i plan- og byggesaker. Videoen kan bestilles fra planavdelingen i Miljøverndepartementet (se [www.planlegging.no](http://www.planlegging.no)).

# Delta i debatten!

23

Foto: Kristin Nordli