

Det finnes en voldsom variasjon av landskap i Norge og landskaps-strategien skal dekke hele dette mangfoldet – fra Oslos havneby-landskap, via jord- og skogbrukslandskap til ville fjellandskap.



Strategi
for arbeid med landskap

RIKSANTIKVAREN





Foto: Axel Lindahl © Norsk Folkemuseum

Endringene i landskapet rundt oss foregår ofte langsomt og gradvis, og vi overskuer ikke alltid hva som skjer. Vi blir iblant først klar dette når vi får et fotografi av fortidas landskap stilt opp mot dagens situasjon. Her er Lærdalsøyri på slutten av 1800-tallet og i dag fra boka Tilbakeblikk norske landskap i endring (2006). Landskapet vil alltid være i endring, men vi bestemmer mye av endringene og endringstakten – hvordan skal by- og tettstedslandskapet, jord- og skogbrukslandskapet, kyst- og fjellandskapet utvikle seg. Hvordan ønsker vi at den videre utviklingen skal bli – på Lærdalsøyri og ellers i landet?

Strategi
for arbeid med landskap

© Riksantikvaren 2007
Postboks 8196 Dep, 0034 Oslo
Besøksadresse: Dronningens gate 13
Tlf. 22 94 04 00, Faks 22 94 04 04
e-post: riksantikvaren@ra.no
Internett: www.riksantikvaren.no

Det må ikke kopieres fra denne bok i strid med Åndsverksloven eller avtaler om kopiering med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningskrav og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel

Design: www.melkeveien.no
Trykk: xxxxxxxxxxxxx



Foto: © Oskar Puschmann, Skog og landskap

Innhold

1 Landskap i Norge 5
1.1 Hva er landskap? 5
1.2 Hva skjer i landskapet? 8
1.3 Hvem påvirker landskapet? 9

2 Mål for forvaltningen av landskap 11

3 Strategier og tiltak 14
3.1 Styrke landskapsarbeidet i kommunene 16
3.2 Utvikle god landskapsforvaltning i samarbeid med viktige arealbrukende samfunnssektorer . . 17
3.3 Øke befolkningens bevissthet og engasjement i forhold til landskapet 19
3.4 Styrke den faglige basis og landskapsperspektivet i miljøforvaltningen 20



En hovedregel i landskapsarbeidet er at vi må løfte blikket. I Norge gir landskapet selv ofte gode utsiktspunkt, som her i Vik i Sogn der dagens bygd framtrer i en ramme av dyrkamark, skogslier, fjord og fjell. Dette er en situasjon vi finner mange steder i Norge, ofte knyttet til en elveos der mange faktorer har gjort det ønskelig å etablere bosetting og næring. Et resultat av dette er at tallet på naturlige elveoser uten større menneskelige inngrep nå er kraftig redusert. Foto: Ragnhild Hoel, RA

Miljøverndepartementet (MD) ba i 2000 Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Riksantikvaren (RA) om å vurdere framtidige satsingsområder og utarbeide en felles strategi for direktoratenes arbeid med landskap. I strategien gjør DN og RA opp status for arbeidet med landskap og beskriver innsatsområder og veivalg for det videre arbeidet. Landskap er et «ungt» forvaltningsområde hvor direktoratene til nå ikke har hatt en samlet og helhetlig innsats.

Forord

Målgruppen for strategien er først og fremst MD, DN og RA. God forvaltning av landskap krever imidlertid innsats fra og samarbeid mellom mange aktører. Vi håper at strategien vil gi grunnlag for bred dialog og bidra til å videreutvikle samarbeidet mellom direktoratene og andre med ansvar for landskapsutviklingen. Dette gjelder både natur- og kulturminneforvaltningen og planforvaltningen regionalt og lokalt samt andre som arbeider med landskap på ulike nivåer, herunder en rekke sektorer sentrale i landskapsutviklingen. Når strategien omtaler den sentrale miljøforvaltningen, inkluderer dette planforvaltningen etter plan- og bygningsloven.

En tidligere utgave av strategien ble ferdigstilt, godkjent av direktoratsledelsene og oversendt MD i desember 2001. MD ga i april 2002 kommentarer til strategien, som hadde vært til intern høring i avdelingene for regional planlegging, naturforvaltning og kulturminneforvaltning. Etter dette er det skjedd to vesentlige ting som har påvirket den endelige utformingen av strategien og som vil bidra sterkt til å forme den praktiske iverksettelsen av den:

- Den europeiske landskapskonvensjonen, som Norge godkjente 23. oktober 2001, trådte i kraft 1. mars 2004. Landskapsstrategien er i samsvar med denne konvensjonen og gjelder alt landskap – fra bysentra til høyfjell. Direktoratene ønsker gjennom denne strategien å fokusere på en helhetlig forvaltning av våre omgivelser i tråd med konvensjonen.
- St.meld.nr. 21(2004-2005) om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand ble framlagt 18. mars 2005. Denne inneholder for første gang et systematisk sett landskapsmål. Disse finnes som arealpolitiske mål under resultatområde 9) Regional planlegging, og representerer slik en viktig milepæl i det samlede landskapsarbeidet under MD.

Direktoratene erkjenner at vi er inne i en utviklingsprosess når det gjelder implementeringen av den europeiske landskapskonvensjonen i forhold til målgrupper, tiltak og virkemidler. Dette dokumentet er en synliggjøring av bredden og de ulike innsatsområder i landskapsarbeidet.

Foreliggende strategidokument er en justert versjon av det tidligere strategiforslaget som nå er endret på bakgrunn av de to forannevnte dokumentene samt noen andre oppdateringer. Gjennom strategien ønsker direktoratene å bidra til å bygge opp en langsiktig og kunnskapsbasert helhetlig forvaltning av landskap i Norge. .

September 2005

Janne Sollie

Nils Marstein

Landskapet favner både det naturgitte mangfoldet og menneskenes fotavtrykk i det fra de siste 10-12000 årene. Slike fotavtrykk finnes i alle former, fra pilegrimenes sti over Dovre til andre spor etter ferdsel – gamle og nye veier, jernbaner og motorveier. Ferdsel og transport har lagt et historisk nett av forbindelseslinjer og hvilesteder over landskapet, noe som både forteller om hvordan det er tatt i bruk og hvordan det er tilgjengelig for dagens befolkning. Kongsvoll er en av de gamle fjellstuene som skulle sikre ferdselen over Dovre tilbake til middelalderen. Nå går E 6 forbi gården og i bakgrunnen ser vi stasjonen på Dovrebanen. Foto: Ragnhild Hoel, RA







Middelalderkirkeruinen i sentrum for dette bildet fra Gamlebyen forteller om en by med stor tidsdybde, selv om den nå er inneklemt av et moderne trafikklandskap. Det siste er også en viktig del av dagens bylandskap – om enn ikke alltid like tiltalende. Etter at dette bildet ble tatt har det her skjedd vesentlige endringer for å skape bedre kvaliteter for befolkningen og for å bringe fram igjen noe av byens tidlige kulturarv. Foto: Arve Kjersheim, RA

Få ting er så identitetsskapende for folk og skaper slik tilhørighet som landskapet der de er vokst opp, der de bor og ferierer. Gjennom tusener av år har landskapet vært vårt livsgrunnlag. Landskapet fremstår slik det er i dag blant annet fordi vi har brukt og bruker det aktivt for å overleve. Det er gjerne landskapets former og uttrykk vi forteller om når vi skal forklare hvor vi kommer fra. Landskapet preger oss, og det er det vi søker tilbake til. Alt vi gjør, finner bokstavelig talt sted i landskapet.

1 Landskap i Norge

Norge ligger i utkanten av det eurasiske kontinentet, med store variasjoner fra nord til sør, fra kyst og fjord til innlandsdaler og fjellvidder. Kombinasjonen av topografi, nordlig beliggenhet og påvirkning fra varme havstrømmer har gitt opphav til en stor variasjon i naturgrunnlag – unik i europeiske sammenheng. Dette har igjen gitt opphav til et kulturelt mangfold av lokale og regionale tilpasninger. Landskapet er tatt i bruk nesten overalt hvor det er livsgrunnlag – med en rik arv av kulturspor som resultat.

Hvordan forholder vi oss til denne grunnvollen i våre omgivelser? Tar vi den for gitt? Eller bryr vi oss først når endringene skjer så raskt at vi føler oss fremmedgjort og ikke kjenner oss igjen? I hvilken grad gir vi landskapet tilstrekkelig legitimitet og egenverdi? Hva må gjøres for å ta vare på og formidle de verdiene som vi ser på som selvsagte, og som vi ofte ikke oppdager før de er i ferd med å forsvinne?

1.1 Hva er landskap?

Direktoratene har i mange år samarbeidet om landskapstemaet. Følgende forståelse har vært lagt til grunn for arbeidet: Landskapet er de samlede fysiske omgivelser som omgir oss utendørs under åpen himmel. Den europeiske landskapskonvensjonens forståelse av landskap fra 2000 samsvarer godt med direktoratenes. Konvensjonen omfatter alt landskap, både det særlig verdifulle, det hverdagslige og det som er forringet. Den gjelder både by og land. Dens definisjon av landskap vektlegger samspillet mellom natur og kultur, og den understreker samtidig at det er mennesket som gir landskapet innhold:

Landskap betyr et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer.

Om konvensjonen for øvrig, se http://odin.dep.no/md/planlegging/landskap/bn.html.

Direktoratenes forståelse og bruk av begrepet landskap dekker både dette helhetsperspektivet på våre omgivelser og de konkrete landskap som vi retter vår praktiske innsats med planlegging, vern og forvaltning inn mot. Landskapet har både en natur- og en kulturdimensjon. I landskapsarbeidet ser vi naturmiljø og kulturmiljø i sammenheng og utvider det romlige perspektivet innen begge forvaltningsområder. Innslaget av natur og kultur



Dyrking av jord har i Norge betydd kontinuerlig rydding av stein – iblant har steinen også vært nyttig. Her skiller steingjerder innmark fra utmark. Den totale mengden løpemeter av steingjerder gjennom historien lar seg neppe overskue, men i vår tid er steingjerdene som landskapselement truet og gitt status som bevaringsverdige blant annet i forbindelse med jordbrukets virkemiddelapparat.
Foto: Isa Trøim, RA

vil variere på en glidende skala fra den tilsynelatende urørte naturen til storbyens sentrum. DN og RA vil ha sine tyngdepunkt fordelt ulikt på denne skalaen, noe som også vil måtte framgå av den praktiske oppfølgingen av strategien, men behovet for samarbeid vil være tilstede uansett.

Når vi i strategien bruker begrepet *landskapsverdier*, mener vi verdier knyttet til resultatet av de geologiske prosesser (landskapsformene), til biologisk mangfold og økologi, til kulturpåvirkning og kulturspor, til kultur- og naturhistorie. Landskapsverdiene grupperer vi i 3 hovedtyper:

- Landskap gir viktig *kunnskap* om prosessene i naturen, kulturhistorien og samspillet mellom menneske og natur gjennom hele vår historie.
- Landskap er en ressurs for *opplevelse* og livskvalitet og bidrar til stedstilknytning og følelse av identitet og tilhørighet.
- Landskap er en *økonomisk ressurs* og en *bruksressurs* som kan nyttiggjøres på mange måter. Betydningen varierer fra landbrukets direkte næringsrettede ressursutnytting til den betydning et attraktivt landskap har både direkte og indirekte for bokvalitet, rekreasjon og reiseliv.

Landskapet er helheten som favner både kultur og natur. *Kulturlandskap* er alt landskap som er påvirket av mennesker. Mye av det viktige landskapsarbeidet gjennom de siste tiårene har skjedd under "kulturlandskaps-paraplyen". Begrepet kulturlandskap brukes når det fokuseres på den menneskelige påvirkningen i landskapet.

Landbrukssektoren bruker begrepet kulturlandskap aktivt om jordbrukslandskapet i landskapsarbeidet sitt. Begrepet *naturlandskap* brukes på tilsvarende måte for å fokuserer på landskapsformene og landskapets geologiske og biologiske innhold, ofte i områder der kulturinnslagene er mindre eller lite synlige. Den visuelle dimensjon står sentralt i opplevelsen og forståelsen av det totale landskapet, og denne tilnærmingen fanges gjennom begrepet *landskapsbilde*.

1.2 Hva skjer i landskapet?

Bruken av landskapet har endret seg gjennom tidene. Landskapet avspeiler derfor både de landskapsformende prosessene og samfunnets liv og virksomhet i tid og rom. Menneskenes bruk av naturressursene har variert gjennom de over tolv tusen år man i dag vet at det har bodd folk i Norge, med regionale og lokale variasjoner og endrede næringstilpasninger knyttet til ulike etniske og sosiale grupper. Omfanget og tempoet i menneskelig påvirkning har vært særlig markant og akselererende etter industrialiseringen.

Byvekst er en av de viktigste prosessene bak landskapsendringer i vår tid. Her ser vi hvordan de stadig voksende byregionenes behov realiseres innimellom og på bekostning av et eldre jordbrukslandskap, som her i Lørenskog utenfor Oslo. Det eldre landskapet som byene vokser inn i har ofte svært viktige kvaliteter for den voksende befolkningens rekreasjonsbehov.

Foto: Oskar Puschmann, NIJOS





En sektor som de siste hundre årene har satt tydelige spor etter seg i landskapet er energisektoren, her et eksempel fra Bykle. Vannmagasiner, kraftstasjoner og overføringsanlegg har kraftig endret "det norske vassdragslandskapet" gjennom forrige århundre. Samtidig er det skapt nye landskap som iblant kan ha viktige kulturminneverdier. Foto: Oskar Puschmann, NIJOS

Mange landskapsverdier er både naturverdier og kulturverdier. Det krever omfattende drift og skjøtsel for å ivareta slike verdier. Dette er tydelig når det gjelder bebyggelsen, men også arealene krever innsats, oftest både fra folk og dyr. Et åpent seterlandskap krever beitedyr, og mange tradisjonelle feraser er i seg selv viktige biologiske kulturminner, slik som Telemarkskyrne på bildet fra Finndalen i Nord-Gudbrandsdal.

Foto: Oskar Puschmann, NIJOS



Landskapet har alltid vært i forandring og vil fortsatt endre seg, det er en pågående prosess. Dette er i seg selv ikke noe problem. Noen endringer er imidlertid uønsket fordi de fører til uakseptabelt tap av miljøverdier, både knyttet til viktige landskapstyper, biologisk mangfold, friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer. Bevisstheten om konsekvensene av landskapsendringer er ofte liten. Dette har flere årsaker. Landskapet endres av stadige enkelttiltak over lang tid, der summen av landskapskonsekvensene ikke overskues. Det er ofte vanskelig å plassere ansvar for endringer. Det er heller ikke lett å merke uønskede endringer før det er for sent, ikke minst fordi mange konsekvenser først viser seg etter at tiltak er gjennomført.

Begrepet tålegrense brukes i mange tilfeller ved vurdering av landskapsendringer og kan knyttes både til miljøforvaltningens arbeid med å identifisere og begrunne tålegrensene i ulike landskap og til folks ulike private tålegrenser for endring. Det er samtidig viktig å være bevisst på at også for mange landskap har utsagnet om "at tiden leger alle sår" gyldighet. Landskapsforvaltningen må ha et langsiktig perspektiv som både vurderer korttidsvirkningen av endringer og de varige effektene, hvordan befolkning og landskap tilpasser seg endringer over tid.

To hovedkategorier endringer berører våre landskapsverdier. De opptrer ofte i et vekselspill:

- Vi øker utnyttelsestrykket i mange landskap. Vi får flere og større fysiske inngrep og endret arealbruk knyttet til by- og tettstedsvekst, utbygging av infrastruktur og anlegg knyttet til samferdsel, kraft/energi og energioverføring, endret teknologi og intensivert drift i primærnæringene, bruk av områder til militære formål, større reiselivsanlegg osv.
- Samtidig svekker vi trykket i andre landskap. Endringer i ulike næringer og virksomheter, som jordbruk og fiske, industri, gruvedrift og militær virksomhet, kan føre til opphørt eller endret bruk med forskjellige konsekvenser i landskapet. Mindre intensiv drift ikke minst i primærnæringene kan føre til fraflytting, forfall og gjengroing.

1.3 Hvem påvirker landskapet?

Mange ulike aktører er med på å påvirke utviklingen av landskapet i et komplekst samspill:

- *Staten* legger viktige føringer og premisser for landskapsutviklingen gjennom overordna politiske valg, f.eks. innen areal-, regional-, landbruks-, energi og samferdselspolitikken. Gjennom ulike sektorer i samfunnet følges dette opp i praksis. Sektorene består både av offentlige myndigheter, næringsorganisasjoner og andre private aktører.
- *De arealbrukende sektorene* preger landskapet både gjennom bebyggelse og anlegg og gjennom sin øvrige virksomhet. Viktige sektorer her er landbruk, samferdsel, fiskeri- og kystnæringer, industri-, bergverks- og reiselivssektoren, olje- og energisektoren (vann- og vindkraft) og forsvaret.
- Andre sektorer med ansvarsområder som er viktige for landskapet, er utdannings- og forskningssektoren, miljøvernsektoren og kirke- og kultursektoren.
- *Kommunene, fylkeskommunene og Sametinget*. I arealplanlegging, byggesaksbehandling og annen myndighetsutøvelse, særlig i kommunene, fattes viktige avgjørelser som innvirker på landskapsutviklingen. Påvirkning skjer både gjennom styring og mangel på styring.
- *Befolkningen*. Folk flest har som eiere og brukere av landskapet et ansvar for vedlikehold av arealer, bygninger og anlegg. Man påvirker også landskapet som forbruker, velger og deltaker i samfunnet. Mange tiltak i landskapet skjer i privat regi. Private foretak og enkeltpersoner påvirker bl.a. gjennom private reguleringsplaner.

Frivillige organisasjoner. Organisasjoner på naturvern-, friluftslivs- og kulturvernfeltet er viktige aktører, som påvirker utviklingen av landskapet og holdninger til landskapsverdier i sitt virke – særlig som opinionspåvirkere, men også som eiere og tiltakshavere.



Sogndalstrand er fredet som kulturmiljø omgitt av et tradisjonelt jordbrukslandskap, men kontrastene i landskapet kan ofte være store. Løfter vi blikket over dette verdifulle miljøet, kan vi i bakgrunnen se de store steinbruddene i Rekefjord. Utnyttingen av landets store stein- og grusressurser har gitt store landskapsendringer mange steder. Når driftsfasen er over, vil landskapsreparasjon her bli viktig. Foto: Kjell Andresen, RA

Flere stortingsdokumenter har lagt og legger føringer og rammebetingelser for myndighetenes arbeid med landskapsspørsmål. Dette gjelder så vel politisk innhold som forvaltningsstruktur. For en mer fullstendig oversikt, se vedlegg D. Det har imidlertid etter direktoratenes vurdering manglet tilstrekkelig klare, samlende og overordna mål for landskapsforvaltningen.

2 Mål for forvaltningen av landskap

St. meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk satte i sin tid opp sju mål for planlegging og forvaltning av kulturmiljø, landskap og landskapsbilde (se vedlegg), men dette er i ulik grad blitt fulgt opp. Målene vektla ulike aspekter ved landskapsforvaltningen, som helse og trivsel, sikring av nasjonallandskap, kontinuitet, stedskarakter og identitet, mangfold av landskapstyper, estetikk og bærekraftig reiseliv.

De miljøvernpolitiske resultatområdene med tilhørende strategiske mål og resultatmål har hittil ikke gitt noen klare og direkte mål for arbeidet med landskap, selv om flere av målene er av betydning for landskapet, jf MDs budsjettproposisjoner. Ulike resultatmål er viet betydningen av å ivareta landskapsverdier knyttet til mangfold og variasjon i naturmiljø og kulturmiljø, samt friluftsliv. Ett resultatmål er knyttet til kulturlandskapet: Kulturlandskapet skal forvaltes slik at kulturhistoriske og estetiske verdier, biologisk mangfold og tilgjengelighet opprettholdes.

Denne situasjonen er endret gjennom St.meld.nr. 21(2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (RM). Her fremmes et helt nytt sett med landskapsrettede mål. Disse målene er formulert under resultatområde (RO) 9 Regional planlegging. I meldingens kapittel 11 Regional planlegging – viktige arealpolitiske føringer finnes et overordnet strategisk mål og 10 nasjonale resultatmål knyttet til ulike landskapstyper og utfordringer.



Fra begynnelsen av 1900-tallet har vannkraftsektoren endret mange landskap. Hundre år senere representerer vindraft en ny energiressurs med potensial for dramatiske landskapsendringer, her vist på Hitra. Hvor og hvordan slik anlegg skal etableres er et sentralt diskusjonstema for natur- og kulturminneforvaltningen som samarbeider om dagens landskapsforvaltning.
Foto: Kristi Vindedal, RA

I internasjonal sammenheng er lyngheilandskapet langs kysten svært verdifullt. Dette er restene av tradisjonelle driftsformer innen jordbruket langs hele den atlantiske østkysten, og bevaring krever målrettet skjøtselinnsats, noe som generelt kjennetegner de store verdiene som er knyttet til kulturbetinget biologi. Her fra Sveio. Foto: Oskar Puschmann, NIJOS



Ålesund er en by som i sin hovedform er totalt bestemt av de naturgitte forutsetningene, noe som gir svært stramme rammer for framtidig utvikling. Dette fører igjen til stort press på den eksisterende byen med sine store kulturhistoriske verdier. Forvaltningen av dynamiske bylandskap representerer helt andre utfordringer enn forvaltningen av andre landskapstyper. Dette er en viktig tilleggsutfordring til det krevende arbeidet det er å ivareta viktige enkeltkulturminner og kulturmiljøer i byene. Foto: Jan Solgård, RA



Arealpolitiske mål

(St.meld.nr. 21(2004-2005)
Regjeringens miljøvernpolitikk
og rikets miljøtilstand (RM)).

Strategisk mål

"Norges arealer skal forvaltes slik at natur- og kulturmiljøer, landskap og viktige kvaliteter i omgivelsene blir tatt vare på i hele landet. Gjennom en samordnet arealpolitikk skal de nasjonale målene for lokal og regional omstilling og utvikling forenes med de nasjonale målene for bevaring av natur- og kulturverdier."

Nasjonale resultatmål:

1 Fjellområdene skal forvaltes som landskap der kultur- og naturressursene, næringsmessig utnytting og friluftsliv sikres og gjensidig utfyller hverandre.
2 Miljøkvaliteter i landskapet skal sikres og utvikles gjennom økt kunnskap og bevisst planlegging og arealpolitikk.
3 Villreinens leveområder skal sikres.
4 Årlig omdisponering av de mest verdifulle jordressursene skal halveres, og spesielt verdifulle kulturlandskap skal være dokumentert og ha fått en særskilt forvaltning innen 2010.
5 Etablering av arealkrevende energianlegg skal skje gjennom samordnede planprosesser der bruker- og miljøinteresser er vurdert.
6 Strandsonen skal bevares som verdifullt natur- og friluftsområde, og sikres god tilgjengelighet for allmennheten.
7 Vassdragene skal forvaltes gjennom helhetlig arealpolitikk som ivaretar vassdragslandskap, vassdragsbelter og vannressurser.
8 Fritidsbebyggelse skal lokaliseres og utformes med vekt på landskap, miljøverdier, ressursbruk og estetikk.
9 Byer og tettsteder skal utvikles slik at livskvalitet og helse fremmes gjennom god stedsforming, miljøvennlig transport og gode, tilgjengelige utearealer.

Ved boliger, skoler og barnehager skal det være god adgang til trygg ferdsel, lek og annen aktivitet i en variert og sammenhengende grønnstruktur med gode forbindelser til omkringliggende naturområder.



Mye av kystbefolkningen har kombinert fiske og jordbruk med utgangspunkt i de små arealressursene som finnes på strandflatene mellom sjø og fjell. Her fra Eggum i Lofoten. Det arbeides nå med Lofoten i forhold til framtidig verdensarvstatus. Foto: Oskar Puschmann, NIJOS

MDs oppdrag om en strategi for landskapsarbeidet har gitt direktoratene anledning til å planlegge et samlet grep om dette feltet med de rammer og utfordringer som blant annet følger av den europeiske landskapskonvensjonen. Med utgangspunkt i utfordringer og mål som vi har lagt til grunn for landskapsarbeidet, har vi formulert fire strategier. Vi mener at alle fire er viktige og bør arbeides med parallelt, da de retter seg mot ulike aktører og arenaer i landskapsforvaltningen.

3 Strategier og tiltak

Direktoratene vil bidra til å bygge opp en langsiktig, kunnskapsbasert og helhetlig forvaltning av landskap i Norge ved å:

- Styrke landskapsarbeidet i kommunene
- Utvikle god landskapsforvaltning i samarbeid med viktige arealbrukende samfunnssektorer
- Øke befolkningens bevissthet og engasjement i forhold til landskapet
- Styrke den faglige basis og landskapsperspektivet i miljøforvaltningen

Gjennom disse strategiene ønsker vi å utvikle en landskapsforvaltning der:

- Landskap forvaltes og videreutvikles slik at landskapsbilde, naturmiljø og kulturmiljø med økologiske og kulturhistoriske sammenhenger ivaretas.
- Helhetsvurderinger av disse sammenhengene og landskapets særpreg ligger til grunn ved nasjonale, regionale og lokale beslutninger som påvirker landskapet.
- Mangfoldet av landskapstyper blir ivaretatt også i et langsiktig perspektiv.

Den første strategien er rettet mot kommunene, som forvalter totaliteten av landskap og landskapsverdier gjennom sin areal- og ressursplanlegging. Det er i tillegg på det lokale nivået at de enkelte eiere og brukere, organisasjonene og allmennheten har sine mest relevante arenaer for både påvirkning og medvirkning. Formuleringen av dette, som den første strategien, er en naturlig oppfølging av den europeiske landskapskonvensjonen.

Den andre strategien er rettet mot sektorene, mot de viktigste aktørene i landskapet både i forhold til å ha skapt og forvalte de verdiene som finnes i dagens landskap og i forhold til å endre og utvikle landskapet videre.



Det norske fjordlandskapet er nå kommet på verdensarvlista og omtaltes blant verdens fremste turistattraksjoner. Dette skaper både muligheter og innebærer forpliktelser og ansvar i forhold til framtidig forvaltning. Det skal finnes en bærekraftig balanse mellom bruk og vern, lokale og internasjonale verdivurderinger, befolkningens hverdagsstrev og turistenes rekreasjon. Her fra Nærøyfjorden. Foto: Trond Taugbøl, RA

Den tredje strategien er rettet mot allmennheten og tar utgangspunkt i at landskapet er viktig for befolkningen som helhet og berører oss alle. Dette er et sentralt element i den europeiske landskapskonvensjonen, også som begrunnelse for at befolkningens medvirkning og deltakelse i landskapsarbeidet er viktig. Et sentralt poeng her er hvordan ulike etniske grupper forholder seg til landskapet.

Den fjerde strategien er rettet mot miljøforvaltningen som landskapsforvaltende sektor på et overordnet nivå når det gjelder både vern, forvaltning og planlegging av landskapet og dets verdier.

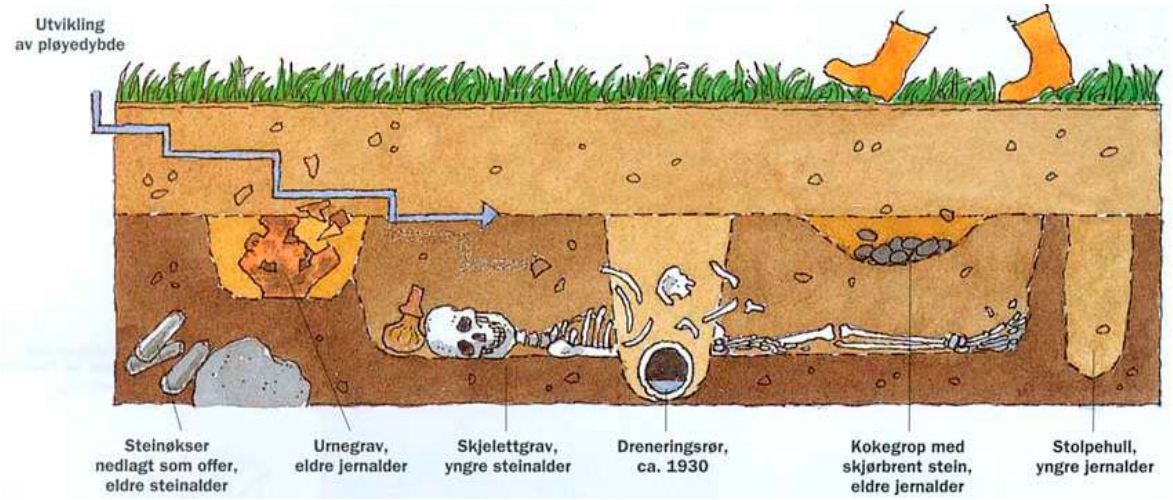
3.1 Styrke landskapsarbeidet i kommunene

Hvordan

1 Bidra til støttefunksjoner og nettverksbygging for å dyktiggjøre kommunene på landskapsområdet, slik at landskap blir et viktig tema i deres samlete virksomhet.
2 Bidra til at kommunene fokuserer på landskapstemaet i sin bruk av plan- og bygningsloven og sektorlover, slik at landskapets kvaliteter og verdier integreres på en god måte i konsekvensutredninger og arealplaner.
3 Utarbeide veileder om ivaretakelse av landskapshensyn i kommunene.

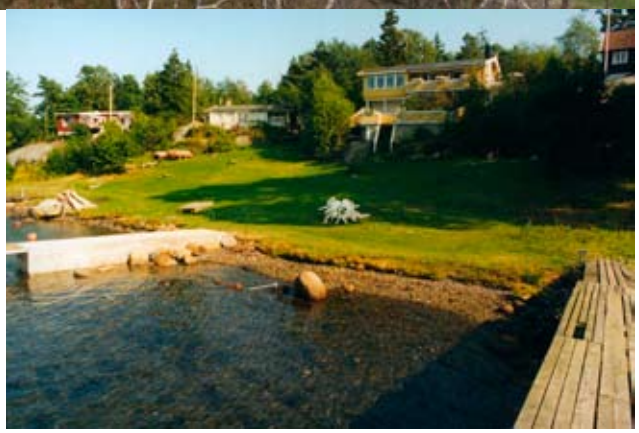
Hvorfor

Arealplanlegging og annen myndighetsutøvelse er i stor og økende grad lagt til kommunene. For miljødirektoratene er det derfor viktig at landskap blir et tydelig tema i den kommunale forvaltningen. I dette ligger både en erkjennelse av og respekt for kommunenes store betydning som aktør og myndighet i landskapsarbeidet. En viktig utfordring i forhold til kommunestrategien er knyttet til behovet for kompetanse og støttefunksjoner. Kommunenes arbeid med miljøverdier og landskap forutsetter god bistand fra sterke regionale ledd i miljøforvaltningen.



Den ofte minst synlige dimensjonen i landskapet er tidsdybden. Mennesket har vandret i våre landskap i 10000 år og satt spor etter seg, og biologien er kontinuerlig i endring på samme måte som kulturen er det. Denne figuren viser et eksempel på hva vi kan vandre over av kulturspor uten å vite om det. Arkeologiske kulturminner er de eneste kildene som kan fortelle oss om mesteparten av den tida det har bodd mennesker i landet. Vegetasjonshistorien kan også i stor grad hentes fram fra undergrunnen. Tegning: Karl Fredrik Keller





Drømmen om hytte både ved sjøen og på fjellet er sterk i den norske befolkningen, og overgangen fra produksjons- og rekreasjonslandskap er blitt et kjennetegn for vår tid. Kystlandskapet har alltid vært dynamisk og presset på det øker stadig i forhold til rekreasjon og friluftsliv. Strandsonen er blitt en viktig landskapsarena i forhold til både tilgjengelighet og utbygging/nedbygging. Store utfordringer finnes også når det gjelder utbygging av nye hytteområder i fjell og fjellnære områder, her i Sirdal.

Foto: Strandsone (Per Nyhus) og Sirdal (Ståle Undheim)

3.2 Utvikle god landskapsforvaltning i samarbeid med viktige arealbrukende samfunnssektorer

Hvordan

1 Samarbeide med sektorene om å:

- Avklare hva sektoransvaret for landskapet omfatter.
- Utvikle nasjonale miljømål knyttet til landskapsforvaltning, tverrsektorielle og sektorspesifikke.
- Utvikle felles strategi for landskapsarbeid og metoder for konfliktvurdering.

2 Bistå sektorene i deres arbeid med å:

- Sikre landskapshensyn i deres virksomhet.
- Ivareta landskapstyper og landskapselementer de har spesielt ansvar for.
- Bygge opp kompetanse knyttet til natur- og kulturmiljø, friluftsliv og landskapsbilde.

Inne i bebyggelsen her skjuler klyngetunet på Aga seg med bebyggelse tilbake til middelalder. Det som dominerer landskapet nå er moderne jordbruksarealer og forholdsvis moderne bebyggelse og ikke minst plantefeltene oppe i fjellsiden. Endringer i bebyggelse og arealbruk skaper markante endringer i jordbrukslandskapet. Både bygging av nye store driftsbygninger og planting av og gjengroing med skog er høyaktuelle tema innen landskapsforvaltningen. Foto: Ragnhild Hoel, RA



Kommunene er de primære aktørene i forhold til den totale forvaltningen av landskap i Norge gjennom sin arealplanlegging som favner alt landareal og store sjøarealer. Dette var årsaken til at DN og RA i perioden 1990-93 gjennomførte det landsomfattende prosjektet *Kulturlandskapet i kommuneplanleggingen* med 17 prøvekommuner. På bakgrunn av erfaringene herfra ble en veileder om temaet utgitt i 1996.

3 Samarbeide med sektorene om miljøovervåkning av landskap og resultatrapportering.
4 Samarbeide med sektorene om å fremme næringsutvikling som bidrar til å ivareta landskapskvaliteter.

Hvorfor

Samfunnssektorene, herunder både offentlige myndigheter, næringsorganisasjoner og private aktører, har ansvar for miljøet. Flere sektorer har lenge drevet fagutvikling og veiledning innen landskap. Miljøforvaltningen ser behov for nærmere dialog og et systematisk og målrettet samarbeid med sektorene for å få til en felles, god forvaltning av landskapet.



Veksten i fritidsanlegg og hyttebebyggelse er en vesentlig endringskraft i dagens landskap. Kommunene er den sentrale aktøren når det gjelder å styre denne utviklingen. Bildet fra Geilo viser hvordan også lyssetting av landskapet endres gjennom de store nye hytte- og turistanleggene. Foto: Oskar Puschmann, NIJOS

3.3 Øke befolkningens bevissthet og engasjement i forhold til landskapet

Hvordan

1 Utvikle og formidle gode metoder for aktiv medvirkning fra befolkningen i planprosesser som omfatter landskapsvurderinger.
2 Samle og formidle eksisterende kunnskap og evt. gjennomføre nye undersøkelser omkring befolkningens forhold til landskapet og dets betydning for trivsel, tilhørighet, rekreasjon og helse.
3 Arbeide for at kunnskap om landskapet og forståelse for forholdet mellom menneske og omgivelser må integreres i undervisning i grunnskole og videregående skole.
4 Bidra til å tydeliggjøre sammenhengen mellom forbrukernes valg av varer og tjenester og bruk av/virkning på landskap og dets verdier.

Hvorfor

Det er viktig at folk flest har en bevisst holdning til landskapsverdiene, føler et eierskap til landskapet og er engasjert i de endringene som skjer. Det er viktig at det finnes en lokal opinion som kan bidra til å ivareta og utvikle landskapsverdier i deres distrikt eller kommune. Samtidig er det viktig å erkjenne at det finnes ulike legitime interesser i landskapet. Det vil herske ulike syn på verdiene i landskapet og ønsker og mål for utviklingen av det. Kommunene har et ansvar for å sikre at alle interesser kommer fram. Det finnes også viktige koplinger mellom hvordan landskapet forvaltes og endres, og våre valg som forbrukere og den produksjon av varer og tjenester som skjer i landskapet som følge av det.

Endringer i jordbrukets driftsmåter og teknologi forandrer stadig jordbrukslandskapet. Blant annet gjelder dette småområder og kantsoner med både kulturminner og biologisk mangfold av stor verdi. Mye av dette krever målrettet og kontinuerlig innsats for å opprettholdes. Miljø- og jordbruksforvaltningene har lenge samarbeidet om å utvikle virkemidler for å sikre bevaring av slike verdier som er utsatt for trusler fra flere hold knyttet både til opphør av skjøtsel og intensivering av drift. Foto: Stange (Oskar Puschmann, NIJOS), blomstereng (Akse Østebrøt, DN)





Den europeiske landskapskonvensjonen peker på reparasjon av landskap som et viktig tema, noe det har vært arbeidet lite systematisk med tidligere. Et eksempel på et slikt tiltak kan være fjerningen av Loengbrua, som blant annet frila viktige ruiner fra middelalderens Oslo.
Foto: Arve Kjersheim, RA



Bildet fra Fetsund lenser viser hvordan ferdsel på tvers av Glomma krysser den tradisjonelle transporten av tømmer på elva. Sund- og brusteder har kanalisert ferdsel og ofte utviklet seg til byer og tettsteder. Elver og vann har både hindret og fremmet ferdsel og transport gjennom historien. Vassdragene omtales ofte som nervestrengene i landskapet, med store natur- og kulturminneverdier.
Foto: Arve Kjersheim, RA

3.4 Styrke den faglige basis og landskapsperspektivet i miljøforvaltningen

Hvordan

1 Bistå MD i implementeringen av den europeiske landskapskonvensjonen, bl.a. på basis av det nordiske forprosjektet, og delta i internasjonalt samarbeid om oppfølging av konvensjonen.

2 Utvikle kunnskap om landskap i nært samarbeid med aktuelle forsknings- og brukermiljøer, knyttet til:

- Metoder for landskapsvurderinger, både for verdier og tålegrenser til bruk både i generell arealplanlegging/konsekvensutredning, og for landskapet som ressurs for kulturell, sosial og økonomisk verdiskaping.
- Oppfølging av innhold og bruk av NIJOS' nasjonale referansesystem for landskap.
- Systemer for miljøovervåking av landskap og indikatorer og nøkkeltall knyttet til dette.

3 Videreutvikle samarbeidet mellom RA og DN, blant annet om utredninger; felles høringsuttalelser og interne avklaringer knyttet til konkrete målkonflikter.

4 Bidra til å utvikle landskapsarbeidet i den regionale miljøforvaltningen hos fylkesmennene, i fylkeskommunene og Sametinget, særlig knyttet til arealplanlegging, verneplaner og tilskuddsforvaltning.

5 Samarbeide om oppfølging av særlig verdifulle landskap, herunder *Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap*, og av områder vernet etter naturvernloven og kulturminneloven. Utvikle samarbeidet mellom direktoratene om lovanvendelse og forvaltning.

6 Bidra til å styrke den praktiske forvaltning og skjøtsel av landskapet i verneområder, sikra friluftslivsområder og verdensarvområdene.

7 Følge opp kystlandskap og kystkultur som et felles nordisk satsingsområde der blant annet sterk satsing på marine næringer og vindkraft vil gi økte utfordringer for natur- og kulturminneforvaltningen.



Formidling av og bevisstgjøring om landskapets verdier er viktige oppgaver. Både naturhistoriske og kulturhistoriske verdier kan trenge å bli markert og formidlet til en befolkning som kanskje har andre bruksbehov knyttet til dagens landskap enn å reflektere over landskapets tidsdybde og tidligere tiders bruk. Her ser vi et bergkunstfelt ved Møllerstufossen i Etna. Foto: Arve Kjersheim, RA



Vi lever alle våre liv i ulike landskap, og mange gode møtepunkt finnes ute i landskapet i samband med ulike arrangementer og tilstelninger. Her åpnes Landbruks- og matdepartementets Streif-aksjon i Sørfjorden i Hardanger 2005. Temaet for aksjonen var mat og kulturlandskap, og den inngikk som landbrukets hundreårsmarkering av unionsoppløsningen i 1905. Foto: Ragnhild Hoel, RA

Hvorfor

Landskapet er et viktig felles ansvar for natur- og kulturminneforvaltningen. I dette ligger også at direktoratene må ha fokus på mer enn sine egne ansvarsområder. En forutsetning for en bedret landskapsforvaltning er at vi blir bedre til å se alle komponentene i landskapet i sammenheng og handle ut ifra dette helhetssynet. En felles, geografisk typologisert oversikt over landskapsområder og gode helhetlige metoder for vurdering av landskapsverdier vil være viktige bidrag til en bedre planlegging og planforvaltning.

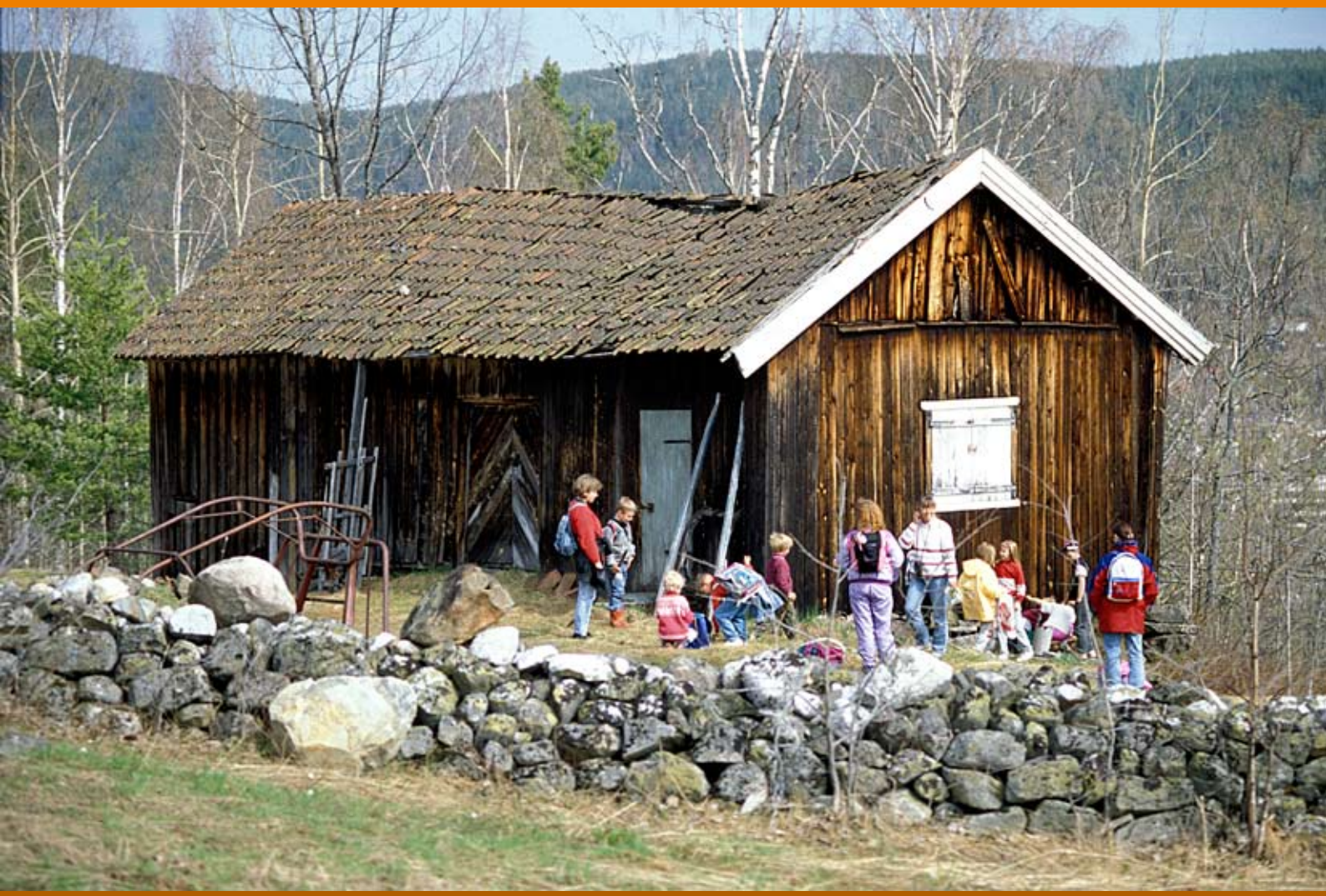
På det regionale forvaltningsnivået er det tilsvarende viktig at landskapstemaet kommer i fokus gjennom et godt samarbeid mellom fylkeskommune og fylkesmann, særlig knyttet til arbeidsområdene arealplanlegging og regional utvikling, kulturminneforvaltning, natur- og landbruksforvaltning. Det er også viktig at hele den øvrige miljøforvaltningen samarbeider med Sametinget i landskapsarbeidet. Det regionale leddet har viktige oppgaver knyttet til å bistå kommunene på dette temaet.



Utviklingen av gode arbeidsmåter i forhold til landskapsvurdering og landskapsforvaltning skjer blant annet gjennom arbeid med vernesaker etter naturvernloven og kulturminneloven. Mange verneområder har verdier i forhold til begge forvaltningsområdene, som Hardangervidda nasjonalpark som ble opprettet for å verne om både naturfaglige, landskapsmessige og kulturhistoriske interesser. Her Fagradal stølsområde på vestvidda.

Skoltebyen i Neiden er fredet som kulturmiljø og viser at mangfoldet i landskapet også har en etnisk dimensjon. Sentralt i dette området finner vi St. Georgs kapell, et russisk-ortodokst kapell som ifølge tradisjonen skal være fra 1565 og som også kan representere den ladningen landskap ofte har i forhold til tro og tradisjon.
Foto: Arve Kjersheim, RA





Skolene er viktige arenaer for formidling av kunnskap og bevissthet om landskapets mangfoldige verdier. Her er en skoleklasse på besøk på en gammel sølvverksløkke fra den omfattende gruvedrifta på Kongsberg. Det intensivt omdannete og brukte landskapet, både over og under markoverflaten, er nå fredet som kulturmiljø. Foto: Oskar Puschmann, NIJOS



Grip på Mørekysten er et av de mange fiskersamfunnene på ytterkysten og et kulturmiljø som forteller om hvordan mennesket har levd av og med fiskerier gjennom årtusener og skapt en kulturarv der tilpasning til fiskeressurser og det å leve og ferdes på sjøen har vært det sentrale. Her er et klassisk eksempel på landskap som "resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og menneskelige faktorer". Foto: Håvard Christiansen, RA

RIKSANTIKVAREN