



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2022 30 stp

Fakultet for landskap og samfunn

Begrepet landskapskvalitet i norsk samfunnsplanlegging

Anvendelse og forståelse av begrepet med
utgangspunkt i Europarådets
landskapskonvensjon

Implementation of Landscape Quality in Norwegian
Policy Documents According to the Council of
Europe Landscape Convention

Julie Marie Stevik Engh

Master i landskapsarkitektur

Julie Marie Stevik Engh
Master i landskapsarkitektur våren 2022
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Begrepet landskapskvalitet i norsk samfunnsplanlegging

*Anvendelse og forståelse av begrepet med utgangspunkt i Europarådets
landskapskonvensjon*



Foto forside: J. M. Engh 2021

Forord

«Detta är mina skogar, fast jag äger dom inte».

Sitatet er fra en kjent skogfinne, Nitahå-Jussi (Visit Finnskogen, u.å.). Det har vært med meg hele veien, men det har fått en ny betydning for meg gjennom studiet. Europarådets landskapskonvensjon og vår rett til landskap har vært den underliggende inspirasjonen til å skrive denne oppgaven.

Denne oppgaven markerer slutten på fem år med studier på Ås innen landskapsarkitektur mellom årene 2017-2022 ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Det er med vemod jeg skriver dette, for det har vært fem fantastiske år. Det er mange som kan takkes for at det ble slik, men hva masteroppgaven min gjelder er det Morten Clemetsen som skal ha den største takken. Han har vært min veileder i emnet LAA360 og under masteroppgaven. Takk for mye støtte og faglig input, samt god kritikk der det har vært på sin plass. Det hadde ikke vært mulig uten!

Å skrive en slik oppgave er ikke noe den gjengse landskapsarkitektstudenten er særlig vant med, heller ikke jeg. Dette er første gang jeg skriver en teoretisk oppgave av så stort omfang. Det må leseren ta høyde for, uten at oppgaven blir unntatt kritikk; håpet for oppgaven er å bidra til diskursen om landskap i forvaltningen!

Det har vært en bratt læringskurve, men jeg er helt sikker på at jeg kommer sterkere ut av det enn jeg gikk inn. Det er jeg glad for. Da jeg begynte studiene i 2017 var jeg sikker på at jeg skulle *tegne noe* storslått som avsluttende oppgave. Men det viser seg at min interesse var bredere enn kun detaljprosjektering, og at faget vårt rommer så mye mer enn kantstein og stauder, kontrært til hva jeg trodde på den tiden. Det har vært frigjørende å oppdage at man behøver landskapsarkitekter med alle mulige typer kompetanse og spesialiseringer i mange forskjellige stillinger i samfunnet.

Julie Marie Stevik Engh

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Ås, 16. mai 2022

Sammendrag

Landskap som begrep rommer mye. Europarådets landskapskonvensjon tar sikte på å skape en felles enighet og forståelse om at landskap er et felles gode og en ressurs som må forvaltes. Konvensjonen understreker viktigheten av landskap – alle landskap – fra de sjeldne og fantastiske til hverdagslandskapene og de med stort potensiale for utvikling. Landene som har godkjent konvensjonen skal etter artikkel 6D sette «mål for landskapskvalitet», som innebærer at sektormyndighetene skal sette mål for utvikling av bestemte landskap med hensyn til befolkningens ønsker og preferanser. Innholdet i begrepet *landskapskvalitet* synes å være uklart, og det er å utforske begrepet som er målet med oppgaven. Hovedproblemstillingen for oppgaven har vært «*Hvordan er begrepet landskapskvalitet anvendt i norsk samfunnsplanlegging?*» med underproblemstillingen «*Hvordan kan begrepet landskapskvalitet forstås i lys av Europarådets landskapskonvensjon?*».

Metoden som er benyttet i oppgaven er en kvalitativ innholdsanalyse. Det er valgt ut politiske og faglige dokumenter fra tre sektorer; transportsektoren, sektor for kommunal og regional planlegging og energisektoren. Sektorene er valgt ut fordi de jobber med saker som angår landskap. Analysen utforsker hvordan begrepet landskapskvalitet er anvendt i de ulike sektorene. Resultatene viser at landskapskvalitet i mange tilfeller må forstås gjennom andre begrep og uttrykk for at det skal ha et innhold eller en mening. I analysen er landskapskvalitet forstått som det som gir landskapet verdi, etter tolkningen min om at landskapet har en kvalitetsbasert verdi. Konklusjonen i oppgaven er at forvaltningen må jobbe mer målrettet med å oppfylle landskapskonvensjonen gjennom å gi begrepene tydeligere innhold. Dette er avgjørende for at konvensjonen skal kunne implementeres i sektorene som arbeider med landskap og på nasjonalt, regionalt og lokalt forvaltningsnivå. Felles forståelse av landskapskvalitet og fastsettelse av mål for landskapskvalitet kan dermed bidra til en mer integrert samfunnsplanlegging.

Abstract

Landscapes as a concept fathoms a lot. The Council of Europe's Landscape Convention aims to create a common ground and understanding that landscapes are a common good and a resource that must be managed. The convention emphasizes the importance of landscapes - all landscapes - from the rare and wonderful to the everyday landscapes and those with potential for development. The countries that have approved the convention must, in accordance with Article 6D, set "landscape quality objectives", which means that the sectoral authorities must set objectives for the development of specific landscapes with regard to the wishes and preferences of the population. The content of the concept of landscape quality seems to be unclear, and the goal of the thesis is to explore this. The main issue for the thesis has been «*How is the concept of landscape quality used in Norwegian community planning?*» with the sub-issue «*How can the concept of landscape quality be understood in the light of the Council of Europe's landscape convention?*».

The method used in the thesis is a qualitative content analysis. Political and professional documents from three sectors have been selected; the transport sector, the municipal and regional planning sector and the energy sector. The sectors have been selected because they work with issues related to landscape. The analysis explores how the concept of landscape quality is applied in the various sectors. The results show that landscape quality in many cases must be understood through other concepts and expressions for it to have a content or a meaning. In the analysis, landscape quality is understood as what gives the landscape value, according to my interpretation that the landscape has a quality-based value. The conclusion of the thesis is that the planning administration must work targeted to fulfill the landscape convention by giving the concept landscape quality a more clear meaning. This is crucial for the convention to be implemented in the sectors that work with landscapes and at national, regional and local administrative level. Creating a common understanding of landscape quality and setting goals for landscape quality can thus contribute to a more integrated community planning.

Biblioteksside

Sidetall	102
Emneord	Landskapskvalitet, mål for landskapskvalitet, Europarådets landskapskonvensjon, FNs bærekraftsmål, integrert samfunnsplanlegging, landskapsverdier, sektorisert forvaltning
Format	A4 stående retning
Tittel	Begrepet landskapskvalitet i norsk samfunnsplanlegging
Undertittel	Anvendelse og forståelse av begrepet med utgangspunkt i Europarådets landskapskonvensjon
Engelsk tittel	Implementation of Landscape Quality in Norwegian Policy Documents According to the Council of Europe Landscape Convention
Universitet	Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Fakultet	Fakultet for landskap og samfunn (LANDSAM)
Institutt	Institutt for landskapsarkitektur (ILP)
Studieretning	Landskapsarkitektur
Forfatter	Julie Marie Stevik Engh
Veileder	Morten Clemetsen
Litteratur	Se fullstendig litteraturliste i slutten av oppgaven
Bilder	Forfatterens egne der ikke annet er oppgitt
Figurer	Se referanser i teksten og henvisning til figurliste

Innholdsfortegnelse

Forside

Forord

Innholdsfortegnelse

Del 1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn for oppgaven	
1.2 Oppgavens mål	
1.3 Problemstilling	
1.4 Avgrensing og oppbygging	
1.5 Metode	
Del 2 Landskapskvalitet	15
2.1 Landskapskvalitet i Europarådets landskapskonvensjon	
2.2 Vurdering av landskapskvalitet	
2.3 Hva ligger i begrepet landskapskvalitet?	
Del 3 Teori	22
3.1 Landskap	
3.1.1 Landskapsbegrepet: status og utvikling	
3.1.2 Landskapets karakter	
3.1.3 Landskapets verdi	
3.1.4 Landskapets dimensjoner	
3.1.5 Landskap i planlegging	
3.1.6 Landskapets funksjon	
3.1.7 Landskapsdemokrati	
3.2 Integriert samfunnsplanlegging	
Del 4 Annen litteratur	36
4.1 Europarådets landskapskonvensjon	
4.2 Guidelines for implementation of the European Landscape Convention	
4.3 Explanatory report to the European Landscape Convention	
4.4 FNs bærekraftsmål	
4.5 Landskap i kartlegging og analyser. En systematisk gjennomgang av begrepsbruken	

Del 5 Dokumentanalyse 38

5.1 Beskrivelse av analysen og valg av dokumenter **5.2** Dokumentanalyse: transportsektoren

5.2.1 Meld. St. (2020-2021) Nasjonal transportplan 2022-2033

5.2.2 Håndbok V130 Vegen i landskapet

5.3 Dokumentanalyse: Kommunal og regional planlegging

5.3.1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023

5.3.2 Veileder: Metode for landskapsanalyse i kommuneplan

5.3.3 Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden. Distriktmeldingen

5.4 Dokumentanalyse: Energisektoren

5.4.1 Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land. Endringer i konsesjonsbehandlingen

5.4.2 Veileder for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk

Del 6 Diskusjon 79

6.1 Innledning til diskusjon

6.1.1 Sektorenes forhold til Europarådets landskapskonvensjon

6.1.2 Sektorenes forhold til FNs bærekraftsmål

6.2 Hva ligger i begrepet landskapskvalitet?

6.3 Hvordan er begrepet landskapskvalitet anvendt i norsk samfunnsplanlegging?

6.3.1 Landskapskvalitet i transportsektoren

6.3.2 Landskapskvalitet i sektor for kommunal- og regional planlegging

6.3.3 Landskapskvalitet i energisektoren

6.3.4 Oppsummering

6.4 Landskapskvalitet og samfunnsplanleggingen

6.5 Vurdering av dokumentene

Del 7 Avslutning 91

7.1 Svar på underproblemstillingen

7.2 Svar på hovedproblemstillingen

7.3 Avsluttende refleksjoner

Figurliste

Litteraturliste

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Europarådets landskapskonvensjon er det viktigste grunnleggende internasjonale dokumentet som anerkjenner landskap som en felles ressurs og et felles gode på tvers av landegrensene i Europa. 41 land har signert konvensjonen per i dag hvilket vil si at det kun er fem land i Europa som ikke har ratifisert konvensjonen. Ratifisering forplikter implementering av konvensjonen i lover, politikk og planer i de landene som har ratifisert konvensjonen, hvilket også gjelder Norge. Norge signerte konvensjonen i 2000 og ratifiserte den i 2001, før konvensjonen trådte i kraft i 2004. Året som fulgte etter ikrafttredelse holdt Miljøverndepartementet konferanser for fylkeskommuner og kommuner på regionalt nivå om plan- og bygningsloven, hvor landskapskonvensjonen var et tema. I 2004 ble det også holdt en konferanse for nordisk samarbeid om implementering av konvensjonen som oppfølging til forprosjektet «Nordens landskap» fra 2003 (Nordisk Ministerråd, 2003b).

Til tross for tydelige krav til implementering er ikke dette gjort tilstrekkelig. Hvis landskapskonvensjonen er viktig i norsk landskapsforvaltning skulle man forvente å se tydeligere spor etter den i planer og dokumenter på nasjonalt nivå i forvaltningen. Spesielt begrepet landskapskvalitet, som nevnt under artikkel 6D "Mål for landskapskvalitet", er i liten grad benyttet i sentrale dokumenter som omhandler forvaltning av landskap (Europarådet, 2000).

Egen vurdering under tidligere masteremner er at landskapskvalitet i liten grad er operasjonalisert som begrep og at det mangler metoder for å fastsette mål for landskapskvalitet slik konvensjonen formulerer det. Som resultat oppfylles ikke landskapskonvensjonen, og koblingen til konvensjonen i norsk forvaltning blir utydelig. En masteroppgave om arenabegrepet i landskapsanalyser skriver at de foreliggende metodene for landskapsanalyse i Norge, Sverige og Danmark kan oppnå målene for Europarådets landskapskonvensjon fordi metodene fordrer medvirkning og diskusjon rundt landskapskvalitet og landskapsmål (Thørud, 2014). Hvis dette stemmer ligger man godt an. Likevel mangler det en tydelig definisjon av hva landskapskvalitet er og hva begrepet rommer for at det

skal kunne anvendes på en målrettet og hensiktsmessig måte i forvaltning i planlegging i Norge. Denne definisjonen må også gjøres tilgjengelig på ulike forvaltningsnivåer.

Landskapet er dynamisk, og et uttrykk for forandring. Landskapet endres hele tiden og uttrykker de naturprosessene som foregår og de tiltakene vi gjør som samfunn. Drivkreftene bak disse forandringene er viktige å ha fokus på. Noen av dem kan man styre, og andre ikke, for eksempel klimaendringer. Gjennom planlegging kan man styre mange av endringsprosessene, som omdisponering og utbygging av areal. Nettopp arealendringer er en av de største truslene mot en bærekraftig utvikling i dag, og det ligger ofte sterke økonomiske drivkrefter bak utbygging og arealendringer i sårbare landskap (Plieninger et al., 2016). Dette gjør avveiningene vanskelige, og det oppstår ofte konflikter mellom ulike interesser.

Selman (2012) beskriver "disconnected landscapes" som landskap hvor utviklingen har gått på bekostning av sammenhengene i landskapet. Han beskriver planlegging som en reaksjon for å gjenskape sammenhengene i landskapet. Landskapsanalyse er en viktig del av denne prosessen. Man avdekker gjerne landskapets potensiale for utvikling, samtidig som de begrensende faktorene kommer til syne. Hvordan man velger å handle basert på denne informasjonen er avgjørende for hvilke landskap vi kommer til å se i fremtiden.

Planlegging av landskap i stor skala viser seg å være utfordrende, fordi mange ulike interesser og aktører møtes i landskapet med ønske om å påvirke utviklingen (Selman, 2012). Sektorisert forvaltning av landskapene våre er ofte til hinder for en helhetlig planlegging. For å unngå at utviklingen går på bekostning av viktige natur- og kulturressurser er det viktig med rammer som sikrer en helhetlig planlegging hvor alle nødvendige hensyn tas. Integrert samfunnsplanlegging har fått en ny interesse som en måte å møte utfordringer rundt klima, fortetting og andre miljøutfordringer i planleggingen på tvers av sektorer. Det finnes ulike ambisjonsnivåer for integrering i planleggingen (Stokke, 2021).

Landskapet ivaretas i lovverket i plan- og bygningsloven. Planer skal ifølge pbl §3-1 første ledd bokstav b: «sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer» (Plan- og bygningsloven, 2008). Sektorisert forvaltning av landskap er som nevnt en utfordring, eksempelvis ved tiltak etter energiloven. Energiloven er en sektorlov som ikke er underlagt plan- og bygningsloven. Tiltak som utbygging av vindkraft eller vannkraft representerer store drivkrefter i landskapsendringer og møter ofte mye motstand. En artikkel i NIBIO POP påpeker utfordringer med medvirkning i planprosessene ved utbygging av energianlegg hvor tiltakene kan ha stor påvirkning på landskapskvaliteten (Eiter et al., 2021). Vellykkede prosjekter er ifølge artikkelen avhengig av gode prosesser som åpner for bred medvirkning fra ulike interesser og aktører.

Europarådets landskapskonvensjon understreker viktigheten av landskap for menneskers livskvalitet og velvære, og at man skal ha muligheten til å medvirke i planlegging av landskapene man er omgitt av. Nettopp fordi landskapet oppfattes ulikt fra menneske til menneske vil alle ha ulike preferanser av landskap. Konvensjonen har som mål å fremme demokratisere avgjørelser

vedrørende landskap, slik at så få som mulig skal bli offer for konsekvensene av store landskapsendringer uten å ha fått muligheten til å medvirke (Europarådet, 2000).

Mens *landskapsbegrepet* åpner for et menneskelig perspektiv, viser *økosystemtilnærmingen* til sammenhengen mellom det menneskerelaterte og naturen (Tengberg et al., 2012). Denne tilnærmingen kan gi større helhet og er viktig i dag hvor vi opplever tap av natur, og dette er med på å endre menneskers relasjon til og oppfatning av landskapet, i for eksempel energianlegg. Økosystemtilnærmingen har blitt mer populær de senere årene og er på den nasjonale agendaen i for eksempel de Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023. Norge er forpliktet til å ta vare på økosystemene våre gjennom ulike internasjonale avtaler om biomangfold og klima, som for eksempel FNs bærekraftsmål og Bernkonvensjonen. Det er også en ny avtale under utarbeidelse kalt FNs naturavtale med fokus på økosystemer og bevaring av natur (FN-sambandet, 2021).

Økosystemtjenestekonseptet viser til sammenhengen mellom økosystemer og *mennesker* og de godene vi får fra økosystemene. Selman (2012) beskriver landskapets funksjon som evnen til å tilby økosystemtjenester. Økosystemtjenestene deles gjerne inn i fire kategorier: regulerende, forsynende, grunnleggende livsprosesser og kulturelle tjenester (Myhre, 2021). Det er særlig i de kulturelle økosystemtjenestene at man kan trekke paralleller til landskap. Termorshuizen og Opdam (2009) kaller de kulturelle tjenestene for 'landskapstjenester' for å sette økosystemtjenestene i et romlig perspektiv. Økosystemtjenester og landskapstjenester kan derfor kobles til mål for landskapskvalitet ved å stille spørsmål rundt hvilke tjenester vi ønsker oss fra landskapet i fremtiden (Noborn et al., 2017).

En bærekraftig samfunnsutvikling er avhengig av gode prosesser og metoder i planleggingen. Bærekraftsmålene er godt dokumentert i nasjonale klima- og miljømål, i tillegg til implementering i de ulike sektorene. Sammenhengen mellom målene og sektorene belyses gjerne i Stortingsmeldinger eller veiledere. FNs bærekraftsmål er sektorovergripende kan kun nås gjennom et bredt samarbeid. I norsk forvaltning vil dette bety at sektorene jobber etter sammen mot samme mål. For å oppnå dette vil integrert samfunnsplanlegging være et nyttig verktøy. Et av formålene med landskapskonvensjonen er å skape en bærekraftig sosial, økonomisk og miljømessig utvikling (Europarådet, 2000). Konvensjonen og FNs bærekraftsmål har altså på mange måter lik målsetting, og fordrer mye av det samme tverrsektorielle arbeidet. I FNs bærekraftsmål nr. 17 heter det: «Styrke virkemidlene som trengs for å gjennomføre arbeidet, og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling». Kan dette tolkes til å gjelde Europarådets landskapskonvensjon, som et globalt partnerskap? Eller kan landskapskonvensjonen være et virkemiddel i arbeidet med å nå FNs bærekraftsmål?

Har landskapskvalitet betydning for bærekraft? Hvis vi ivaretar, endrer, utvikler eller skaper nye landskap i tråd det vi vet om landskapets sårbarhet og potensiale, driver vi da bærekraftig landskapsplanlegging? Ved hjelp av mål for landskapskvalitet som en metode i planleggingen, kan man oppnå bærekraftige landskap, med hensyn til befolkningens opplevelse av landskapet? Det er tydelig at for å svare på spørsmålene kreves det at begrepet landskapskvalitet er operasjonalisert i

forskrifter, veiledere og politiske dokumenter i planleggingen. Dette vil også stille krav til det organet som har ansvar for implementeringen. Har vi grunnlag for å si at det finnes en felles forståelse av hva kvalitet i landskap er? Er det konsistent bruk i dokumentene og peker de i samme retning for betydningen av landskapskvalitet?

1.2 Oppgavens mål

Oppgavens mål er å undersøke landskapskvalitet som begrep og hvordan det operasjonaliseres i norsk samfunnsplanlegging. Oppgaven tar for seg tre sektorer i samfunnsplanleggingen: energisektoren, transportsektoren og kommunal og regional planlegging. Med utgangspunkt i teorier om landskap og integrert samfunnsplanlegging skal oppgaven ta for seg dokumenter fra de tre sektorene i en dokumentanalyse. Målet med analysen er å undersøke hvorvidt man kan gjenfinne betydningen bak landskapskvalitet og mål for landskapskvalitet i dokumenter fra de ulike sektorene, og deretter drøfte hvilken betydning Europarådets landskapskonvensjon viser seg å ha i de ulike dokumentene.

1.3 Problemstilling

Hovedproblemstilling

Hvordan er begrepet landskapskvalitet anvendt i norsk samfunnsplanlegging?

Underproblemstilling

Hvordan kan begrepet landskapskvalitet forstås i lys av Europarådets landskapskonvensjon?

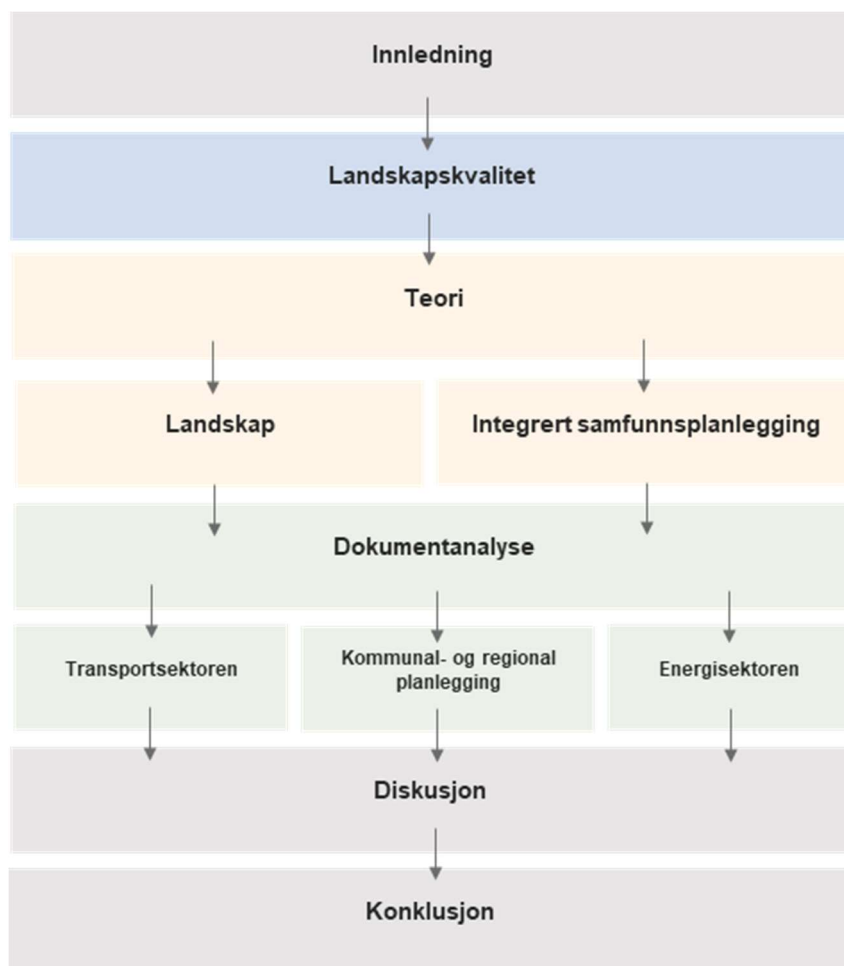
1.4 Avgrensning og oppbygning

Oppgaven baserer seg på landskapsteori og begreper som operasjonaliserer landskapsbegrepet. Det er de siste årene blitt stor enighet rundt hva landskap er og verdien av landskap gjennom internasjonale og europeiske føringer. Forskning på landskap i Norge og Europa baserer seg derfor i stor grad på samme definisjon; Europarådets landskapskonvensjons landskapsdefinisjon. Jeg erfarer at dette er lite omstridt.

Datainnhenting er begrenset av tidsrommet for oppgaven, som er våren 2022. Det forutsettes at dataen som er innhentet innenfor dette tidsrommet er tilstrekkelig dekkende for å kunne svare på oppgaven.

Oppgavens oppbygning

Oppgaven er bygd opp av seks ulike kapitler: Innledning, Landskapskvalitet, Teori, Dokumentanalyse, Diskusjon og Konklusjon.



1.5 Metode

Metoden som er benyttet i oppgaven er **kvalitativ innholdsanalyse** (utforskende dokumentanalyse). Valget av denne metoden begrunnes med målet for oppgaven, som er å få en forestilling av hvilke *meninger og verdier* som ligger i de utvalgte tekstene/sitatene, samt hvilken større sammenheng teksten er en del av. I oppgavens tilfelle betyr dette hvilken sammenheng dokumentene fra transportsektoren, energisektoren og kommunal og regional planlegging har til hverandre, norsk forvaltning og til Europarådets landskapskonvensjon og FNs bærekraftsmål. De ulike dokumentene er innhentet før og underveis i analysen ettersom de har gjort seg gjeldende i henhold til problemstillingen. I selve analysen er det systematisk hentet ut sitater fra dokumentene, som blir gjenstand for diskusjon (i kapittel 6) opp mot teorien (i kapittel 2 og 3).

Det er gjort litteratursøk nasjonalt og internasjonalt. Viktig metodelitteratur har blant annet vært Veileder for landskapsanalyse i kommuneplan fra Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren (2011), og metodebeskrivelsen for integrert landskapskarakteranalyse fra Trafikverket (Noborn et al, 2017). Dokumentene i analysen har vært innhentet fra regjeringens nettsider og andre statlige organer som Miljødirektoratet. Videre har Europarådets nettsider og publikasjoner vært viktige i henhold til informasjon om landskapskonvensjonen. Litteratursøk har i hovedsak foregått gjennom NMBUs bibliotek i Oria, Google Scholar og i tidsskrifter som Landscape Research, Land Use Policy og Landscape and Urban Planning.

Oppgaven består i hovedsak av en litteraturstudie av aktuell teori knyttet til problemstillingen og en dokumentanalyse som skal aktualisere teorien.

Sentrale søkeord i litteratursøket:

- Landskapskvalitet / landscape quality
- Økosystemtjenester i landskap / ecosystem services and landscape
- kulturelle økosystemtjenester i landskap / ecosystem services landscape
- mål for landskapskvalitet / landscape quality objectives
- implementering av landskapskonvensjonen / implementation of the landscape convention

Sentrale søkeord og formuleringer i dokumentanalysen:

- Landskapskvalitet
- Landskapsverdier
- Kvaliteter i landskapet
- Mål for landskapskvalitet
- Landskapstjenester
- Landskapsressurs

2 Landskapskvalitet

Som innledet med er landskapskvalitet et begrep som ofte kan ha en uklar betydning i ulike sammenhenger. Dette kapitlet skal undersøke ulike kontekster begrepet er anvendt i og hvilke mulige betydninger dette gir, spesielt i lys av Europarådets landskapskonvensjon, i og med at oppgaven tar sikte på å undersøke konvensjonens implementering i norske policydokumenter.

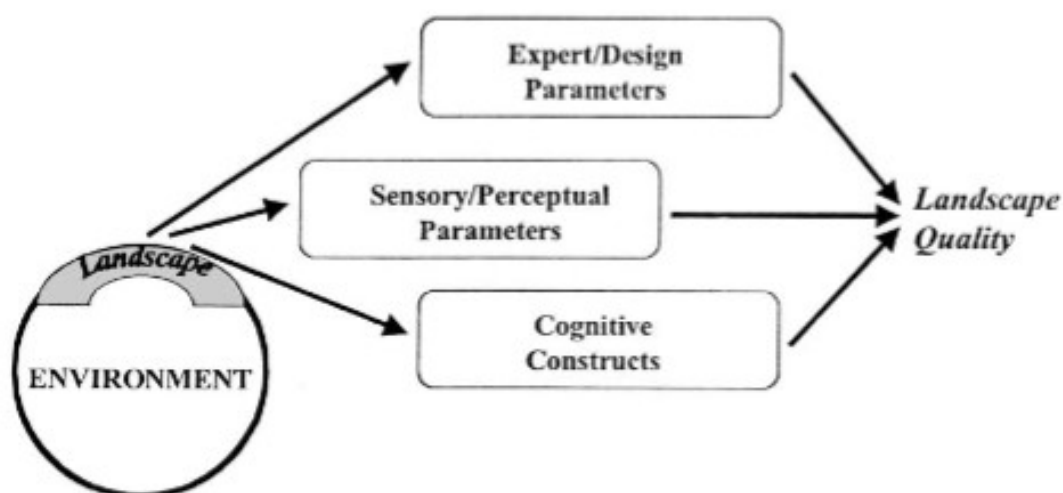
Landskapskvalitet som begrep har utviklet seg, i likhet med landskapsbegrepet som tidligere var synonymt med areal. Gjennom Europarådets landskapskonvensjon defineres landskap som «et område, slik folk oppfatter det» (Europarådet, 2000). Tidligere er 'landskapskvaliteter' brukt om særegne landskap eller elementer i landskapet som er spesielt flotte, og at landskapets kvalitet betegnes av dets visuelle karakter (Bruun, 1996). Dette henger sammen med den tidligere forståelsen av at landskap kun var visuelt. Selve begrepet landskapskvalitet blir ikke definert i landskapskonvensjonen, og man kan forstå begrepet som sammensatt av landskap og kvalitet. Men hva rommer kvalitet? Hva mener vi når vi kobler kvalitet til landskap? Og er kvalitet det samme som verdi?

I filosofien defineres kvalitet som tings måte å være på, og man skiller mellom primær og sekundær kvalitet (Alnes, 2018). Den primære kvaliteten er tingens form og bevegelse, mens de sekundære kvalitetene er sansekvaliteter som kun eksisterer hvis noen sanser dem, som farge og lukt. Kvalitet kan også forstås som noes evne til å tilfredsstille en brukers krav og forventninger (Gundersen & Halbo, 2018). Jones (1993) definerer også *ressurs* som noe som kan møte et behov eller en forventning. Kvalitet og ressurs handler altså om mye av det samme: evne til å tilfredsstille en

bruker eller gruppes behov, eller etter et sett bestemte forventninger. Jones (1993) diskuterer videre hvordan det ligger verdi i landskapet som en ressurs – altså det ligger verdi i måten landskap kan tilfredsstillere et behov. Kvalitet i landskapsammenheng kan da sies å være landskapets evne til å møte ulike behov og forventninger *eller* landskapets måte å være på. Hva som menes med landskapskvalitet må derfor defineres i den gitte situasjonen. Ved å undersøke hvilket innhold kvalitet er gitt i ulike sammenhenger kan man danne et bilde av hvilken forståelse av landskapskvalitet som legges til grunn.

Burton Litton (1990) (som referert til i Bruun (1996)) skriver at landskapets kvalitet gir mennesker velvære og livskvalitet, uansett hvilken type landskap det er på tale om, i ideen om at det visuelle landskapet er en ressurs. Vi tar i dag utgangspunkt i at landskapet har flere dimensjoner enn fysisk eller visuell, og følgelig kan man ta utgangspunkt i at alle dimensjoner er med på å gi oss livskvalitet på ulike måter. Et eksempel er opplevelse: Bruun skriver at «*Opplevelseskvalitetene i landbrukets kulturlandskap er vesentlige deler av den regionale fellesarv og viktige ledd i regional identitet*» (Bruun, 1996, s. 28). Slik det fremkommer her ligger det opplevelseskvalitet i landskapet, og at dette er viktig for stedsidentitet. Europarådet (2000) understreker også disse punktene innledningsvis i landskapskonvensjonen om hvor viktig landskap er for menneskers velvære overalt og stedsidentitet i Europa.

Daniel skriver at «*Landscape quality arises from the relationship between properties of the landscape and the effects of those properties on human viewers.*» (Daniel, 2001, s. 268). Figur 2.1 viser hvordan landskapskvalitet er et resultat av ekspert- eller designparametere, sansbare eller perseptuelle parametere og kognitive forestillinger av landskapet. Daniel tar utgangspunkt i en definisjon av landskap som omfatter det visuelle landskapet, hvor økologiske og biofysiske prosesser ikke er en del av hovedfokuset så fremt det ikke kommer til syne i landskapet. Landskapet er en liten del av *hele* miljøet vi lever i, som det illustreres i figuren nedenfor.



Figur 2.1 Forhold mellom landskapskvalitet og ulike parametere (Daniel, 2001, s. 268)

Vår opplevelse og oppfatning av landskapet er her en vesentlig del av landskapskvaliteten. Den individuelle landskapsopplevelsen er med på å gi kvalitet til landskapet.

2.1 Landskapskvalitet i Europarådets landskapskonvensjon

Europarådets landskapskonvensjon (2000) definerer i Mål for landskapskvalitet som

«... for et bestemt landskap, de kompetente offentlige myndigheters utforming av publikums ønsker når det gjelder særtrekkene i landskapet i deres omgivelser.» (Europarådet, 2000, artikkel 1c)

Videre er partene forpliktet til å utforme mål for landskapskvalitet:

«Hver part forplikter seg til å definere mål for landskapskvalitet for de landskapene som er blitt kartlagt og vurdert, etter offentlig høring i samsvar med artikkel 5 c.» (Europarådet, 2000, artikkel 6d)

Myndighetene er gjennom artikkel 5 c forpliktet til å *«... etablere prosedyrer som gir mulighet for medvirkning fra publikum, lokale og regionale myndigheter og andre med interesse for utforming og gjennomføring av landskapspolitikk»* (Europarådet, 2000, artikkel 5c)

Selve definisjonen av mål for landskapskvalitet åpner for tolkning, for eksempel ved 'et bestemt landskap', 'de kompetente offentlige myndigheter', 'utforming av publikums ønsker' og 'særtrekkene i deres omgivelser'. Et bestemt landskap vil her bety et avgrenset område hvor avgrensingen er bestemt enten av de aktuelle myndighetene alene eller ved hjelp av medvirkning, fordi landskap er et område slik folk oppfatter det (Europarådet, 2000, artikkel 1a). De kompetente offentlige myndighetene som her gis ansvar for å sette mål for landskapskvalitet kan tolkes til å være sektormyndighetene. Dette vil så si at sektormyndighetene skal utforme mål for landskapskvalitet innenfor sin kompetanse i landskapsanliggender, med hensyn til folks ønsker.

Før konvensjonen trådte i kraft i Norge utarbeidet Nordisk ministerråd «Nordens landskap» (2003a), et hefte som drøfter ulike problemstillinger i henhold til konvensjonen og dens implementering i de nordiske landene. Vurderingene og anbefalingene angående mål for landskapskvalitet lyder:

«Arbeidet i konvensjonen viser tydelig at en langsiktig forvaltning av landskapet forutsetter at samfunnet har en grunnleggende og faglig tilfredsstillende oversikt over

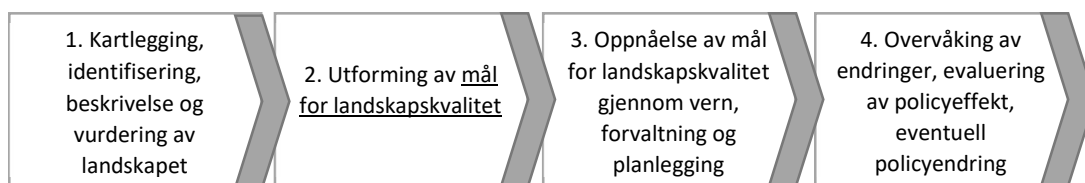
- *Landskapet som en samfunnsmessig ressurs*
- *Hvilke trusler den utsettes for og hvordan disse truslene best kan møtes og*
- *Hvordan denne ressursen utnyttes og endres over tid*

Dette er en forutsetning for å kunne få til en forsvarlig vurdering av debatt om landskapets videre utvikling, der de ulike aktører og interessenter (eiere, brukere, utbyggere, frivillige organisasjoner, lokalbefolkningen) samlet bidrar til en avveining av verdier, interesser og mål for framtidig forvaltning. I dette ligger også utfordringene knyttet til det å prioritere og foreta valg mellom landskap og landskapsverdier. Alt dette er nødvendig for å utvikle landskapsforvaltningen som et aktivt politikkområde for både nasjonale, regionale og lokale myndigheter. Det er også nødvendig for å kunne få til gode prosesser omkring arbeidet med å formulere kvalitetsmål for konkrete landskapsutviklingen skal bli gode og etterprøvbare. Konvensjonen anbefaler at disse to typer

prosesser, den faglige kartleggingen og de bredere prosessene for å identifisere verdier og interesser, får influere hverandre over tid, og at begge legges til grunn for den framtidige planlegging og forvaltning av landskap.» (Nordisk ministerråd, 2003a, s. 54)

«De nordiske landene bør utvikle en tilfredsstillende metodikk for å identifisere for å identifisere ulike aktørers interesser i landskapet og hvordan disse verdsetter landskapet med dets ulike kvaliteter. De må integrere dette i sitt samlede arbeid med å kartlegge, analysere og vurdere landskap og i arbeidet med å utvikle mål for landskapskvalitet i konkrete tilfeller». (Nordisk ministerråd, 2003a, s. 55)

I *Guidelines for the Implementation of the European Landscape convention* (2008) har Europarådet utformet retningslinjer for implementering av konvensjonen på nasjonalt nivå. I retningslinjene heter det at målene for landskapskvalitet for et bestemt område skal være tuftet på kunnskap om karakter, potensiale og dynamikk i landskapet, samt hvordan landskapet oppfattes av folk. Figur 2.1 viser hvor i planleggingsprosessen mål for landskapskvalitet skal utarbeides, ifølge retningslinjene:



Figur 2.2: De grunnleggende prosesstegene for handling i landskapet. Tilpasset fra Europarådet (2008, s. 7-8).

Retningslinjene beskriver hvordan mål for landskapskvalitet skal fastsettes og på hvilke nivåer: «*Landscape quality objectives should be defined by general landscape policy instruments for the different levels (national, regional, local, etc.) and formally implemented by town and country planning and development documents, as well as by sectoral instruments; in return, these documents can make a specific contribution to the formulation of landscape quality objectives.*» (Europarådet, 2008, s. 10)

Under «Achieve landscape quality objectives» beskrives sammenhengen mellom punkt 3 og 4 i fig. 2.2: «*Every planning action or project should comply with landscape quality objectives. It should in particular improve landscape quality, or at least not bring about a decline. The effects of projects, whatever their scale, on landscape should therefore be evaluated and rules and instruments corresponding to those effects defined. Each planning action or project should not only match, but also be appropriate to the features of the places.*» (Europarådet, 2008, s. 3)

Prosjekter med innvirkning på landskap bør ta sikte på å forbedre kvaliteten på *landskapet i henhold til målene*. Punkt 3 i figuren indikerer også at det skal utformes noen form for *strategi* for oppnåelse av målene fastsatt i punkt 2. Disse strategiene i forvaltningen kan for eksempel overlates til sektormyndigheter på ulike nivåer i forvaltningen, jamfør de generelle prinsippene I.I bokstav D: «*Each administrative level (national, regional and local) should be drawn up specific and/or sectoral landscape strategies within the limits of its competences.*» (Europarådet, 2008, s. 3)

2.2 Vurdering av landskapskvalitet

Landskapets kvalitet har vært et tema for vurdering og det har blitt utarbeidet ulike metoder for å fastsette landskapskvalitet. I Bruuns utkast til metodeopplegg for vurdering av landskapskvalitet fra 1983 klassifiseres landskapskvalitet ut fra delområder innenfor en definert region på grunn av regional variasjon i kvalitet. Bruun tar for seg en metode fra US National Forest Service som har to hovedprinsipper: regionvis inndeling i natur- og landskapstyper og videre inndeling i tre kvalitetsklasser - særpreget landskap, vanlig landskap og lite interessante landskap (Bruun, 1983). Metoden foreslår også en måte å inkludere folks oppfatning av delområdene ved hjelp av en «... inndeling i tre brukersoner, basert på den relative andel brukerne som legger vekt på landskapskvaliteten i vedkommende sone.» (Bruun, 1983, s. 4)

En studie på hvordan aktivt landbruk bidrar til landskapskvalitet i Sogn og Fjordane kobles landskapskvalitet opp mot natur- og kulturarververdier i Nærøyfjorden (Clemetsen & Van Laar, 2000). Studien avdekker mulige trusler mot landskapskvaliteten, som fraflytting og dårligere vedlikehold av det tradisjonelle kulturlandskapet. Målet ville være å bevare den kvaliteten på landskapet som natur- og kulturverdiene gir, og dette krever riktige politiske instrumenter for å motvirke den negative trenden som fører til at kulturlandskapet svinner hen. Landskapskvalitet i denne sammenhengen er altså landskapets ulike verdier og kvaliteter fra natur og kultur.

Integrert landskapskarakteranalyse (ILKA) – er en metode utviklet av svenske Trafikverket fra 2017. Metoden er utviklet for infrastrukturplanlegging på regional skala. ILKA-metoden klassifiserer ikke landskapet ved en poenggivning, som for eksempel i utkastet til Bruun fra 1983 om vurdering av landskapskvalitet. ILKA-metoden undersøker landskapets følsomhet i forhold til ulike faktorer: karakter, funksjon og relasjon (Trafikverket, 2017). Hvor følsomt er landskapet for forandring i henhold til dette? Etter dette er kartlagt kan man begynne å tenke på: hva kan eller bør vi gjøre med landskapet? Metodebeskrivelsen henviser til Europarådets landskapskonvensjon og mål for landskapskvalitet med følgende spørsmål:

«Hvordan vil vi landskapet skal være? Hva vil vi det skal levere til oss?»

(Trafikverket, 2017, s. 80).

Hvilket landskap ønsker vi oss i henhold til karakter, funksjon og relasjon? Og hvordan kommer man seg dit? Dette kan illustreres gjennom en gradient (fig. 2.4) hvor beskyttelse og bevaring er i den ene enden og å skape i den andre enden:



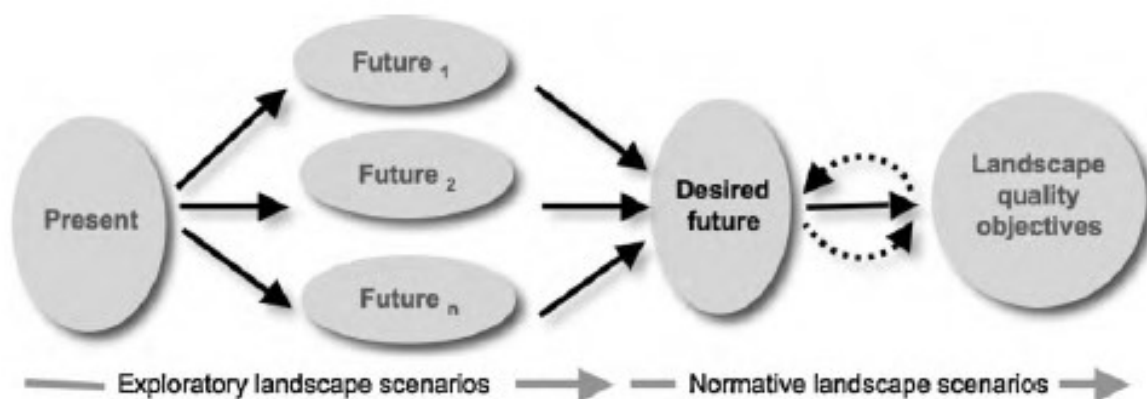
skydda (bevara) // vidmakthålla, sköta // stärka // utveckla // skapa

Figur 2.4 Gradient for mål for landskapskvalitet

Landskapskvalitet kan her forstås som noe man oppnår gjennom aktiv planlegging og at man hele tiden er klar over hvilken utviklingsretning landskapet har eller hvilken retning det vil ta dersom

man gjør inngrep. Landskapets karakter, funksjon og relasjon vil være med på å determinere kvaliteten. Med landskapets karakter menes det særpreget som skiller landskapet fra områdene rundt. Landskapets funksjon er hvordan landskapet fungerer som økologisk system, romlige funksjoner eller landskapets kulturhistoriske funksjoner. Landskapets relasjon handler om menneskers forhold til landskapet gjennom bruk, identitet, kulturelle referanser og viktige elementer i landskapet (Noborn et al., 2017).

Ramos (2010) diskuterer scenariometodikk i forbindelse med mål for landskapskvalitet i henhold til Europarådets landskapskonvensjon, og hvordan fremtidsvisjoner og scenarier kan være verktøy i fastsettelse av mål for landskapskvalitet. I metoden ble det benyttet bilder og korte tekster til å beskrive ulike utviklingsscenarier for et område for å få i gang diskusjon hos en gruppe med tilknytning til dette området. Fokuset var å kartlegge hvilke scenarier de foretrakk og eventuelle andre ønskede utviklingsretninger.



Figur 2.5: Oppnåelse av mål for landskapskvalitet gjennom utforskende landskapsvisjoner og normative landskapsvisjoner (Ramos, 2010, s. 690).

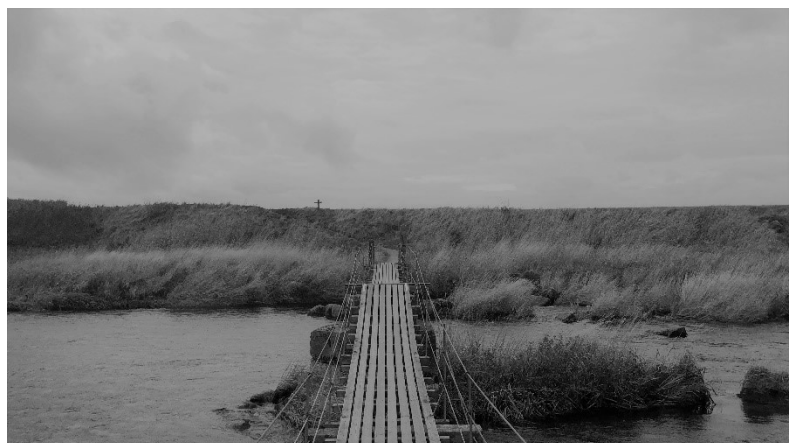
Figur 2.5 viser hvordan man ved å bruke utforskende landskapsvisjoner kan skape en enighet om en ønsket fremtidig utvikling. De utforskende scenarioene utforsker flere muligheter for utvikling som *kan* skje. Scenarioet man enes om blir såkalt 'normativt', som her betyr at det ikke åpner for videre tolkning, og er det som *skal* skje. Det er denne klare fremstillingen av det fremtidige landskapet som danner grunnlaget for mål for landskapskvalitet. I artikkelen kan man derfor forstå mål for landskapskvalitet i lys av konvensjonen som publikums 'ønsker for landskapets tilstand i fremtiden'. Kvaliteten på landskapet er selve tilstanden.

I NIBIOs rapport *Landskap i kartlegging og analyser: En systematisk gjennomgang av begrepsbruken* tar for seg landskapsbegrepet i ulike sammenhenger på bakgrunn av at begrepet brukes inkonsekvent i mange fagfelt (Eiter et al., 2020). I denne rapporten beskrives landskapskvalitet, landskapsverdi og landskapsressurs under samme overskrift. Landskapskvalitet kan dermed også forstås som det som er verdifullt i landskapet eller en ressurs. Vurderingen av begrepene i rapporten kommer frem til at vurderingen av landskapsverdier/kvaliteter/ressurser kan være knyttet til politiske prosesser, og at verdivurderingen er individuell fra person til person eller gruppe, og derfor må det defineres i den enkelte situasjon hva som er bakgrunnen for vurderingen (Eiter et al., 2020).

2.3 Hva ligger i begrepet landskapskvalitet?

Som beskrevet i innledningen må landskapskvalitet ha et tydelig innhold og at det operasjonaliseres i forvaltningen. Finnes det en felles forståelse av hva landskapskvalitet er? Hvis man tar utgangspunkt i landskapskonvensjonen, kan man tolke kvalitet i sammenheng med Europarådets landskapsdefinisjon, «et område slik folk oppfatter det». Kvalitet i denne sammenheng kan være egenskaper i landskapet i forbindelse med landskapets karakter, funksjon og relasjon, hvor relasjonen handler om hvordan folk oppfatter landskapet (Noborn et al., 2017). Verdien til landskapet har også sammenheng med kvalitet, hvis man legger Jones (1993) sin forståelse av landskapets ressursbaserte verdi, hvis man kan forstå ressurs og kvalitet innenfor samme rammer. Landskapets kvalitet kan også forklares som landskapets tilstand, hvis man tar inn Ramos (2010) sin tolkning av mål for landskapskvalitet. Mål for landskapskvalitet betyr ifølge Trafikverket og Noborn et al. (2017) å bestemme om man skal eks. verne, beskytte, utvikle eller skape landskap, utfra hvilke landskap man ønsker seg i fremtiden. Landskapskvalitet vil være en måte å beskrive landskapet på ut fra dets tilstand, og ifølge Europarådet (2008) vil kvaliteten kunne være gjenstand for forbedring eller nedgang. Eventuell forbedring eller nedgang i kvalitet vil måtte begrunnes ut fra *målene* for landskapskvalitet – altså må god eller dårlig kvalitet defineres i den enkelte situasjonen, slik Eiter et al. (2020) konkluderer med. Hvis man legger Daniel (2001) sin forståelse til grunn vil landskapets kvalitet være forbundet med den individuelle opplevelsen.

Landskap er viktig for menneskers livskvalitet, og dermed vil landskapskvaliteten også være av betydning (Europarådet, 2000). I denne oppgaven forstås landskapskvalitet som landskapets måte å være på, hvor måten å være på er definert av ulike kvaliteter eller ressurser i landskapet, som er landskapets evne til å møte forventninger og tilfredsstillende ulike behov. Kvalitet er heller ikke statisk, heller ikke forståelsen av *hva* kvalitet er, og kan endre seg fordi våre forventninger og behov endrer seg. Landskapskvalitet og mål for landskapskvalitet kan være nyttige verktøy i bærekraftig planlegging, fordi vurderinger av landskapskvalitet er et resultat av prosesser som vektlegger eksperter/fagfolk og vanlige menneskers oppfattelse av landskapet når det gjelder karakter, funksjon og relasjon.



3 Teori

I dette kapitlet presenteres den sentrale teorien i oppgaven og begreper knyttet til dette. Teorien gir grunnlag for diskusjon av funnene i dokumentanalysen senere i oppgaven. Kapitlet fokuserer i hovedsak på to teoretiske temaer: landskap og integrert samfunnsplanlegging.

3.1 Landskap

Dette underkapitlet skal utforske landskap gjennom et teorigstudium. Teorigstudiet skal ta for seg teori rundt landskapsbegrepet, landskapets karakter, landskapets verdi, landskapets dimensjoner, landskapet i planlegging, landskapets funksjon og landskapsdemokrati.

3.1.1 Landskapsbegrepet: status og utvikling

Swanwick (2009) skriver at «*Human perception turns land into landscape*». Vår oppfattelse av omgivelsene våre gjør areal til landskap. Landskapsbegrepet er, i likhet med vår oppfatning av landskapet og landskapet selv, dynamisk og endrer seg over tid. Landskap har tidligere blitt omtalt synonymt med areal eller natur; et eksempel er Nordisk ministerråd (1987) som definerte landskap som «*De samlede fysiske omgivelser som omgir oss utendørs under åpen himmel*». Her er landskap beskrevet som kun våre fysiske omgivelser.

Europarådets landskapskonvensjon (2000) markerer et paradigmeskifte for landskapsforståelsen i Europa og internasjonalt, hvor landskap også består av vår subjektive opplevelse. Konvensjonen definerer landskap som: «*... et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer*» (Europarådet, 2000, artikkel 1a). Denne definisjonen symboliserer et forsøk på å skape felles grunnlag for arbeid

med landskap i Europa. Definisjonens uklarhet åpner for at flere kan ta den i bruk med hensyn til ulike bakgrunn og kunnskap. Konvensjonen er ikke å anse som teori, men grunnlaget for den er bygget på ulike teoretiske perspektiver.

Cosgrove (c.1998) skrev at landskap er en måte å betrakte på. I landskapsforståelsen som konvensjonen fremsetter ligger en forståelse av at folk oppfatter bestemte områder som landskap med et subjektivt filter. Dette er summen av våre opplevelser, kunnskap, preferanser og minner og de gir ulike forutsetninger for å tolke, forstå og sette pris på landskapene rundt oss og er nærmest umulig å fjerne. Vi blir helt aldri objektive i tolkning av omgivelsene våre. Landskapsopplevelsen er dynamisk og endrer og utvikler seg gjennom hele livet.

I den norske metodebeskrivelsen *Metode for landskapsanalyse i kommuneplan* (2011) beskrives landskap som: «...uløselig knyttet til et geografisk område, selv om alle egenskaper og betydninger ikke nødvendigvis vil være av fysisk karakter» (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011) s. 12). Egenskaper, eller særtrekk, i landskapet kan dermed være av ikke-fysisk karakter. Menneskers følelser og tilknytning til landskapet er eksempler på ikke-fysiske egenskaper ved landskapet. Kulturmiljøer kan være noe fysisk i landskapet som samtidig bærer med seg historie og kan være med på å skape stedsidentitet og tilhørighet. Selman beskriver landskap som «... *merely the surface manifestation of consolidated deposits of materials, practices and memories, and a dynamic regime of natural and societal systems.*» (Selman, 2012, s. 21). Landskap er altså et område påvirket av samspillet mellom naturlige og menneskeskapt prosesser, uløselig tilknyttet menneskers subjektive oppfattelse av og relasjon til landskapet.

Landskap har tidligere vært objekt for vern, hvor bevaring av særlige spesielle og verdifulle landskap har blitt prioritert. Landskapskonvensjonen markerer også et skifte i denne tankegangen og anerkjenner at: «...*landskapet er en viktig faktor for folks livskvalitet overalt: i byområder og i spredtbygde strøk, i områder som oppfattes som lav verdi på grunn av belastninger eller forfall, til hverdagslige omgivelser såvel som i områder som er kjent for å være særlig verdifulle*» (Europarådet, 2000, s. 1). Selman (2006) viser til en økende bevissthet om at landskap er viktig for menneskers generelle velvære og livskvalitet. Han påpeker også at det er behov for å utvide horisonten for flere landskap enn kun de mest storslåtte. Status for landskapsbegrepet i Norge i dag vender seg mot Europarådets definisjon om at landskap er et sted, slik folk oppfatter det.

3.1.2 Landskapets karakter

Landskapskarakter er et uttrykk for et landskaps egenskaper. I *Veileder: Metode for landskapsanalyse i kommuneplan* defineres landskapskarakter som: «[...] *et konsentrert uttrykk for samspillet mellom et områdes naturgrunnlag, arealbruk, historiske og kulturelle innhold, og romlige og andre sansbare forhold som særpreger området og adskiller det fra omkringliggende landskap.*» (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 12). Denne definisjonen bygger på landskapskonvensjonens definisjon av landskap (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011; Europarådet, 2000). Landskapskarakteren endrer seg når landskapet endres,

og ulike årsaker til endring kan være omdisponering av areal, endring i bruk av landskapet, gjengroing eller klimaendringer.

Å fastsette landskapskarakter er ofte første steg i en konsekvensutredningsprosess eller planleggingsprosess hvor man må ta hensyn til hvordan landskapet påvirkes av ulike tiltak. Det har med tiden blitt utviklet mange ulike metoder for å fastsette landskapskarakter, og mange av metodene vektlegger forskjellige ting. I den norske metoden til bruk i kommuneplan beskrives landskapets elementer i første omgang, før man bestemmer landskapskarakteren med vekt på hvor mye de ulike elementene har å si for uttrykket i landskapet på en skala fra stor til liten betydning. Det som kartlegges og beskrives i metoden er landformer og vann, vegetasjon, arealbruk og bebyggelse, kulturhistorien i landskapet, kulturelle referanser og romlig-estetiske forhold, samt endrings- og vedlikeholdsprosesser, sammenhenger og brudd og nøkkelementer (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011).

3.1.3 Landskapets verdi

Når vi anerkjenner områder som landskap tillegger vi det verdi og mening. Butler (2016) beskriver landskapets verdier som noe som *ikke* kan være iboende, fordi landskap oppfattes subjektivt, og at verdiene må uttrykkes på noe vis for å eksistere. Landskapet har samfunnsmessige verdier, og derfor påvirker fysiske endringer og endret bruk av landskapet hvordan det oppfattes og de verdiene vi har tillagt landskapet.

Jones (1993) mener landskapet har en ressursbasert verdi. Ressurs forstås her som noe som kan møte et behov, ikke bare i fysisk form, som eks. vannressurser. Ressurs kan også forstås som noe som kan møte både våre materielle og immaterielle behov, og minner om definisjonen av 'kvalitet' (Alnes, 2018). Jones (1993) beskriver ulike verdier som forbindes med landskapet som en ressurs med tre typer verdier: økonomisk verdi, fasilitetsverdi og trygghetsverdi. Jones beskriver verdiene slik:

Økonomisk verdi

Den økonomiske verdien til landskapet ligger blant annet i at landskapet gir de grunnleggende ressursene for livsopphold som mat, vann og ly. Landskapet har en markedsverdi ved at ulike ressurser kan utnyttes og selges. Den siste verdien er en økologisk nytteverdi, hvor landskapets økologiske funksjoner har en verdi for mennesker og langsiktig bruk er forespeilet. Eksempel på funksjoner er mulighet for å høste mat i lang fremtid fra samme område (Jones, 1993).

Fasilitetsverdi

Fasilitetsverdier er verdier som ikke kan omsettes på et marked, og forbindes med opplevelse. Jones peker ut fire fasilitetsverdier. Økologisk egenverdi er den iboende verdien levende vesener automatisk får ved å leve og ved retten til å eksistere. Kunnskapsverdi er en fasilitetsverdi fordi landskapet kan gi lærdom, hvilket Jones eksemplifiserer med en botanisk hage. Estetisk og rekreasjonell verdi er ifølge Jones viktig for mennesker for inspirasjon, psykisk og fysisk helse. Til

sist er orienterings- og identitetsverdi en fasilitetsverdi fordi man kan orientere seg i landskapet etter former og elementer, samt at landskapet bærer historie og kultur som er med på å gi mennesker identitet (Jones 1993).

Trygghetsverdi

Landskapet har trygghetsverdier i form av beskyttelse og avgrensning av territorier (form). Dette kan utnyttes i for eksempel militære sammenhenger, men også til å skape administrative enheter.

Landskapet har mange ressurser og kvaliteter som det er vanskelig å prise i en samfunnsøkonomisk vurdering, som for eksempel fasilitetsverdier slik Jones (1993) beskriver. Landskapet er også tillagt ulik verdi i forskjellige sektorer i samfunnsplanleggingen. I metoden for landskapsanalyse i kommuneplan brukes landskapskarakteren til å sette verdi på landskapet i hvert delområde etter verdikriterier. Utslaget etter verdikriteriene brukes så til å rangere landskapet fra ubetydelig verdi til svært stor verdi (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011).

Stenseke (2018) skriver om relasjonelle verdier, som handler om hvilken mening forholdet vårt til omgivelsene har. Relasjonelle verdier er også de verdiene vi oppfatter og forbinder med ulike kvaliteter eller aspekter i omgivelsene våre knyttet til steder. Landskapet er en bærer av relasjonelle verdier i denne forstand. Dette kan knyttes til teorier om det relasjonelle landskapet, som er den immaterielle dimensjonen ved landskap og handler om vår oppfattelse og følelser knyttet til landskapet.

3.1.4 Landskapets dimensjoner

Ideen som Europarådet fremsetter i landskapskonvensjonen, utleder spørsmål omkring hvilke andre dimensjoner det finnes ved landskap. Et mye brukt begrep i norsk sammenheng er 'landskapsbildet', og dette begrepet viser til at landskapsbildet dannes av naturgrunnlag, historie (arealbruk før og nå) og bebyggelse (Bruun, 1996). Disse ulike dimensjonene ved landskapsbildet kan man finne igjen i *landskapshjulet* (Heritage council, 2010):



Figur 3.1: Landskapshjulet illustrerer ulike dimensjoner ved landskap (Heritage Council, 2010).

I tidlige faser ved utviklingen av metoden Landscape Character Assessment (LCA) ved Heritage Council i England ble landskaphjulet utviklet som en illustrasjon på landskapets dimensjoner. Hjulet består av en gradient mellom “people and place” og deles inn i tre deler: naturlandskap, kulturelt/sosialt landskap og det oppfattede/estetiske landskapet. Videre er de tre typene landskap brutt ned i ulike komponenter. Alt innenfor hjulet er med på å danne ‘kjernen’ av sirkelen som er landskap. Ulike fagfelt og sektorer forholder seg ulikt til de ulike komponentene i sirkelen (Heritage council, 2010).

Metodeveilederen for landskapskarakteranalyse *Landskapet är arenan* er blitt utviklet av svenske Trafikverket (tilsvarende Statens vegvesen i Norge). I veilederen gis et bilde av landskap som sammensatt av form, økologi og tidsdybde, og at det krever en helhetsforståelse av disse delene for å vurdere påvirkningen av tiltak i landskapet (Noborn et al., 2017).



Figur 3.2 Landskapet sammensatt av økologi, tidsdyp og form (Noborn et al., 2017, s.40)

Ulike landskap

Man snakker gjerne om ulike typer landskap, som naturlandskap og kulturlandskap. Det er ingen tydelig grense mellom natur- og kulturlandskap. Bruun (1996) skriver at «*Et landskap er ikke statisk, men alltid i utvikling og endring. Så lenge disse prosessene hovedsakelig blir styrt av naturens egne lover, kan vi snakke om naturlandskap.*» (Bruun, 1996, s. 4). Gjennom dette kan en forstå ulike landskap på en gradient ut fra graden av påvirkning fra ikke-menneskelige faktorer. Det relasjonelle landskapet er ‘overhengende’ (Stenseke, 2018):



Figur 3.3 Landskapsgradient (egenprod.)

Naturlandskapet er landskapet som ikke er påvirket av mennesker i noen eller særlig stor grad og hvor endringene er styrt av ikke-menneskelige faktorer. Økosystemene er så og si upåvirket av menneskelig aktivitet (Store norske leksikon, 2020).

Kulturlandskapet er landskap som er påvirket av mennesker gjennom vår virksomhet. Eksempler på dette er jordbrukslandskap, bylandskap eller industrilandskap. Det er ingen klar linje mellom kultur- og naturlandskap, også fordi det er uenighet om hvilken grad av berøring naturlandskap kan ha før det går over i å være kulturlandskap (Store norske leksikon, 2022). Selman beskriver kulturelle landskap som «... *simultaneously 'real' (hosting physical and ecological systems) and 'imaginary' (recognised by people through their collage of images).*» (Selman, 2006, s. 3)

Det urbane landskapet er i aller høyeste grad preget av menneskelig aktivitet. Bylandskap med få eller ingen kulturelle spor fra tidligere tider karakteriseres gjerne som urbane, også sentrale områder hvor mye natur- og kulturlandskapet er bygd ned eller endret som følge av industrialisering og fortetting (Carmona et al., 2010).

Det relasjonelle landskapet er immaterielt, og oppleves reelt. Den immaterielle dimensjonen ved landskap er det vi har et klart bilde av, men ikke kan se. Landskapet har gjerne en symbolfunksjon, som vil si at det det representerer er viktigere enn det fysiske. Våre følelser tilknyttet landskapet, altså relasjonen vår til landskapet, danner en egen dimensjon (Heritage Council, 2010). Det relasjonelle landskapet finnes gjennom det enkelte mennesket og dets opplevelse av landskap. Men for at det immaterielle ved landskap skal være relevant i en planleggingsammenheng behøver man metoder som kan kartlegge dette, slik Clemetsen og Stokke (2014) beskriver kartlegging av stadskjensle. I metoden *landskapsressursanalyse* kartlegger man det relasjonelle landskapet ved å kartlegge *stadskjenslen* (engelsk: sense of place) ved stedet (Clemetsen & Stokke, 2014). Stadskjenslen er gjerne summen av analyser i henhold til de perseptuelle og estetiske komponentene fra landskapshjulet og representerer den subjektive oppfattelsen av landskapet (Heritage Council, 2010). Det relasjonelle landskapet er med på å skape relasjonelle verdier, som beskrevet under 'Landskapets verdi' (Stenseke, 2018).

3.1.5 Landskap i planlegging

Endringer i landskapsforståelsen gir også endringer i planlegging. Selman (2006) viser til at det er en «... *a growing international awareness that landscape is far more than just another 'sectoral' interest.*» (Selman, 2006, s. 1). Avgjørelser i arealplanlegging har stor innvirkning på menneskers liv, og måten vi definerer landskap i planfaglige sammenhenger gir virkninger for hvordan vi forvalter landskap. Selman (2012) beskriver denne utfordringen, og hvordan for eksempel geologer ser på landskap som planetens materielle overflate og økologer ser landskap som et område større enn et habitat.

Butler skriver at «*Landscape planning is largely concerned with negotiating multiple landscape values through place making and conflict management.*» (Butler, 2016, s. 2). Håndtering av ulike interesser samtidig og vektlegging av ulike verdier i landskapet er utfordrende og skaper ofte konflikt. Heldigvis har landskapet fått en rolle i lovverket, som er med på å gi noen klare retninger for planleggingen. Blant annet gjennom naturmangfoldloven, plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredning. For å kunne bruke lovverket og forskriftene kreves det en viss kunnskap

om landskapets karakter. Det finnes ulike metoder for landskapsanalyse som kan være med på å gi svar på hvilken verdi landskapet har, og dermed hvilke interesser som skal tas hensyn til når man planlegger. Den norske metoden *Veileder: Metode for landskapsanalyse i kommuneplan* er en av flere metoder som benyttes for landskapsanalyse. I metoden fastsettes landskapskarakteren for ulike delområder før landskapet verdsettes etter en skala (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011).

Landskapet er vektlagt i de Nasjonale forventningene for kommunal- og regional planlegging 2019-2023, gjennom forventningen «*Kommunene identifiserer og tar hensyn til viktig naturmangfold, friluftsområder, overordnet grønnstruktur, kulturhistoriske verdier, kulturmiljø og landskap i planleggingen. Samlede virkninger tas hensyn til.*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 19). I planleggingen har kommunene ulike virkemidler som kan tas i bruk for å ivareta landskap: arealformål og bestemmelser iht. arealformål, hensynssoner og retningslinjer, generelle planbestemmelser og reguleringsplaner. Statsforvalteren er klageinstans og har innsigelsesrett i saker hvor landskap, kulturmiljø eller miljø er viktige hensyn. Innsigelsen kan også fremmes ved saker hvor regionale eller nasjonale interesser kommer i konflikt med de lokale interessen (Miljødirektoratet, 2021).

I lovverket er naturmiljø og bærekraftig utvikling gitt plass under blant annet Grunnloven §112 første og andre ledd. Det loven beskriver innbefatter landskap:

«1 Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter.

2 Borgarane har rett til kunnskap om korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen, slik at dei kan tryggje den retten dei har etter førre leddet.» (Grunnloven, 1814).

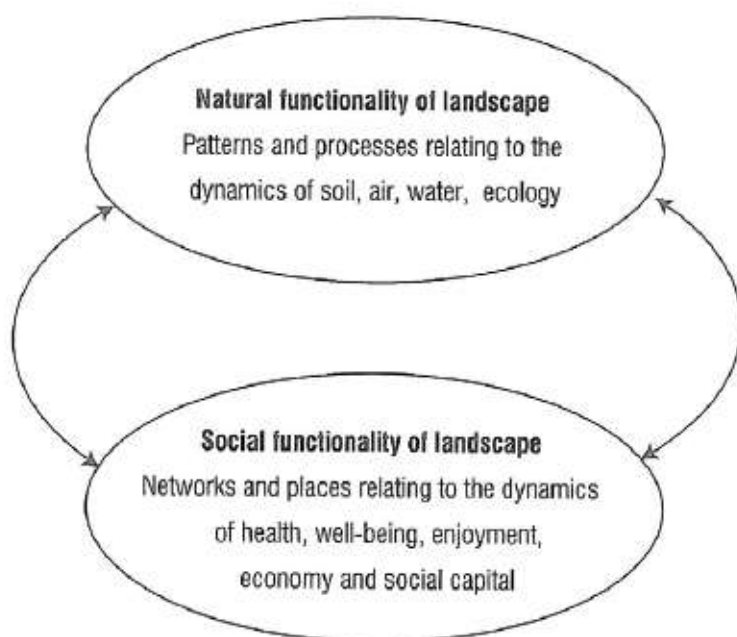
I Plan- og bygningsloven §3-1 bokstav b heter det at loven skal «... sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer» (Plan- og bygningsloven, 2008). I samme paragraf, fjerde ledd heter det at «Planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner innenfor lovens virkeområde.» (Plan- og bygningsloven, 2008).

3.1.6 Landskapets funksjon

En annen innfallsvinkel til å forstå landskap er ved å se på landskapets funksjon. Funksjon i landskapssammenheng vil si de naturlige eller menneskestyrte prosessene som foregår. Landskapet har økologiske funksjoner, kulturhistoriske funksjoner og også en sosial funksjon (Noborn et al., 2017). Som beskrevet i innledningen så er landskapet dynamisk og stadig i endring. Landskapets funksjoner endres ved landskapsendringer. Selman (2012) deler inn faktorer for landskapsendringer i direkte og indirekte drivere, hvor eksempler på *direkte drivere* er endringer i habitater gjennom f.eks. arealendringer, forurensing, overforbruk av ressurser og klimaforandringer. *Indirekte drivere*

for landskapsendringer er for eksempel endring i f.eks. demografi, økonomisk vekst, policyendringer, kulturelle endringer eller teknologiske fremskritt.

Det at landskapet har en kulturhistorisk funksjon vil si at det har den egenskapen at vi kan se, lese og tolke spor etter menneskelig aktivitet og prosesser i landskapet. Dette perspektivet anses som viktig fordi man får kunnskap om tradisjoner, bosetting og historie knyttet til steder, som kan være med på å skape relasjon og identitet.

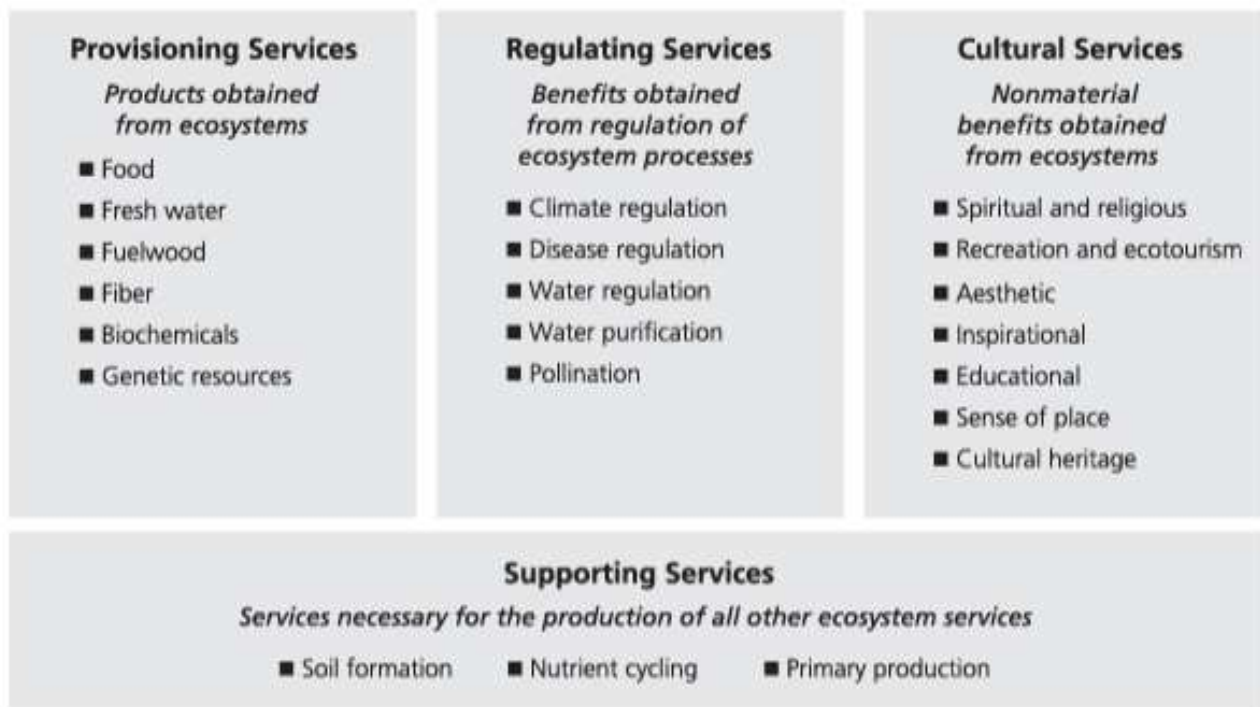


Landskapets sosiale funksjon har sammenheng med landskapets naturlige funksjoner, i følge figur 3.4. De naturlige funksjonene beskrives som de grunnleggende prosessene styrt av økologi, luft, vann og jord/grunn (Selman, 2012). De naturlige funksjonene minner her om økosystemtjenestene, som er beskrevet senere. Den sosiale funksjonen til landskapet vil i følge Selman (2012) si at landskapet gir oss helse, velvære, gir grunnlag for økonomiske funksjoner og sosial kapital.

Figur 3.4 Sammenheng mellom landskapets naturlige funksjon og sosiale funksjon (Selman, 2012, s.41)

Landskapets økologiske funksjon

Landskapets økologiske funksjon er å fungere som habitat for ulike arter; planter, dyr og organismer. De økologiske funksjonene i landskapet bærer sterk relasjon til hvilke arealinteresser som finnes, og hensynet til de økologiske funksjonene er viktig for å sikre uheldig utvikling som følge av eks. overforbruk eller arealendringer (Nordisk Ministerråd, 1987). Landskapets økologiske funksjon kan beskrives som landskapets kapasitet til å gi avkastning i form av *økosystemtjenester*, og at et funksjonelt landskap vil gi god avkastning i form av tjenester og verdier til nytt for oss (Selman, 2012). Økosystemtjenester defineres gjerne som “... *goder, tjenester eller produkter som naturen gir menneskene*” (Myhre, 2021, s.1), og deles ofte inn i forsynende tjenester, regulerende tjenester, grunnleggende livsprosesser og opplevelses- og kunnskapstjenester, men mange av tjenestene overlapper hverandre.



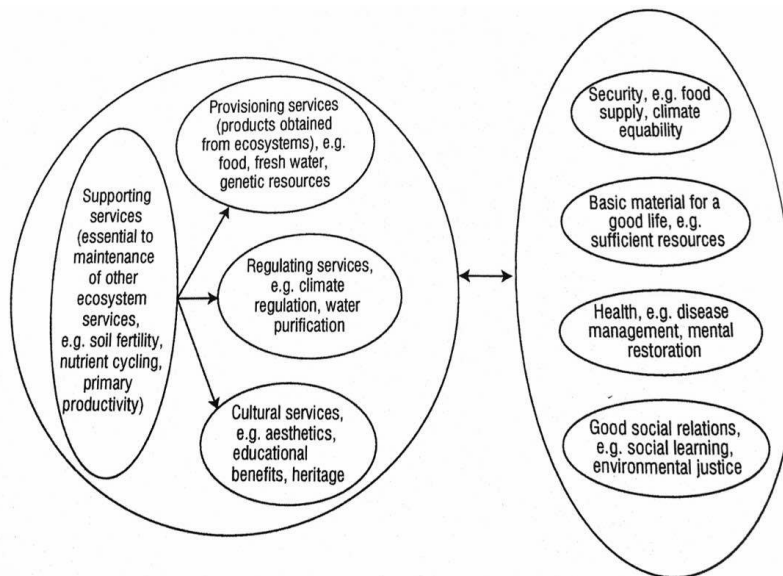
Figur 3.5 Økosystemtjenestene og godene fra økosystemene (Millennium Ecosystem Assessment, 2003, s. 57)

De grunnleggende livsprosessene er tjenestene/prosessene som kreves for at de tre andre tjenestene skal kunne leveres. Eksempler på dette: Tjenestene/prosessene har ingen direkte innvirkning på menneskers liv fra dag til dag når endringene i tjenestene gjerne skjer over veldig lang tid (Millennium Ecosystem Assessment, 2003).

Forsynende tjenester er de tjenesteproduktene man får fra økosystemet, som mat og vann. Et eksempel på områder hvor forsynende tjenester overlapper med kulturelle tjenester er ved naturprodukter som har kulturell verdi, som dyreskinn, horn, blomster, skjell og andre ting som har en symbolsk natur (Millennium Ecosystem Assessment, 2003).

Regulerende tjenester er de tjenestene og godene man får fra regulering av økosystemprosesser. Eksempler på dette er klimaregulering, regulering av luftkvalitet, vannregulering, regulering av vannkvalitet, pollinering og minsket fare for erosjon pga. vegetasjon (Millennium Ecosystem Assessment, 2003).

Opplevelses- og kunnskapstjenester, også kalt kulturelle økosystemtjenester er de immaterielle godene og tjenestene mennesker får fra økosystemene. De kulturelle tjenestene kan som tidligere nevnt overlappe med de forsynende tjenester hvor fysiske objekter har en tilknyttet immateriell eller symbolsk verdi. Eksempler på kulturelle økosystemtjenester er kulturarv, historie eller stadskjensle (Millennium Ecosystem Assessment, 2003).



Figur 3.6 Sammenhengen mellom økosystemtjenestene og produktene, og hvilke verdier disse gir (Selman, 2012, s. 23)

Økosystemtjenestene gir grunnlag for livskvalitet og velvære, gjennom nok mat, nok naturressurser, god helse og gode sosiale relasjoner, se figur 3.6 (Selman, 2012).

Økosystemtjenestene er på mange vis en annen måte å forstå landskapets sosiale, kulturhistoriske og naturlige/økologiske funksjon i sammenheng. Tengberg et al. (2012) påpeker hvordan ulike drivere for landskapsendringer påvirker økosystemene og levering av økosystemtjenester. Dermed påvirkes også menneskers livskvalitet og velvære. Eksempler på sektorer som har stor mulig påvirkning på økosystemene er havfangst, landbruk og havbruk, energisektoren, transportsektoren og turisme (Tengberg et al., 2012).

3.1.7 Landskapsdemokrati

Europarådets landskapskonvensjon gir et sterkt inntrykk av at landskap er noe som tilhører alle, og at dette medfører rettigheter: «... *landskapet er et vesentlig element i den enkeltes sosiale utfoldelse, og at vern, forvaltning og planlegging medfører rettigheter og ansvar for alle*» (Europarådet, 2000, s. 1). Dette medfører at landskap må forvaltes på en måte som tar hensyn til folks interesser og ønsker. Involvering og medvirkning har de seneste årene fått økt oppmerksomhet, og det nevnes gjerne i norsk politikk ved ulike anledninger. Vik (2017) påpeker at det økte fokuset på offentlig deltagelse i planprosesser muligens reflekterer en slags kritikk mot folkevalgtsystemet og dets svakheter i plansammenheng. Dette er en interessant vinkling, og jeg tolker dette som en slags kritikk mot planmyndighetene også, ikke bare de folkevalgte.

Medvirkning i landskaps spørsmål er viktig for *landskapsdemokratiet*. En demokratisk utvikling av landskapet vil bety at man har mulighet for å være med å påvirke utviklingen. Olwig (2007) skriver om landskapsforståelse, planlegging og involvering:

«... *the 'conventional' meaning of landscape does not lie in the establishment of a fixed, theoretically founded, definition from which planning is to proceed (as in classic top down planning).*»

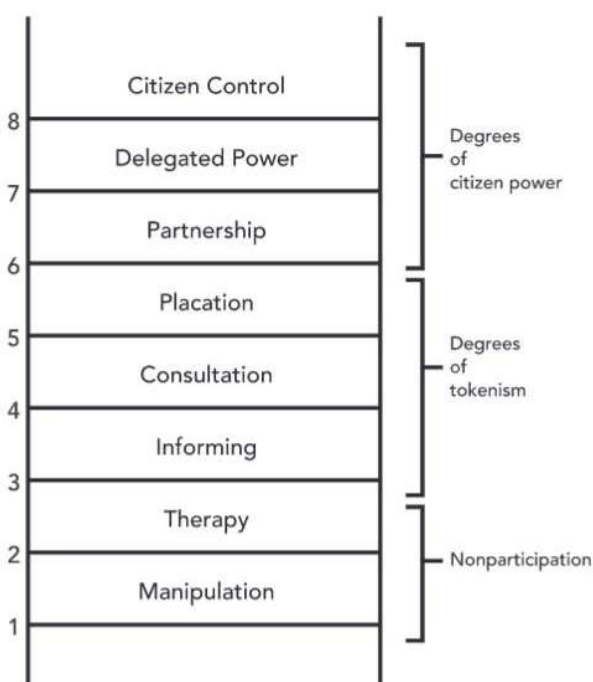
Rather this meaning must be found in the process that sets in motion a plethora of gatherings involving members of various interest groups, politics and communities, in which the common perception of landscape that emerges provides a basis for subsequent practice. This perception of landscape is therefore largely the outcome of public discursive practice, rather than scientific reasoning.» (Olwig, 2007, s. 579-580)

Landskapets betydning er altså å finne i *møtet* mellom mennesker, grupper og hele samfunn, og det er denne landskapsforståelsen som oppstår i den offentlige diskursen som bør legges til grunn i forvaltning av landskap. Hvordan mennesker forstår sine egne landskap, hva de vektlegger og setter pris på, er altså av stor betydning. I utformingen av «mål for landskapskvalitet» etter konvensjonen skal nettopp dette vektlegges i formuleringen av «publikums ønsker» (Europarådet, 2000).

Arler og Mellqvist (2015) hevder at Europarådets landskapskonvensjon ikke gir noen klar definisjon for hva landskapsdemokrati er, til tross for å sette det på dagsorden. Demokrati er bygd på tre komplementære verdier; «... *self-determination, co-determination and respect for argument*» (Arler og Mellqvist, 2015, s. 293). I dette ligger mulighet til å bestemme over seg selv (frihet), å bestemme sammen (deltagelse) og å ha respekt for objektive argumenter og nøytralitet. Offentlig deltagelse er en slags oversettelse av disse verdiene (Vik, 2017).

Deltagelse og demokrati

Offentlig deltagelse er viktig for demokratiske avgjørelser. Arnsteins stige for offentlig deltagelse viser ulike ambisjonsnivåer for offentlig deltagelse i samfunnsplanlegging (Arnstein, 1969, referert i Arnstein, 2019). Stigen har 8 steg, hvor de to nederste stegene ikke har noen form for deltagelse. De neste tre stegene har ulik grad av tokenisme, altså symbolsk deltagelse, mens de tre øverste stegene har ulik grad av innbyggermakt (se figur 3.7).



Stigen kan anvendes til å avklare grad av deltagelse i planlegging, eller ønsket grad. Konsultasjon er en vanlig form for deltagelse, i for eksempel saker som handler om utbygging av energikraftverk. Det er ikke gitt noen form for makt til gruppen som konsulteres, men det foregår et bytte av informasjon som kan være et steg på veien til å få større innflytelse.

Figur 3.7 Arnsteins stige for offentlig deltagelse. Stigen illustrerer ulike ambisjonsnivåer i samfunnsplanlegging (Arnstein, 1969, referert i Arnstein, 2019, s. 26)

3.1.8 Oppsummering landskap

Selman (2012) skriver at landskap er «*more than the sum of its parts*». For å oppsummere kapittel 3.1 så er landskap våre omgivelser, slik vi oppfatter dem. Landskapet har både en materiell og immateriell dimensjon, hvor den immaterielle dimensjonen er like virkelig som den materielle. Vår relasjon til landskapet, det være et naturlandskap, kulturlandskap eller urbant landskap, danner et relasjonelt landskap som i sum er våre opplevelser, minner og følelser tilknyttet landskapet. Dette oppleves like ekte som det fysiske landskapet, og er vanskelig å skille fra hverandre. Landskapets karakter og funksjon og hvilken verdi dette har for oss er det som gir landskapet verdi. Landskapet har en ressursbasert verdi, som er basert på materielle eller immaterielle kvaliteter og ressurser. Selman (2012) skriver at «*Functions are thus the fundamental capacities of landscape, whereas services and values are human derivatives of these*» (Selman, 2012, s. 24). Landskapet danner en ramme for planlegging, og tiltakene vi gjør påvirker landskapet karakter, funksjon og verdi, og dermed relasjonen vår til landskapet. Derfor er det viktig å ivareta landskapsdemokratiet gjennom offentlig deltagelse. Anerkjennelse av at landskapet er viktig i folks dagligdagse liv og at det er med på å gi livskvalitet og velvære, og viktigheten av at folk får delta i prosessene som omhandler landskap er viktig for en demokratisk utvikling av landskapet.



3.2 Integrert samfunnsplanlegging

Integrert forvaltning eller planlegging har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Tidligere drev man ren arealplanlegging, hvor planleggingen er knyttet til et avgrenset geografisk område. I dag er arealplanleggingen en del av samfunnsplanleggingen, som tar for seg flere fagområder på en mer helhetlig måte for å oppnå en målrettet samfunnsutvikling (Store norske leksikon, 2021).

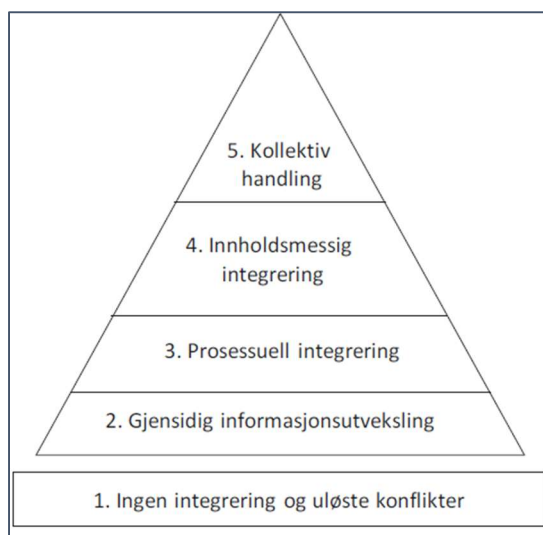
Dimensjoner av integrering

Bennett (2001) beskriver tre dimensjoner av integrering (som referert til i Hauge og Stokke (2021)):

1. Romlig/geografisk integrering hvor sjø og land ses i sammenheng, samt sammenheng på tvers av administrative grenser (for eksempel interkommunalt samarbeid)
2. Horisontal eller sektorovergrepene integrering på samme forvaltningsnivå
3. Vertikal integrering mellom nivåer i forvaltningshierarkiet

Vertikal integrering i norsk sammenheng vil si samordning mellom stat, fylkeskommune og kommune, hvor det på statlig nivå blir bestemt hvordan de på de lavere nivåene skal jobbe med de overordnede føringene. Plan- og bygningsloven er tuftet på en slik hierarkisk styreform etter formålsparagrafen §1-1 andre ledd: «*Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver[...]»* (Plan og bygningsloven, 2008), men som Hauge og Stokke (2021) påpeker så er horisontal integrering på vei frem, gjennom blant annet økt fokus på medvirkning og samarbeid.

Som beskrevet i innledningen så er sektorisert forvaltning er en utfordring. Stokke (2021) påpeker at ved økt profesjonalisering og spesialisering innen mange fagretninger risikerer man at problemer løses sektorielt og dermed uten samarbeid. Integrert samfunnsplanlegging er planlegging hvor flere aktører og sektorer jobber sammen for å løse problemer eller ta beslutninger gjennom kollektiv handling (Stokke, 2021). Kollektiv handling kan forstås som handlinger gjort av en gruppe med samme mål. Integreringspyramiden illustrerer ulike ambisjonsnivåer for integrering i planlegging. Planleggingen er minst integrert (og mest sektorisert) på laveste nivå ved «ingen integrering og uløste konflikter».



Figur 3.8 Integreringspyramiden – videreutviklet modell for integrert forvaltning (Stokke, 2021, s. 35).

Hauge og Stokke skriver at pyramiden «*ikke nødvendigvis trenger å tolkes normativt*» (Hauge & Stokke, 2021, s. 603). Det finnes mange, mindre nivåer mellom de som er illustrert, og at nivået av integrering bør tilpasses den gitte situasjonen med hensyn til skala, kompleksitet og grad av konflikt. Det er viktig å forstå at man kan ha høy grad av integrering selv om alle parter ikke er enige i det som blir gjort, og at ved stor konflikt i utgangspunktet kan nivå 2 være første steget på vei til mer integrert planlegging. En utfordring ved integrert planlegging er, ifølge Hauge og Stokke, uklarhet når det gjelder skillet mellom ansvarsområdene til plan- og bygningsloven og sektorlovene. Dette kommer særlig til syne der hvor store markedsinteresser blir drevet fram av sektorene, for eksempel ved vindkraft. I slike tilfeller blir ofte miljøhensyn nedprioritert (Hauge & Stokke, 2021).

4 Annen litteratur

Dette kapitlet presenterer sentrale dokumenter i oppgaven som ikke er å anse som teori. Dokumentene som benyttes i dokumentanalysen i kapittel 5 beskrives innledende før analysene.

4.1 Europarådets landskapskonvensjon

Europarådets landskapskonvensjon (tidl. Den europeiske landskapskonvensjonen) ble signert år 2000 og trådte i kraft i 2004. Konvensjonen er det viktigste og mest grunnleggende Norge internasjonale dokumentet som skaper enighet om landskap og utviklingen av landskap på tvers av landegrensene. Norge har ratifisert konvensjonen og den trådte i kraft i 2004. Konvensjonen markerer et paradigmeskift innen landskapsforståelsen; landskap er en arena hvor all aktivitet og mange ulike interesser møtes. Landskap har også gått fra å være en fysisk form bestående av geologi, biologi og fysiske prosesser til å inneha flere dimensjoner enn hva man kan se med det blotte øyet, som beskrevet tidligere. Det mest sentrale som har vekt til seg mye oppmerksomhet i senere år er landskapsdefinisjonen i konvensjonen. Landskapskonvensjonen definerer landskap som «... et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer» (Europarådet, 2000, artikkel 1a).

4.2 Guidelines for implementation of the European Landscape Convention (2008)

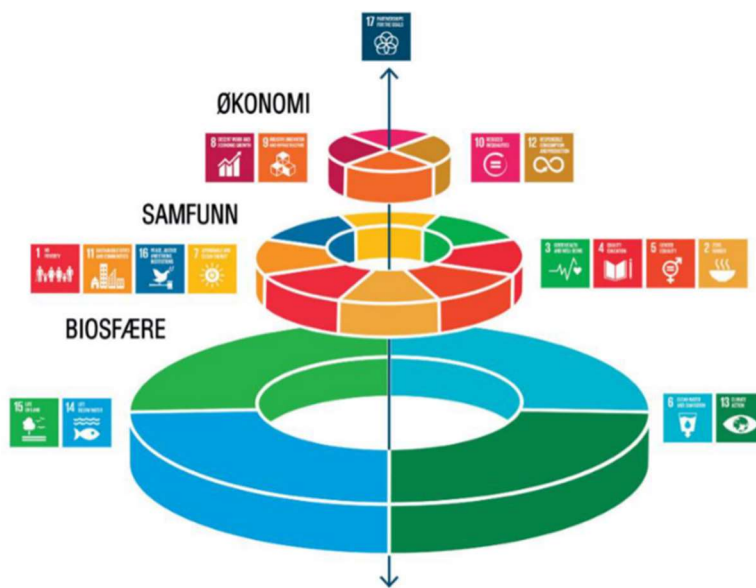
Europarådets landskapskonvensjon følges videre opp i *Guidelines for implementation of the European Landscape Convention* (Europarådet, 2008). Retningslinjene for implementering tar for seg de generelle prinsippene som konvensjonens artikler er bygget på, forklarer de sentrale begrepene i konvensjonen, utdyper de generelle bestemmelsene (artikkel 5 i konvensjonen) og til sist vedlegg med eksempler på virkemidler for implementering av konvensjonen. I Appendix 2 presenteres en foreslått tekst til implementering av konvensjonen på nasjonalt nivå.

4.3 Explanatory report to the European Landscape Convention (2000)

Rapporten følger opp landskapskonvensjonen og beskriver mer inngående målet for og de sentrale begrepene i konvensjonen. Den beskriver også konvensjonens opprinnelse og hvordan oppstarten for arbeidet med å utforme konvensjonen foregikk. Rapporten er viktig for å forstå hensikten bak konvensjonen.

4.3 FNs bærekraftsmål

FNs bærekraftsmål består av 17 mål og 169 delmål som skal nås innen 2030 (FN-sambandet, 2022). Målene går på å utrydde forskjeller og stanse klimaendringene globalt. Målene er formulert basert på innspill fra hele verden.



Figur 4.1: Inndeling av bærekraftsmålene etter naturmessige/biosfæriske, samfunnsmessige og økonomiske mål (Azote Images for Stockholm Resilience Center, u.å, referert i Viken fylkeskommune, 2020).

Alle målene henger sammen med hverandre og må ses i sammenheng, men man kan kategorisere hovedmålene i tre nivåer; økonomi, samfunn og biosfære. Mest relevant for denne oppgaven er målene som omhandler samfunn med et aktivt sideblikk til de andre nivåene. Norges handlingsplan for å nå FNs bærekraftsmål er formulert i Meld. St. 40 (2020-2021) *Mål med mening*.

Bærekraftsmålene er i stor grad dokumentert og utredet i norsk politikk, planlegging og lovgivning.

4.4 NIBIO: Landskap i kartlegging og analyser. En systematisk gjennomgang av begrepsbruken

NIBIO-rapporten *Landskap i kartlegging og analyser* tar for seg landskapsbegrepet i ulike systemer (Eiter et al., 2020). Funnene i rapporten er systematisk presentert og viser at landskapsbegreper er brukt inkonsistent i de ulike systemene. Begrepene som er undersøkt i rapporten er landskap, landskapsregion/-område/-delområde, landskaps-(hoved-(under-)type-/gruppe, landskapskarakter, landskapskvalitet/-verdi/-ressurs, landskapsbilde/landskapspraksis. Rapporten sammenfatter mange ulike definisjoner/sammenhenger hvor begrepene er brukt og gir en vurdering av bruken.

5 Dokumentanalyse

5.1 Beskrivelse av analysen og valg av dokumenter

Om analysen. Dokumentanalysen tar for seg plandokumenter, politiske dokumenter og faglige veiledere fra tre ulike sektorer: transportsektoren, kommunal- og regional planlegging og energisektoren for å svare på oppgavens problemstillinger. Valget om å se på tre ulike sektorer begrunnes ved tolkningen av «mål for landskapskvalitet», hvor «de kompetente myndigheter» kan forstås som «sektormyndigheter». Oppgavens hovedproblemstilling er: «*Hvordan er begrepet landskapskvalitet anvendt i norsk samfunnsplanlegging?*» Denne problemstillingen krever en redegjørelse av hva landskapskvalitet er og utleder underproblemstillingen «*Hvordan kan begrepet landskapskvalitet forstås i lys av Europarådets landskapskonvensjon?*» For å utføre dokumentanalysen må det foreligge en klar forestilling av hva landskapskvalitet er. I kapittel 2 av oppgaven ble landskapskvalitetbegrepet utforsket, og denne forståelsen av begrepet er bakgrunn for søkeord/formuleringer og spørsmål som er benyttet i analysen. De mest sentrale søkeordene i teksten har vært landskap, landskapsverdi, landskapsressurs, ressurs/kvalitet/verdi i landskap. Disse har vært brukt for å navigere i dokumentene, for å finne de utdragene som tar for seg landskapstemaet.

I dokumentene skal det undersøkes hvorvidt begrepet landskapskvalitet, slik det er tolket gjennom Europarådets landskapskonvensjon, er tatt i bruk, enten ordrett eller om begrepets betydning kan

tolkes inn i teksten i dokumentene. Dette inkluderer også formuleringer som kan uttrykke «mål for landskapskvalitet» i henhold til landskapskonvensjonen.

Analysen har resultert i en rekke tekstutdrag og figurer, hvor det har vært søkt etter:

- Formuleringer hvor kvalitet kobles til landskap
- Formuleringer og uttrykk som uttrykker verdi i tilknytning til landskap
- Formuleringer som uttrykker «mål for landskapskvalitet», som vil si mål for utvikling av landskapet med hensyn til innbyggernes ønsker

Det er også hentet tekstutdrag som handler om bærekraft, medvirkning og verdisetting av landskap, fordi dette relaterer til teorien som er med på å underbygge landskapskvalitet som begrep. Det er gjort egne understrekinger i sitatene/tekstutdragene som fremhever det som er viktig i dokumentene.

Valg av dokumenter

Det er valgt tre sektorer hvor det er gjort systematiske søk ved de ulike sektorenes aktuelle etater, som Statens vegvesen, NVE, Riksantikvaren og på de ulike departementene på regjeringens nettsider. Sektorene som er valgt er transport og kommunikasjon, kommunal- og regional planlegging og energisektoren. Valg av de enkelte dokumentene begrunnes kort nedenfor, mens informasjon om de ulike dokumentene beskrives innledningsvis før hver enkelt analyse.

Sektorene er valgt fordi de arbeider med problemstillinger knyttet til landskap. Det er viktig å merke seg at mange av dokumentene ikke tar for seg spesifikke geografiske områder slik Europarådets landskapskonvensjon oppfordrer til i «mål for landskapskvalitet». Det er ikke forventet å finne alle svar i alle dokumentene, fordi de er valgt ut med *mistanke* om at de kan inneholde formuleringer som uttrykker *landskapskvalitet* eller *mål for landskapskvalitet*. Dokumentene som er valgt er:

Transportsektoren

Meld. St. 20 (2020-2021) Nasjonal transportplan 2022-2033

Dokumentet er valgt ut fordi det er det politiske dokumentet som legger sterkest politiske føringer for transportsektoren i Norge. Analysen tar kun for seg transport som foregår på land. Det ekskluderer sjøfart og luftfart, og planlegging/utbygging i forbindelse med dette (Samferdselsdepartementet, 2021).

Statens vegvesen: Håndbok V130 Veggen i landskapet

Begrunnelse: Håndboken er valgt ut fordi den viser hvordan transportplanlegging i praksis bør utføres på faglig vis med hensyn til landskap (Statens vegvesen, 2019).

Kommunal- og regional planlegging

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023

Dokumentet er valgt ut fordi det gir føringer for regional og kommunal planlegging, deriblant for arealplanlegging og tiltak i landskap (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b).

Veileder: Metode for landskapsanalyse i kommuneplan (2011)

Begrunnelse: Metoden er valgt ut fordi den er landskapsfaglig og ikke politisk. Metoden ble utarbeidet før dokument 1 og 2 i tid, og gir et uttrykk for hvordan det var forventet at landskapsplanlegging skulle utføres på kommunalt plannivå i praksis (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011).

Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen

Begrunnelse: Distriktsmeldingen er valgt ut fordi det er et politisk dokument som er toneangivende for lokalsamfunnsutvikling i distriktene. Meldingen er valgt ut i tillegg til Nasjonale forventninger fordi den skal kunne gi mer utfyllende informasjon om de politiske målene som fremsettes i Nasjonale forventninger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a).

Energisektoren

Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land

Stortingsmeldingen er valgt ut fordi den gir politiske føringer for hvordan vindkraftutbygging skal foregå på land. Meldingen beskriver også endringer i konsesjonsbehandlingen som har konsekvenser for hvordan blant annet landskap og naturmangfold skal ivaretas (Olje- og energidepartementet, 2020).

Veileder for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk (2015)

Begrunnelse: Veilederen er valgt ut fordi den viser hvilke forhold som skal hensyntas ved utbygging av vindkraft på land. Veilederen ligger før Meld. St. 28 (2019-2020) i tid og er et faglig dokument (Helland et al., 2015).

5.2 Dokumentanalyse: transportsektoren

Understrekinger i sitatene er mine egne og fremhever det som er viktig i tekstene.

5.2.1 Meld. St. 20 (2020-2021) Nasjonal transportplan 2022-2033

Om planen. Samferdselsminister Jon-Ivar Nygård skrev i et innlegg 01.02.2022 på regjeringens nettsider at «Transport gir oss bevegelsesfrihet, men det er en frihet som kommer med kostnader for natur, miljø og klima. Utslippene fra transport må ned – og heldigvis ser vi at mulighetene for å få det til, finnes. Transportsektoren må være en del av den grønne løsningen, og ikke en del av det eksosgrå problemet.» (Nygård, 2022). Samferdselsministerens innlegg er et uttrykk for de politiske synspunktene og verdiene som har vært med på å forme Nasjonal Transportplan. Fokuset for dagens regjering med hensyn til transport oppsummeres slik: «... aktivitet i hele landet, et seriøst arbeidsliv og grønnere transport.» (Nygård, 2022). Nasjonal transportplan (NTP) er utarbeidet for perioden 2022-2033, som er en periode på elleve år. Planen legger ekstra vekt på de seks første årene og det er lagt ned en rekke prioriteringer for denne perioden. De overordnede målene for transportsektoren er et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem innen 2050 (Samferdselsdepartementet, 2021). For å oppnå et transportsystem i tråd med dette legger regjeringen frem følgende mål:



Figur 5.1 De overordnede målene i Nasjonal Transportplan 2022-2033 (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 11)

«Samferdsel handler først og fremst om mennesker – om å ferdes sammen, trygt og effektivt» (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 9) står det innledningsvis i Nasjonal transportplan. Å kunne velge selv hvor man vil bosette seg og anerkjennelse av at verdiskaping er viktig over alt i landet er en del av bakgrunnen for planen. Planen viser også til FNs bærekraftsmål og Norges klima- og miljømål i Meld. St. 13 (2020-2021) Klimaplan for 2021-2030. Planen har også EUs mobilitetsstrategi «Sustainable and Smart Mobility Strategy» som bakteppe når det gjelder å utvikle bærekraftige løsninger i sektoren.

Nasjonal transportplan og bærekraftsmålene. Meldingen viser til sammenhengen mellom transport, bærekraft og livskvalitet: «Mulighetene til å forflytte seg og å skaffe til veie varer og

*tjenester er en vesentlig del av livskvaliteten for de fleste mennesker i verden. Gode transportmuligheter er viktig for en bærekraftig utvikling» (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 33). NTP kom i forkant av dagens handlingsplan for bærekraftig utvikling Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening — Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*, men budskapet i NTP er fortsatt i tråd med FNs bærekraftsmål. Transportsektorens ansvar og rolle i dette belyses: «... transport [har] tradisjonelt påvirket oss og våre omgivelser negativt gjennom utslipp, ulykker, inngrep i naturen, kø og trengsel. Derfor må transportsektoren tilpasses til å løse slike utfordringer for å nå bærekraftsmålene.» (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 33)*

Bærekraftsmålene henger sammen med hverandre og krever tverrsektorielt samarbeid. Meldingen har pekt ut de målene som har størst betydning for transportsektoren:

«Flere av målene har betydning for transportsektoren:

- 3: Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder
- 6: Sikre bærekraftig vannforvaltning og tilgang til vann og gode sanitærforhold for alle
- 7: Sikre tilgang til pålitelig, bærekraftig og moderne energi til en overkommelig pris for alle
- 8: Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle
- 9: Bygge robust infrastruktur, fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og bidra til innovasjon
- 11: Gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige
- 12: Sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre
- 13: Handle umiddelbart for å stoppe klimaendringene og bekjempe konsekvensene av dem
- 14: Bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling
- 15: Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av arts mangfold
- 17: Styrke virkemidlene som trengs for å gjennomføre arbeidet, og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling.» (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 34)

Mål 3 og 11 fremheves som særlig viktige i arbeidet med NTP:

«Transportplanen og oppfølgingen av den vil virke positivt på mulighetene for Norge til å nå flere av bærekraftsmålene innen 2030. Dette gjelder særlig målene knyttet til trafiksikkerhet, planlegging, ressurs- og arealbruk, tilgjengelighet og universell utforming. Dette er spesielt aktuelt under mål 3 og mål 11:

Halvere antall dødsfall og skader i verden forårsaket av trafikkulykker (3.6)

- *Tilgang til trygge, tilgjengelige og bærekraftige transportsystemer til en overkommelig pris, bedre sikkerheten på veiene, særlig ved å legge til rette for kollektivtransport og med særlig vekt på behovene til personer i utsatte situasjoner, kvinner, barn, personer med nedsatt funksjonsevne og eldre (11.2)*

- *Innen 2030 styrke inkluderende og bærekraftig urbanisering og muligheten for en deltakende, integrert og bærekraftig samfunnsplanlegging og forvaltning i alle land (11.3)*
- *Tilgang til trygge, inkluderende og tilgjengelige grøntområder og offentlige rom, særlig for kvinner og barn, eldre og personer med nedsatt funksjonsevne (11.7)»*
(Samferdselsdepartementet, 2021, s. 34)

Nasjonal transportplan og Norges klima- og miljømål. Kapittel 6 i meldingen viser til prinsippet om bærekraftig utvikling og vår tids utfordring med klima og miljø, og kommer med følgende mål: *«Regjeringen har derfor satt ambisiøse mål for kutt i klimagassutslipp og reduksjon av miljøkonsekvenser og nedbygging av natur i Norge.»* (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 67). Transportsektorens bidrag til dette er å *«... påføre naturen så små belastninger som mulig ved utbygging, drift og vedlikehold av transportinfrastrukturen.»* (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 67)

Om transportsektorens bidrag til mål for naturmangfold: *«Regjeringen vil som del av transportpolitikken, bidra til at de nasjonale miljømålene for naturmangfold og vannmiljø nås og at disse hensynene overholdes som forutsatt i relevant regelverk som vannressursloven, forurensningsloven og vannforskriften. Dette innebærer å:*

- *bidra til å oppnå eller opprettholde god tilstand i økosystemene, spesielt den sammenhengende blågrønne infrastrukturen, og ta hensyn til naturmangfold og vannmiljø ved planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av infrastrukturen og skjøtsel av egne eiendommer*
- *ikke planlegge samferdselsprosjekter gjennom verneområder og så langt mulig unngå kryssing av og inngrep i vernede vassdrag. Områder med nasjonale naturverdier bør ikke ødelegges slik at naturverdiene reduseres*
- *legge tiltakshierarkiet til grunn, slik at det sikres at skade så langt som mulig unngås før avbøtende tiltak, restaureringstiltak eller økologisk kompensasjon vurderes*
- *planlegge et pilotprosjekt for en naturnøytral veistrekning med bistand fra blant annet miljømyndighetene [...]*
- *bidra til at forurensningsforskriftens grenseverdier for lokal luftkvalitet og støy overholdes [...]*» (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 68)

Utslipp av klimagasser har stor sammenheng med det arealbeslaget som gjøres ved utbygging av infrastruktur. Måter å redusere dette utslippet på et å gjenbruke arealer og ved å ikke bygge på de områdene med mest karbonlagring. Meldingen beskriver også hensyn til verneområder og områder med nasjonale naturverdier i transportplanleggingen: *«Samferdselsprosjekter skal ikke planlegges gjennom verneområder, og det skal så langt mulig unngås kryssing av eller utfylling i vernede vassdrag. Områder med nasjonale naturverdier bør ikke ødelegges slik at naturverdiene reduseres, og det bør så langt som mulig ikke planlegges eller bygges samferdselsprosjekter i områder med vesentlig regional interesse.»* (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 78)

Økosystemer og blågrønn infrastruktur som landskapselementer er et viktig tema for ivaretagelse i NTP. Det vises også til sammenhengen mellom NTP og de nasjonale forventningene til kommunal og regional planlegging på temaet. Meldingen gir føringer for tilnærmingen til blågrønn infrastruktur og økosystemer i infrastrukturprosjekter: *«Bevaring av den overordnede blågrønne infrastrukturen er en forutsetning for funksjonelle og holdbare økosystemer. Den blågrønne infrastrukturen er definert som arealer og landskapselementer som har særlig betydning som formerings-, oppveksts- og forflytningsområder for arter og deres langsiktige overlevelse, eller som viktige områder for sentrale økologiske prosesser. Helt sentralt for bevaringen av dette vil være å beholde sammenhengende naturområder. Bevaring av blågrønn infrastruktur er blant annet et tema i regjeringens Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 fra 2019.*

Både tilnærmingen som følger av sammenhengende funksjonelle naturområder og tiltakshierarkiet må vektlegge følgende:

- Områder med nasjonale naturverdier bør ikke ødelegges på en slik måte at naturverdiene reduseres, og det bør så langt som mulig ikke planlegges eller bygges samferdselsprosjekter i områder med vesentlig regional interesse.
- Infrastruktur bør ikke planlegges gjennom eksisterende verneområder, og kryssing av eller inngrep i vernede vassdrag bør så langt som mulig unngås.
- Natur som er av nasjonal eller vesentlig regional verdi bør ivaretas.
- Spredning av fremmede og skadelige arter bør hindres.
- Forurensning til vann og jord bør hindres.
- Leveområder for pollinatorer bør ivaretas og utvikles.
- Gode vandringsveier bør sikres for areal-krevende arter og arters spredningsmuligheter.
- *Miljømålene i gjeldende vannforvaltnings-planer.»* (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 80)

Redusere nedbygging av dyrket mark er et gjennomgående tema: *«Beslag av dyrket mark skal vurderes særskilt og reduseres i samferdselsprosjekter. Virksomhetene setter krav i kontraktene til håndtering og mellomagring av landbruksjord slik at kvaliteten på jord- og landbruksareal opprettholdes best mulig.»* (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 82)

Mål for å begrense inngrep i kulturmiljø bygger på Meld. St. 16 (2019-2020) med mål for kulturmiljøpolitikken. Målene som fremsettes i NTP er:

- *«Alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø.*
- *Kulturmiljø skal bidra til bærekraftig utvikling gjennom helhetlig samfunnsplanlegging.*
- *Et mangfold av kulturmiljø skal tas vare på som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk.»* (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 82)

«Alle landskap, bygder og byer har sine kulturhistoriske kvaliteter som er kilder til kunnskap, opplevelse og bruk. Riktig kunnskap om og tilstrekkelig hensyn til kulturminnene og kulturmiljøene er en viktig del av infrastrukturplanleggingen, enten det gjelder de arkeologiske kulturminnene eller det bygde landskapet.

Virksomhetene bør fra planleggingsfasen søke å unngå områder som medfører fjerning av viktige kulturmiljøer.» (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 82)

Om tilgjengelighet i transportsystemet: «Transportsystemet gir oss tilgang til aktiviteter i hverdagen. Det er derfor viktig at systemet gjøres tilgjengelig for mennesker i alle aldre og med ulike forutsetninger. Universell utforming er et sentralt prinsipp for god mobilitet og tilgjengelighet, slik at flest mulig kan leve aktive og sosiale liv.» (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 103)

«Det er satt tre overordnede mål for arbeidet med samfunnssikkerhet i transportsektoren. De er relevante for alle virksomhetene, og uttrykker hva regjeringen vil oppnå med samfunnssikkerhetsarbeidet:

- opprettholde et høyt transportsikkerhetsnivå
- opprettholde framkommelighet og funksjonalitet i transportsystemene
- opprettholde en robust sivil transportberedskap» (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 130)

«Ved nybygging av bygninger og infrastruktur skal det tas hensyn til de framtidige klimaendringene, men eksisterende bebyggelse og infrastruktur er ikke alltid konstruert for å stå imot dette. For å forebygge slike hendelser må effekten av klimaendringer vurderes i tidlige planleggingsfaser, og påvirke valg om konsept, trasé og konkrete sikringstiltak i forbindelse med bygging. Styrket vedlikehold, skredsikring, flom- og skredvarsling og målrettet beredskapsarbeid er andre sentrale virkemidler for å gjøre transportsystemet mer robust i møtet med den økte risikoen.» (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 132)

Barnas transportplan viser til hvordan barn skal ivaretas i transportplanleggingen. Medvirkning og virkemidler for dette er viktig for å få gjøre dette så godt som mulig:

«Barn og unges interesser for bærekraftig utvikling kan identifiseres gjennom medvirkning, for eksempel barnetråkk-kartlegginger. Gjennom barnetråkk registreres barnas skolevei, og hva barna liker eller opplever som problemer og farer.» (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 153)

Barn og unge i transportplanleggingen skal ivaretas etter plan- og bygningsloven, og infrastrukturen må dermed tilpasses deres behov: «Infrastrukturen må være effektiv på barnas premisser. For eksempel må det tas hensyn til barns behov når gang- og sykkelveier plasseres. Barn og unge skal trekkes inn i planprosesser etter plan- og bygningsloven. Dette er med på å ivareta deres interesser, og gir bedre løsninger for samfunnet.» (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 143)

Transportkorridorer forbinder landet sammen. Et av målene i NTP er å sørge for «... effektive transportkorridorer som binder landet sammen og gir gode bo- og arbeidsmarkedsregioner.» (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 183). Korridorene er viktige fordi de «... håndterer de viktigste lange transportene i Norge og er strategisk viktig for konkurransekraften til norsk næringsliv. Ved å

utvikle transportkorridorene vil regjeringen også bidra til utvikling av bo- og arbeidsmarkedsregioner i hele landet.» (Samferdselsdepartementet, 2021, s. 183)

5.2.2 Statens vegvesen: Håndbok V130 Veggen i landskapet

Om håndboken. Håndboken er en *veileder* som tar for seg planlegging, prosjektering, bygging og skjøtsel av vegetasjon i forbindelse med vegprosjekter. Veilederen skal være til hjelp for de som jobber med planlegging av vei og «... beskriver hvilke landskapsmessige forhold som bør vurderes eller legges til grunn ved valg av løsninger innenfor kravene angitt i øvrige håndbøker.» (Statens vegvesen, 2019, s. 7) Innledningsvis viser veilederen til forholdet mellom dokumentet og politikk; den skal «... fremme god arkitektur i tråd med Statens vegvesens arkitekturstrategi, regjeringens arkitekturpolitikk, arkitektur.nå, og Den Europeiske landskapskonvensjonen» (Statens vegvesen, 2019, s. 7). Forholdet til Europarådets landskapskonvensjon tydeliggjøres i kapittel 1.1: «Et felles ansvar for landskap»:

«Den europeiske landskapskonvensjonen stadfester landskap som en viktig faktor for menneskenes livskvalitet. [...] Konvensjonen forplikter Norge til å bedre kunnskapen om egne landskap. I dette ligger det å kartlegge og analysere landskap for å få fram hvilke krefter og trusler som fører til endringer, samt å definere hvilke verdier landskapet har. Videre defineres landskapsplanlegging «som sterke framtidrettede tiltak som tar sikte på å forbedre, istandsette og skape landskap»». (Statens vegvesen, 2019, s. 10)

Veilederen stiller noen retoriske spørsmål innledningsvis, som skal besvares etter det er fattet et vedtak om å bygge en vei: «Hvilke nye landskap skal vi bygge? Hvilken karakter skal de ha? Hvem skal vi bygge for? Hvordan skal vi forvalte fellesverdiene i landskapet, og hvilke spor skal vi sette for ettertiden?» (Statens vegvesen, 2019, s. 10). Det vises også til vegutbygging som årsak til at landskapet endrer seg: «Vegutbygging er en vesentlig årsak til at landskapet blir endret utenfor byene. Firefeltsveger, tunneler og store bruprosjekter gir vegprosjekter en ny dimensjon i norsk landskap. Med endringene av landskapet som vegen forårsaker, endres både steder, strukturer og hele samfunn. Dette gjør at planlegging av veg også er samfunnsplanlegging. Like viktig som kunnskap om det eksisterende er evnen til å forutse det som kan komme til å bli.» (Statens vegvesen, 2019, s. 10)

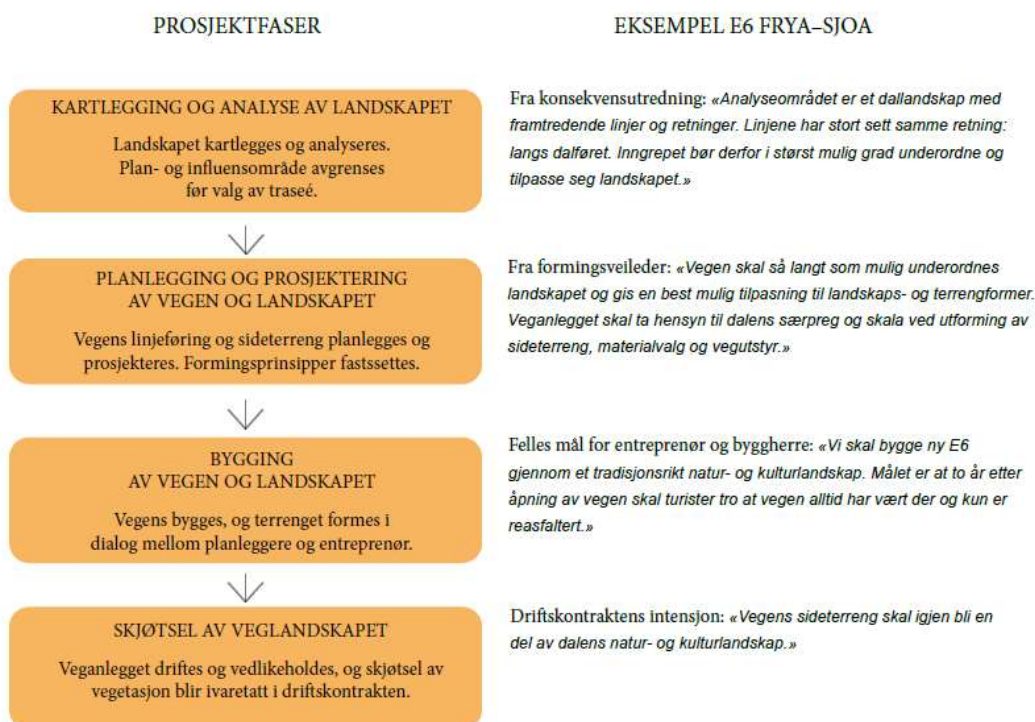
Definisjon av landskap. Håndboken legger følgende definisjon av landskap til grunn: «Begrepet «*landskap*» benyttes som overordnet begrep for helheter og sammenhenger i et område. Det rommer blant annet alle miljøtema fra det rommessige og estetiske til friluftsliv, kulturminner, naturmangfold og mye mer. I denne veilederen er det først og fremst lagt vekt på veganleggets lokalisering og utforming, samt samspillet med omgivelsene.» (Statens vegvesen, 2019, s. 11)

Veilederen viser til plan- og bygningsloven (pbl.) og lovens formålsparagraf §1-1 om at estetisk utforming av omgivelsene skal ivaretas i planleggingen. Det vises også til pbl. §3-1 bokstav b. «*sikre jordressurser, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer*» og bokstav e. «*[...] god forming av bygde omgivelser*». (Statens vegvesen, 2019, s. 12).

Prosjektfaser for veiprojekter

Veilederen viser til at det er viktig å gjøre estetiske vurderinger i en tidlig fase av planleggingen: «For å sikre estetiske kvaliteter i et veganlegg er det viktig å følge opp prosjektets intensjoner i alle faser av prosjektet. I de tidlige planfasene legges de mer overordnede plangrepene. Dette arbeidet tar som regel utgangspunkt i en overordnet vurdering av eksisterende kvaliteter i omgivelsene.» (Statens vegvesen, 2019, s. 16)

Det er foreslått fire prosjektfaser i veilederen: kartlegging og analyse, planlegging og prosjektering av vegen og landskapet, bygging av vegen og landskapet og til sist skjøtsel av veglandskapet:



Figur 5.2 Prosjektfaser for vegbygging med eksempel fra E6 mellom Frya og Sjoa. I eksempelet under planleggingsfasen (fase 2) vises det til formingsveileder som ut fra konsekvensutredningen setter krav om tilpasning til landskapet (Statens vegvesen, 2019, s. 17).

I den første fasen med kartlegging og analyse er det viktig å «... være bevisst på kvalitetene i landskapet og hvordan de kan ivaretas. Gjennom kartlegging og analyser kan man finne alternative veglinjer som tar hensyn til kvalitetene i landskapet, forkaste alternativer som har stor negativ innvirkning på verdifulle områder, og avdekke områder som bør utredes nærmere. [...] I de fleste tilfeller vil vegen være et betydelig teknisk inngrep. Et stort inngrep behøver ikke nødvendigvis bety at vegen og dets elementer representerer et negativt innslag i landskapet. Et velformet stort veganlegg kan også bli oppfattet som et positivt element som tilfører landskapet nye kvaliteter.» (Statens vegvesen, 2019, s. 18)

Estetikk er som nevnt tidligere viktig og må diskuteres i en tidlig prosjektfase. En veg med gode estetiske kvaliteter er ifølge veilederen:

- «lagt slik i terrenget at vegen tar hensyn til landskapets fysiske form og framstår som en naturlig del av landskapet
- har en harmonisk linjeføring
- har et velformet sideterreng uten skjemmende terrenginngrep
- gir en god reiseopplevelse» (Statens vegvesen, 2019, s. 18)

Vegen må tilpasses landskapet den bygges i, om det er et landskap i storskala eller et i mindre skala: «Landskapet legger premisser for vegens lokalisering. For å finne en god veglinje må terrengform, retning og skala legges til grunn. Store veganlegg bør forankres i de store dragene i landskapet, mens en mindre veg kan finne støtte i mindre terrengformer, vegetasjon og bebyggelse. Det gjelder å forestille seg opplevelsen av vegen, både som reisende og når vegen blir sett fra omgivelsene. Vegens rytme skal oppleves naturlig, og vegens kurvatur skal være intuitiv.» (Statens vegvesen, 2019, s. 32)

Landskapstyper og 'regler' for vegutforming i de ulike landskapstypene.

Veilederen fremsetter råd for forming av vegen i forhold til ulike landskapstyper. De overordnede formingsprinsippene beskriver hvordan vegen bør formes i landskapet med hensyn til landform og terrengform, vegetasjon, elver og vann, bebyggelse og dyrka mark og kulturlandskap.

Reiseopplevelsen skal være god, ved «... å utnytte og framheve positive kvaliteter i landskapet. Gjennom planlegging kan vi styre hva som kommer i den reisendes synsfelt, for eksempel vakre og interessante partier i landskapet.» (Statens vegvesen, 2019, s. 32)

Veilederen tar videre for seg terrengforming og konstruksjonsprinsipper på disse punktene: jord- og massehåndtering, bergskjæringer, terrengforming av løsmasser, skredsikring, bruer, underganger og kulverter, tunneler og portalområder, støyskjerming, støttekonstruksjoner/murer, vegetasjonsetablering i natur- og kulturlandskap, parklik vegetasjon, overvannshåndtering, belysning og øvrige installasjoner. Alle punktene påvirker landskapets karakter og kvalitet ved oppføring.

Oppfølging i anleggsperioden. Det kan oppstå interessekonflikter i anleggsfasen, og hvordan disse konfliktene løses kan få stor innvirkning på sluttresultatet for veganlegget, deriblant når det kommer til estetisk kvalitet: «[...] Avveining av ulike interesser er nødvendig, og det bør derfor samarbeides tverrfaglig for å sikre ønsket kvalitet i anlegget. I anleggsperioden er det viktig å se til at løsninger og ambisjoner knyttet til estetisk kvalitet som er fastlagt i planleggings- og prosjekteringsfasen, gjennomføres. I oppfølgingen er det viktig med god dialog mellom byggherre og entreprenør. Å gi entreprenøren en innføring i intensjonene bak utformingen av anlegget, kan være gunstig for å sikre et godt resultat. Det kan være hensiktsmessig å arrangere «grønne møter» eller andre samhandlingsarenaer hvor for eksempel massehåndtering og terrengforming kan være tema.» (Statens vegvesen, 2019, s. 56)

Skjøtsel av natur- og kulturlandskap. Der vegen bygges gjennom 'naturlike' arealer, som natur- og kulturlandskap kreves det at vegen tilpasses dette slik at man forbinder «... vegen og omgivelsene sammen samt forankre vegen i det omgivende landskapet, skape vakre grønne områder og

landskapsrom, sikre biologisk mangfold og bidra til trafiksikkerhet. Vegetasjon skal verne mot erosjon og ikke hindre sikt eller utsikt [18]. I natur- og kulturlandskapet er det viktig at skjøtselen tilpasses vegetasjonstype og håndterer både bevaringsverdige og uønskede arter på en riktig måte.

Både den naturlige utviklingen av sideterrengets vegetasjon og menneskelig virksomhet vil i mange tilfeller skape et annet bilde enn det veglandskapet som først ble etablert. Gjengroing eller avskoging er eksempler på en slik utvikling.

Gjengroing er en utfordring langs mange av vegene våre. Mange steder gror det opp tett vegetasjon som hindrer utsikt og begrenser mulighetene for å oppleve vegens omgivelser.» (Statens vegvesen, 2019, s. 65)

5.3 Dokumentanalyse: kommunal- og regional planlegging

Understrekinger i sitatene er mine egne og fremhever det som er viktig i tekstene.

5.3.1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023

Om dokumentet. *Nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging 2019-2023* er et dokument fra regjeringen som peker ut retningen for politikken de neste fire årene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b). De nasjonale forventningene for 2019-2023 er utarbeidet av Solberg-regjeringen. Dokumentet er viktig for å sikre forankring av nasjonal politikk i regionene og kommunene. Regjeringens forventninger omhandler samfunnsutvikling og arealbruk, for det er på kommunalt og til en viss grad regionalt at utviklingen og arealdisponeringen skjer. Derfor er de nasjonale forventningene viktige for å styre politikken, spesielt med tanke på bærekraftig utvikling og en effektiv offentlig sektor. Dokumentet tar i stor grad hensyn til stortingsmeldinger og offentlige utredninger som tidligere er utgitt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b). De nasjonale forventningene er også et uttrykk for dagens politiske klima.

Nasjonale forventninger og bærekraftsmålene. De nasjonale forventningene legger stor vekt på bærekraftsmål og viktigheten av at disse jobbes med i fylkene og kommunene: *«Fylkeskommuner og kommuner er nøkkelaktører for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling og realisering av bærekraftsmålene i Norge. De er nærmest befolkningen, lokale bedrifter og organisasjoner. Samtidig er de ansvarlig for mye av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker befolkningens levekår og utviklingsmuligheter. Regjeringen legger vekt på at arbeidet med å realisere bærekraftsmålene sikres bred forankring gjennom den regionale og kommunale planleggingen.»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 6). Dette kommer tydelig frem i forventningen om at *«Fylkeskommunene og kommunene legger FNs bærekraftsmål til grunn for samfunns- og arealplanleggingen.»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 6)

Kommunenes arealstrategi løftes frem som et viktig moment: *«Regjeringen mener at en overordnet arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel kan gjøre arealplanene bedre tilpasset samfunnets behov og utfordringer. Den kan bidra til helhetlig avveining mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk. Arealstrategien gir langsiktig retning til kommunens areal- og ressursforvaltning. Det er viktig for å samordne bolig-, areal- og transportplanleggingen, fremme næringsutvikling, redusere klimagassutslippene, tilpasse samfunnet til klimaendringene, skape sosialt bærekraftige samfunn og redusere nedbygging av dyrka mark og natur.»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 7)

Regionreformen har gitt fylkeskommunene nye politikkområder: *«Med regionreformen får fylkeskommunene større strategisk ansvar og oppgaver innen flere politikkområder, blant annet kulturminneforvaltning, kultur, næring og kompetanse. Regional planlegging vil være det sentrale verktøyet for å fastsette mål for de nye politikkområdene og gi strategisk retning til*

fylkeskommunenes virksomhet. Samtidig skal regionale planer i utgangspunktet være rådgivende.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 7)

Medvirkning i planprosesser. De nasjonale forventningene viser til at innbyggere skal involveres i planprosesser, og at dette er viktig for demokratiet: *«Regjeringen legger vekt på at det legges til rette for at innbyggere, fritidsboligeiere, organisasjoner og institusjoner, frivillig sektor og næringslivet kan delta i planprosessene. Det kan skje ved at planprosessene gjøres tilgjengelige og forståelige, og ved at det legges spesielt til rette for barn og unge og andre grupper som ikke er i stand til å delta direkte. Det er viktig at samiske interesser sikres deltakelse i planprosesser der de berøres. Tidlig og god involvering sikrer synliggjøring av relevant kunnskap og viktige interesser. Det vil gi et bedre grunnlag for interesseavveining og styrke planleggingen som demokratisk arena. Det vil også bidra til å redusere konfliktnivået og heve kvaliteten på planene.»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 9)

«Fylkeskommunal og kommunal planlegging er viktig for å redusere utslipp av klimagasser og energiforbruk. Beslutninger om lokalisering, byggemåte og utforming av bebyggelse, infrastruktur og tjenester, kan påvirke utslipp og energiforbruk i lang tid framover. [...] Omdisponering av skog og myr til andre formål bidrar til klimagassutslipp og negative konsekvenser for naturmangfold og økosystemtjenester. Omdisponering av jordbruksarealer kan øke presset på nydyrking av karbonrike arealer som skog og myr.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 15)

«Natur som våtmarker, myrer, elvebredder og skog kan dempe effektene av klimaendringer, og er viktig å ivareta i arealplanleggingen.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 15)

Samfunnet er sårbart for klimaendringer med tanke på samfunnssikkerhet. De nasjonale forventningene fordrer planlegging som tar høyde for dette: *«Kunnskap om samfunnets sårbarhet benyttes til å sette mål for en klimatilpasset og trygg samfunnsutvikling. Dette skal gjøres både gjennom beredskapsplanlegging etter sivilbeskyttelsesloven og i samfunns- og arealplanleggingen. Det er viktig at arealplaner bygger på et kunnskapsgrunnlag som avklarer all risiko og sårbarhet, herunder naturfarer og klimaendringer, virksomhetsrisiko og konsekvenser for svikt i viktige samfunnsfunksjoner.»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 15)

Forvaltning av naturmangfold og økologiske sammenhenger skal vurderes i planleggingen: *«Det er viktig at kommuner og fylkeskommuner vurderer virkninger for naturmangfoldet ut fra den samlede belastningen. Dette omfatter også vektlegging av økologiske og landskapsmessige sammenhenger på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Bevaring av leveområder for ville pollinerende insekter er viktig for økosystemer og for pollinering av landbruksvekster. Regjeringen legger stor vekt på å ivareta truet natur, og at økosystemene sikres god tilstand. Kommunene har et særlig stort ansvar for å bidra til dette i sin planlegging, blant annet ved å sikre utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven.»* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019b, s. 16)

«Større, sammenhengende natur- og friluftsområder i fjell og utmark og overordnet grønnstruktur er avhengig av en langsiktig sikring og forvaltning. Regionale og interkommunale planer kan være nyttige verktøy i dette. Norge har et særskilt ansvar for å ivareta villreinen som en nasjonal

ansvarsart og dens leveområder. Det skjer blant annet gjennom regionale planer for fjellområder med villrein og i annen kommunal og regional planlegging.

Vassdragene er en vesentlig del av norsk natur og viktig for helse, livskvalitet og næringsvirksomhet. Økt press på vassdrag og vassdragsnære områder fra forurensning og inngrep, stiller store krav til planleggingen. Regjeringen legger vekt på at regionale og kommunale planer tar hensyn til vassdragenes bruks- og verneverdier, og risikoen for flom, erosjon og skred.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 16)

Forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer: «Kulturminner og kulturmiljøer er ikke-fornybare fellesgoder, som kan gi grunnlag for økonomisk, sosial, kulturell og miljømessig utvikling. Gjenbruk av den historiske bygningsmassen kan også gi betydelige klimagevinster. Arealendringer og endret bruk er noen av de viktigste påvirkningsfaktorene for kulturminner og kulturmiljøer i Norge. Fylkeskommuner og kommuner har en viktig rolle i arbeidet med å ivareta kulturarven som ressurs for kunnskap, opplevelse, bruk og gjenbruk.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 16)

Utbygging av fritidsboliger og reiselivsmål skal skje på en bærekraftig måte. Noen av føringene de nasjonale forventningene legger for dette er:

«Fritidsboliger og turistmål med stor besøksfrekvens innebærer samtidig utbygging, transport, ferdsel og slitasje i natur- og friluftsområder. Det er viktig at slike forhold tas inn i planleggingen og at det legges til rette for økt aktivitet innenfor bærekraftige rammer.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 18)

«Regjeringen mener det er viktig at fylkeskommuner og kommuner i sine planer vurderer utbyggingssløsninger som sikrer landbrukets næringsgrunnlag og reduserer omdisponering av dyrka mark. Planene bør trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 18)

«Fortetting av eksisterende fritidsboligområder betyr mindre press på natur- og friluftsområdene. Regjeringen legger vekt på at utbyggingen skjer på en måte som sikrer kvalitet i områdene. Av hensyn til friluftsliv, landskap og naturmangfold er det viktig å unngå etablering av nye hytteområder over skoggrensen. Sammenhengende grønnskulpturer og god landskaps- og terrenqtilpasning av infrastruktur og bebyggelse, er viktig. Det er også viktig å bevare større, sammenhengende områder uten hyttebebyggelse i fjellområder med stort press på arealene.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 18)

Regjeringens forventninger kapittel 2 som har med utvikling av landskapet å gjøre:

- «Fylkeskommunene og kommunene identifiserer og tar hensyn til viktig naturmangfold, friluftslivsområder, overordnet grønnskulptur, kulturhistoriske verdier, kulturmiljø og landskap i planleggingen. Samlede virkninger tas hensyn til.

- Fylkeskommunene og kommunene vurderer arealbruken i strandsonen langs sjøen og i og langs vassdrag i et helhetlig og langsiktig perspektiv, og tar særlige hensyn til naturmangfold, kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser
- Fylkeskommunene og kommunene utvikler de norske verdensarvområdene som fyrstårn for den beste praksisen innenfor natur- og kulturminneforvaltningen gjennom arealplanleggingen
- Fylkeskommunene og kommunene avsetter tilstrekkelig areal til ønsket vekst i oppdretts- og havbruksnæringen gjennom oppdaterte planer, som også ivaretar miljøhensyn og andre samfunnsinteresser. [...]
- Fylkeskommunene og kommunene sikrer viktige jordbruksområder og kulturlandskap i landbruket gjennom langsiktige utbyggingsgrenser. Utbyggingsløsninger som kan redusere nedbygging av dyrka mark vurderes i samsvar med det nasjonale jordvernmålet.
- Fylkeskommunene og kommunene legger vekt på å bevare naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutvikling. Planleggingen sikrer reindriftens arealer samtidig som hensynet til reindriften veies opp mot andre samfunnsinteresser.
- Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for en bærekraftig utvikling i fjell og utmark og har særlig oppmerksomhet rettet mot områder med stort utbyggingspress. Dette skjer blant annet ved å fastsette langsiktige utbyggingsgrenser.
- Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for gode leveområder for ville, pollinerende insekter gjennom planleggingen og drift av arealer.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 19)

Bærekraftig areal- og transportplanlegging. For å sikre nettopp dette er fortetting rundt knutepunkter en av hovedstrategiene i de nasjonale forventningene: «Av hensyn til arealeffektivitet, reduserte klimagassutslipp og byspredning, mener regjeringen at det er viktig at det legges til rette for utbygging rundt kollektivknutepunkt i byer og tettsteder. Det vil også kunne styrke grunnlaget for levende byer, økt kollektivtransport, sykling og gange» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 21)

Det bør også legges mer vekt på regionale og interkommunale samfunns- og arealplaner; «Planene kan sikre at tilstrekkelig areal blir avsatt til boligbygging, bidra til sosialt bærekraftige samfunn, og motvirke et utbyggingsmønster som gir press på verdifulle arealer. Planene kan anvendes for å avklare knutepunkt for kollektivtrafikken og framtidige vekstområder, og trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og landbruks-, natur- og friluftsområder.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 22)

Forventninger til bærekraftig areal- og transportplanlegging:

- «Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for vekst og utvikling i kompakte og klart avgrensede byområder gjennom regionale bolig-, areal- og transportplaner. Planene fastsetter regionalt utbyggingsmønster, senterstruktur og hovedtrekk i transportsystemet.

- Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for videre utbygging av et godt samferdselsnett i hele landet.
[...]
- Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for høy arealutnyttelse i byområder gjennom fortetting og transformasjon med kvalitet i omgivelsene, med vekt på arkitektur, byrom, kulturmiljøer, grønnstruktur og andre miljøverdier. Lokalisering av boliger, service, handel og andre arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter vurderes i sammenheng med eksisterende eller framtidige kollektivknutepunkt.
- Fylkeskommunene og kommunene legger til rette for sykling og gange i byer og tettsteder, blant annet gjennom trygge skoleveier, ved å planlegge for gange og sykling fra kollektivknutepunkt og ut til friluftslivsområder, og for transportløsninger for grupper som er mindre mobile. [...]» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 23)

«Byer og tettsteder der det er godt å bo og leve» viser til hvordan regional og kommunal planlegging kan være med på å skape gode steder å bo som også gir god livskvalitet: «Gjennom god arkitektur og planlegging kan fylkeskommunene og kommunene være med å utvikle gode lokalsamfunn og boligområder, stimulere til fysisk aktivitet og et mer helsefremmende miljø. Vi vil i fremtiden etterspørre byer og tettsteder med både urbane og grønne kvaliteter, og med attraktive byrom, møteplasser og utearealer.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 26)

Utfordringer med overvann kan ifølge regjeringen gi nye muligheter:

«Naturbaserte løsninger kan være et viktig supplement for å forebygge og redusere skader ved flom i byer og tettsteder. Blågrønn infrastruktur i byer og tettsteder kan i tillegg styrke naturmangfoldet og gi befolkningen mulighet til naturopplevelse, rekreasjon og friluftsliv i nærmiljøet.

Parker, grønne områder og trær for rekreasjon og naturopplevelse er viktige elementer i byer og tettsteder. Mangel på ledige arealer gjør at parker og grøntområder ofte er truet av utbygging til både offentlige tjenester, næringsvirksomhet og boliger. Dette er områder som har stor verdi for livskvalitet og helse for alle innbyggere, ikke minst for barn og unge. I arealplanleggingen er derfor tilgang til grønne områder nær barnehager, skoler og andre institusjoner, viktige hensyn. Det er et mål at utbygging ikke øker sårbarheten for naturhendelser og klimaendringer, forringer barn og unges oppvekstmiljø eller reduserer tilgjengeligheten til grønne områder.

Ferdsl i grøntområder og naturomgivelser er den enkleste, vanligste og mest inkluderende formen for friluftsliv. Sti- og løypeplaner, og turruteplaner, på tvers av kommuner og fylker, vil bidra til dette. Helhetlig planlegging for egenorganisert fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv, utviklet i god dialog med innbyggere, legger grunnlaget for at planer er i tråd med befolkningens aktivitetsutvikling og etterspørsel.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 27)

Kvalitet i fysiske omgivelser er noe som gir økt livskvalitet og bidrar til steders identitet, og gir føringer for videre utvikling: «Måten de menneskeskapte omgivelsene utformes på, og hvordan bygg plasseres i forhold til hverandre, påvirker muligheten for videre utvikling av stedet.

Menneskeskapte og naturbaserte omgivelser er ressurser i byutviklingen som styrker særprege og identitet. Transformasjon og ny bruk av eldre bygningsmasse kan bidra til bevaring og vitalisering av de historiske byområdene. God arkitektur, historiske bygninger og bymiljøer bidrar til stedsidentitet og positive opplevelser av sentrum, og er ressurser som bør utnyttes for å utvikle attraktive by- og tettstedssentre.

De vanligste årsakene til tap eller svekking av kulturminneverdier, er utbyggingspress og manglende bruk av eldre bygninger. Kommunene har hovedansvaret for å identifisere, verdsette og forvalte verneverdige kulturminner, kulturmiljøer og kulturhistoriske landskap i tråd med nasjonale mål. Fylkeskommunene og Sametinget har ansvar for å ivareta de nasjonale og vesentlige regionale kulturminneinteressene og bistå kommunene med veiledning.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 28)

Sentrumsutvikling er også viktig: «Et levende og mangfoldig sentrum med et variert tilbud av møteplasser, handel, tjenester og kultur- og fritidsaktiviteter, er viktig for byenes og tettstedenes attraktivitet og konkurransekraft. Et slikt sted gir gode opplevelser og stedstilhørighet. Åpne og inkluderende fasader og aktive første-etasjer med publikumsrettet aktivitet og virksomhet, bidrar til gater og byrom der det kjennes tryggere og mer attraktivt å oppholde seg» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 28)

Regjeringens forventninger til gode steder å bo, som hensyntar landskap:

- Kommunene har en aktiv og helhetlig areal- og sentrumspolitikk med vekt på styrking av sentrumsområdene. Boliger, næringsvirksomhet, arbeidsplasser og tjenestetilbud lokaliseres i eller tett på sentrum, med god tilrettelegging for kollektiv, sykkel og gange. [...]
- Kommunene vektlegger arkitektur og kvalitet i de bygde omgivelsene, og planlegger med utgangspunkt i stedenes særprege, kulturhistoriske elementer og viktige landskapstrekk. Eldre bebyggelse og bystrukturer vurderes som ressurser i en sirkulær økonomi. [...]
- Kommunene legger vekt på å ivareta byrom og blågrønn infrastruktur med stier og turveger som sikrer naturverdiene, hensyn til overvann og legger til rette for fysisk aktivitet og naturopplevelser for alle. [...]
- Kommunene ivaretar barn og unges interesser gjennom en samfunns- og arealplanlegging som skaper trygge, attraktive og aktivitetsfremmende by- og bomiljø
- Kommunene sikrer trygge og helsefremmende bo- og oppvekstmiljøer, frie for skadelig støy og luftforurensing» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b, s. 29)

5.3.2 Veileder: Metode for landskapsanalyse i kommuneplan (2011)

Om dokumentet. Veilederen er fra 2011 og ble utarbeidet av Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren. Metoden er en videreføring av rapporten «Landskapsanalyse. Fremgangsmåte for vurdering av landskapskarakter og landskapsverdi» fra 2010, og innholdet er tilpasset arbeid med kommuneplan. Metoden er svært lik Metode: konsekvensutredning av klima- og miljøtema: Landskap og tar for seg samme type verdiskala (Miljødirektoratet, u.å.). Metoden er beregnet for kommuner eller konsulenter som ønsker å utarbeide landskapsanalyser for sine områder, men også fylkeskommunene og regionale myndigheter fordi de er høringsinstans i slike planer. Innledningsvis beskrives formålet med veilederen, nasjonale mål for forvaltning av landskap og forholdet mellom kommuneplan og landskapsanalyse. Selve metoden er inndelt i fem faser: 1. forberede, 2. beskrive, 3. fastsette landskapskarakter, 4. vurdere landskapets verdi og 5. vurdere konsekvenser for landskapet av kommuneplan:



Figur 5.3 Faseinndeling for landskapsanalyse i kommuneplan. Prosessen består av fem faser (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 11).

Analysens bruksområde:

«Oppsummert kan vi si at en landskapsanalyse kan ses som en grunnlagsinvestering.

Analysen vil være nyttig for kommunen til mange formål:

- Gi oversikt over kommunens landskapsressurser generelt
- Gi kunnskap om landskapet som ressurs for næringsutvikling og verdiskaping
- Gi kunnskap til landbruksnæring og landbruksforvaltning
- Gi kunnskap for kommunens arealplanlegging
- Formidle kommunens særpreg og identitet knyttet til landskap – styrke
- identitet og tilhørighet
- Være en opplevelses- og bruksressurs for innbyggere og reiselivsnæring
- Gi kunnskap for langsiktig forvaltning og skjøtsel av landskapet»

«Landskapsanalysen kan benyttes tidlig i en planprosess for å identifisere områder hvor arealendringer ikke er aktuelle, og hvor det dermed ikke er behov for å gå videre med landskapsanalyse og konsekvensutredning.» (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 6)

Det er også viktig å heve blikket under analysen og se området i en regional sammenheng: «Den overordnede landskapsforståelsen bør også drøftes i en regional sammenheng, for å kunne gi mulighet til å vurdere hva som er spesielt og hva som er representativt ved landskapet i kommunen.» (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 44)

Om forholdet mellom veilederen og Europarådets landskapskonvensjon:

«I miljø- og arealpolitikken er det gitt nasjonale mål og retningslinjer for forvaltning av landskapet. Norges godkjenning av Den europeiske landskapskonvensjonen gir også føringer for arbeidet med landskap. Disse målene og føringene, som er gjengitt under, har lagt premisser for metoden for landskapsanalyse. Den europeiske landskapskonvensjonen ble vedtatt av medlemslandene i Europarådet i oktober 2000 og Norge godkjente den året etter. Konvensjonen trådte i kraft 1. mars 2004, og angår alt landskap – fra sentrale bylandskap til perifere kyst- og fjellandskap, fra særlig verdifulle landskap til landskap som trenger kvalitetshevende tiltak. Den understreker behovet for å sikre kvalitet og et mangfold av alt landskap i Europa som en felles ressurs, gjennom målrettet planlegging, forvaltning og vern.

Landskapet er ifølge konvensjonen både en verdi som skal forvaltes, men også en ressurs som kan utvikles og gi grunnlag for ny verdiskaping. Landskapet kan betraktes som et felles gode som alle har lik tilgang til og mulighet til å gjøre til sitt; både den fastboende, turistene og den næringsdrivende, ulike samfunnssektorer og forvaltningsnivå. Folkelig engasjement og demokratisk medvirkning spiller en viktig rolle. Konvensjonen legger også til grunn en helhetlig tilnærming til landskap, der det naturgeografiske og kulturhistoriske vektlegges i tillegg til det romlig-estetiske.» (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 7-8)

Veilederen viser også til sammenheng mellom metoden og Stortingsmelding nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*, som tar opp landskapskonvensjonen: «[stortingsmeldingen] viser til landskapskonvensjonen og dens formål. En viktig arealpolitisk føring, gitt i denne stortingsmeldingen, er at 'Miljøkvaliteter i landskapet skal bevares og styrkes gjennom økt kunnskap om verdier og bevisst planlegging og arealpolitikk'.» (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 8)

Veilederens sammenheng med plan- og bygningsloven (27. juni 2008):

«[plan- og bygningsloven] framhever kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap som en oppgave og et hensyn som planlegging etter loven skal ivareta, jf. § 3-1 b. Lovens bestemmelser gir flere virkemidler enn tidligere til å ivareta landskap i planer, gjennom bruk av hensynssoner, arealformål og bestemmelser, og gjennom konsekvensutredninger.» (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 8)

Om arealstrategier i kommuneplanens arealdel:

«Arealstrategier sier noe overordnet om hvilken arealbruk kommunen ser for seg i framtida.

Arealstrategien kan peke ut alternative vekstretninger generelt, utbygging av avlastningssentra, retninger for utbygging av kollektivtransport og lignende, uten at den går ned på detaljnivå.

Vurderingen av konsekvenser for landskapet av strategien vil da normalt være på et overordnet

nivå. For dette formålet vil kommunen ha behov for kunnskap om hva som karakteriserer

landskapet i de aktuelle områdene og på bakgrunn av det vurdere konsekvensene av strategien. Vil

den planlagte arealutviklingen bygge opp under og styrke landskapets karakter og særpreget, eller vil

den endre det, og vurderes disse endringene som positive eller negative?» (Direktoratet for

naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 9)

Virkninger av overordnede arealstrategier skal vurderes med hensyn til landskapet. Et eksempel på dette kan leses under i figur 5.4. Det som skal vurderes er blant annet om jordbrukslandskapet vil bli mer fragmentert, om strategien får konsekvenser for landskapets særpreget og om påvirkningen vil være av positiv eller negativ karakter:

Eksempel på vurdering av virkningen av overordnet arealstrategi

Kommunen vil på grunn av begrenset utbyggingsareal rundt kommunesenteret utvikle et bygdesenter til avlastningsområde. Bygdesenteret som har vokst fram rundt det gamle kirkestedet, består i dag av dagligvarebutikk, barnehage, bensinstasjon og et mindre boligfelt. Rundt dette ligger et åpent jordbruksareal med markerte gårdstun, store, sammenhengende kornåkre og ei meanderende elv. Det er dette åpne jordbrukslandskapet som sammen med elveløpet dominerer området og gir landskapet særpreget. Kommunen ser for seg at dette området utvikles til et avlastningssenter med flere mindre boligfelt, barne- og ungdomsskole, noen flere servicefunksjoner og et lite idrettsanlegg. Kommunen må da vurdere virkningen av dette på landskapet:

- Vil planlagt utvikling beslaglegge mye jordbruksareal, og vil det gjøre jordbrukslandskapet mer fragmentert?
- Elveløpet med tilhørende kantvegetasjon som i dag er godt synlig – hva skjer med det?
- Andre overordnede konsekvenser?
- Vil foreslått arealstrategi ha negative konsekvenser for landskapets særpreget, eller kan utviklingen bidra til å styrke særpreget?
- Vurderes påvirkningen på landskapet som positiv eller negativ?

Figur 5.4 Eksempel på vurdering av virkningen av overordnet arealstrategi (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 10).

Medvirkning i metoden er viktig. Innbyggere skal involveres i beskrivelsen av landskapet slik at den gjenspeiler landskapet slik de ser det: «Målet er at landskapet beskrives på en slik måte at det er gjenkjennelig for innbyggerne. Dette skal også sikres gjennom medvirkning i prosessen.»

(Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 6). Veilederen viser videre til hvilke overordnede føringer for medvirkning som følges:

Om medvirkning i metoden og forholdet til plan- og bygningsloven:

«Plan- og bygningsloven har bestemmelser om medvirkning i planlegging og konsekvensutredninger. Varsel og kunngjøring, høringer og møter skal sikre at lokalbefolkning, interessegrupper og fagmyndigheter får informasjon og kan fremme sine synspunkter. Samarbeidsplikt skal sikre at fagmyndigheter får anledning til å bidra med sin fagkunnskap inn i plan- og utredningsprosesser.» (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 16)

Om medvirkning i henhold til Europarådets landskapskonvensjon:

«Den europeiske landskapskonvensjonen vektlegger spesielt hvordan den enkelte opplever landskapet, og et viktig mål med konvensjonen er å styrke enkeltmenneskets og lokalsamfunnets medvirkning i arbeidet med planlegging, vern og forvaltning av landskap. Lokalbefolkningen kan bidra til landskapsanalysen både som aktiv kunnskapsleverandør og som kvalitetssikrer av arbeidet som er gjort.» (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 16)

Registreringstemaer i analysen. Andre fase av analysen, *Beskrive*, tar for seg ulike registreringstemaer som skal dekke ulike aspekter ved landskapet. De seks registreringstemaene i metoden er landformer og vann, vegetasjon, arealbruk og bebyggelse, kulturhistorien i landskapet, kulturelle referanser og romlig-estetiske forhold. Temaene «... skal til sammen gi kunnskap om landskapets mange dimensjoner» (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 20). Registreringen skal «... danne grunnlaget for fastsetting av landskapskarakter og verdi». (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 20)

Fase tre i analysen handler om å fastsette landskapskarakteren, vurdere sammenhenger og utføre gyldighetstest. Gyldighetstesten går ut på å teste den informasjonen man har samlet inn om delområder og landskapskarakter, samt selve inndelingen, stemmer overens med det lokalbefolkningen oppfatter. Dette er viktig for forankringen og «... vil gi økt legitimitet til de vurderinger som gjøres senere i prosessen» (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 28). For å gjennomføre gyldighetstest kan man arrangere folkemøter eller inviterer nøkkelpersoner fra bedrifter, organisasjoner eller som er representativ for en gruppe og som kan vurdere gyldigheten med bakgrunn i utdanning, interesser eller yrke.

Vurdere landskapets verdi. For å vurdere landskapets verdi er det foreslått en rekke verdikriterier i metoden. Disse er:

«Mangfold og variasjon: Er landskapet innholdsrikt og variert både i form og innhold, funksjoner og historier? Er det mange ulike enkeltelementer som preger landskapet?

Tidsdybde og kontinuitet: Er mye av den kulturhistoriske utviklingen synlig i landskapet? Er landskapet en del av viktige natursammenhenger? Er det tydelig sammenheng mellom ressursgrunnlaget og bruk/aktivitet/bosetting? Har landskapet et preg av helhet, harmoni og konsistens?

Brudd og kontrast: *Inneholder landskapet brudd og kontraster og bidrar dette til å belyse landskapets utvikling? Brudd og kontraster kan være menneskeskapt eller naturgitte.*

Tilstand og hevd: *Er landskapet preget av å være holdt i hevd og vel skjøttet? Er det deler av landskapet som er i forfall eller er forringet gjennom mangel på drift, skjøtsel og vedlikehold?*

Inntryksstyrke og utsagnskraft: *Tiltrekker landskapet seg spesiell oppmerksomhet? Er det forhold ved landskapet som har særlig kraft og dominans? (Dette kriteriet kan knyttes til stort mangfold, men også til det motsatte – ensartet i ett eller et fåtall forhold.)*

Lesbarhet: *Er landskapets utvikling og innhold lett å forstå? Er sammenhengene tydelige? Har landskapet et pedagogisk potensial, er det lett å formidle?*

Tilhørighet og identitet: *Er det et landskap folk (lokalt/regionalt/på landsbasis) har sterk tilhørighet til, basert på f.eks. hendelser og historier eller på geografiske kjennetegn/landemerker? Inngår denne tilhørigheten i folks identitet, knyttes identiteten til landskapet?» (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 47-48)*

Basert på disse kriteriene kan man rangere landskapene i henhold til følgende skala:

Svært stor verdi	Landskap av nasjonal betydning eller med verdier over gjennomsnittet i regional sammenheng.
Stor verdi	Landskap som er vanlig forekommende i regional sammenheng, og/ eller med verdi over gjennomsnittet i lokal sammenheng.
Middels verdi	Landskap som er vanlig forekommende i lokal sammenheng og/eller med verdi som ligger under gjennomsnittet i regional sammenheng.
Liten verdi	Landskap med få verdier i lokal sammenheng.
Ubetydelig verdi	Landskap med klart redusert verdi/forringete landskap, men også landskap hvor det kan finnes et potensial for omforming/repasjon utvikling.

Figur 5.5 Verdiskala for landskap (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 49).

Det understrekes at «... alle landskap har potensielle verdier som kan realiseres gjennom aktiv og målrettet innsats. Dette kommer kanskje tydeligst til uttrykk i de områdene som i dag framstår med sterkt reduserte verdier, som områder med avsluttet masseuttak eller nedlagte næringsarealer.» (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 49)

Vurdere konsekvenser for landskapet av kommuneplan. I den femte fasen av landskapsanalysen skal det vurderes hvilke konsekvenser planen vil få for landskapet. For å vurdere konsekvensen av

planen må man først vurdere hvilken påvirkning den vil få på landskapets karakter. For å vurdere dette kan følgende skala benyttes (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011):

Svært stor negativ påvirkning	Utbyggingsområdet vil føre til en omfattende negativ endring i landskapets karakter.
Stor negativ påvirkning	Utbyggingsområdet vil merkbart endre landskapets karakter i negativ retning.
Middels negativ påvirkning	Utbyggingsområdet vil endre landskapets karakter i negativ retning.
Liten negativ påvirkning	Utbyggingsområdet vil til en viss grad påvirke landskapets karakter i negativ retning.
Positiv påvirkning	Utbyggingsområdet vil påvirke landskapets karakter i positiv retning (grad av påvirkning er ikke spesifisert).

Figur 5.6 Skala for vurdering av påvirkning av landskapets karakter (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 57).

Påvirkningsgraden og verddivurderingen av landskapet kan så brukes til å vurdere *konsekvensen* av planen. Et landskap av liten verdi hvor tiltaket får stor positiv påvirkning av landskapskarakteren vil gi positive konsekvenser for landskapet. Omvendt så vil et landskap av svært stor verdi hvor tiltaket har stor negativ påvirkning av landskapet gi svært store negative konsekvenser for landskapet:

Påvirkning \ Verdi	Stor negativ påvirkning	Middels negativ påvirkning	Liten negativ påvirkning	Positiv påvirkning
Svært stor verdi	Svært store negative konsekvenser ----	Store negative konsekvenser ---	Middels negative konsekvenser --	Positive konsekvenser
Stor verdi	Store negative konsekvenser ---	Store negative konsekvenser ---	Middels negative konsekvenser --	Positive konsekvenser
Middels verdi	Middels negative konsekvenser --	Middels negative konsekvenser --	Små negative konsekvenser -	Positive konsekvenser
Liten verdi	Små negative konsekvenser -	Små negative konsekvenser -	Små negative konsekvenser -	Positive konsekvenser
Ubetydelig verdi	Små negative konsekvenser -	Små negative konsekvenser -	Små negative konsekvenser -	Positive konsekvenser

Figur 5.7 Gradering av konsekvenser (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 58).

5.3.3 Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen

Distriktsmeldingen ble lagt frem av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå: Kommunal- og distriktsdepartementet) av regjeringen Solberg. Meldingen beskriver fremtidens distriktpolitikk, og skal gi føringer for næringslivet og regional og kommunal planlegging: «Regjeringen ønsker levende lokalsamfunn og vekst i hele landet» står det innledningsvis i meldingen. «Livskraftige lokalsamfunn» eller «levende lokalsamfunn» går igjen som tematikk. Meldingen tar for seg blant annet FNs bærekraftsmål (kap. 2), naturressurser i distriktene (kap. 6), samferdsel og infrastruktur (kap. 8), lokaliseringpolitikk (kap. 9), livskraftige lokalsamfunn for folk og bedrifter (kap. 11) og regional samfunnsutvikling (kap. 12). Disse kapitlene er mest relevante for dokumentanalysen.

Distriktsmeldingen er i likhet med andre meldinger som går på samfunnsutvikling tuftet på FNs bærekraftsmål. Meldingens forhold til bærekraftsmålene og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 i beskrives i kapittel 2.2:

«Fylkeskommuner og kommuner er nøkkelaktører for å realisere bærekraftsmålene i Norge. De er nærmest befolkningen, lokale bedrifter og organisasjoner. Samtidig er de ansvarlig for mye av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker befolkningens levekår og utviklingsmuligheter. Regjeringen legger vekt på at arbeidet med å realisere bærekraftsmålene sikres bred forankring gjennom den regionale og kommunale planleggingen. Med nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging lansert i mai 2019, forventer regjeringen at fylkeskommunene og kommunene legger FNs bærekraftsmål til grunn for samfunns- og arealplanleggingen, jf. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 21)

Om styrking av folkestyret: *«Et sterkt lokalt folkestyre gir folk og lokalsamfunnfrihet og mulighet til å styre sin egen hverdag og samfunnsutvikling. Regjeringen vil styrke de viktige fellesskapene og bygge samfunnet nedenfra gjennom å spre makt og gi enkeltmennesker, familier og lokalsamfunn mulighet til å styre sin egen hverdag og til å forme sin egen framtid.»* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 10)

Om krav til samarbeid på tvers av sektorer: *«Dagens samfunnsutfordringer er grense- og sektoroverskridende. Det stilles krav til omstilling i næringslivet, innovasjon i offentlig sektor, integrering, kutt i klimagassutslipp og tilpasning til nye klima- og miljøvilkår. Da må nasjonal, regional og lokal politikk og forvaltning virke sammen på en måte som gir rom for differensiering og samarbeid. Samstyring på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, samarbeid med privat sektor om fremtidens løsninger og et aktivt sivilsamfunn vil gi mer effektiv og målrettet forvaltning av offentlige midler.»* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 22)

Om utbygging av strømmnett: «Regjeringen vil legge til rette for en samfunnsmessig rasjonell utbygging av strømmettet i hele landet.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 79)

Om skogbruk: «Skogen er en viktig del av næringsgrunnlaget for mange bønder, spesielt i Hedmark, Oppland og Buskerud. I underkant av en tredjedel av sysselsettingen i skogbruket i 2017 var på sentralitetsnivå 5 og 6 (lavest sentralitet). For at større deler av det produktive skogarealet kan tas i bruk, styrker regjeringen infrastrukturen i skogbruket. Bedre skogsvegnett, offentlige veier, jernbaneløsninger og tømmerkaier bidrar til reduserte transportkostnader og økt konkurransevne i skog- og trenæringen.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 83)

Om kommunalt og regionalt samarbeid med reiselivsnæringen: «Regionale og lokale myndigheter har virkemidler som kan påvirke reiselivets utvikling. Regjeringen ønsker at kommunene skal bruke sitt handlingsrom for å bidra til å styre utviklingen i bærekraftig retning. For å lykkes må både kommunalt og regionalt nivå forvalte sine roller som planmyndighet og tilskuddsforvalter på en langsiktig og strategisk måte. Det krever et godt samarbeid med reiselivsnæringen.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 86)

Regjeringens tiltak for å styrke kulturelle reisemål: «For å styrke Norges posisjon som kulturelt reisemål og øke verdiskapingen innenfor kultur- og reiselivsnæringene, har regjeringen lagt fram en strategi for kultur og reiseliv i 2019. Den skal bidra til å synliggjøre og realisere potensialet av økt samarbeid mellom de to områdene, først og fremst gjennom økt kulturturisme i hele landet. Aktørene som skaper, formidler og tilbyr kulturelle aktiviteter og opplevelser til de reisende består både av myndigheter, frivillige, institusjoner og virksomheter, lokalisert over hele landet. Næringsaktørene spenner fra gründere og små enkeltmannsforetak til store virksomheter. Mange kulturtilbud er uavhengige av årstid, og kan dermed bidra til å utvide reiselivssesongen. Resultatet kan bli økt verdiskaping i norsk kultur og næringsliv og flere helårsarbeidsplasser i reiselivet.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 86)

Om natur- og kulturarv som grunnlag for reiseliv: «Norsk reiseliv er i stor grad basert på opplevelser i norsk natur. Friluftsliv er et viktig grunnlag for reiselivet og lokalsamfunnsutvikling. Dette er vektlagt i stortingsmeldingen om friluftsliv som ble lagt fram i 2016, Meld. St. 18 (2015–2016) Friluftsliv — Natur som kilde til helse og livskvalitet, som regjeringen i 2018 fulgte opp med en egen handlingsplan som skal motivere til friluftsliv og ivareta og utvikle arealer for friluftsliv. Et sentralt tiltak er å gi et løft for ferdelsårene i friluftslivet, og Miljødirektoratet har i 2019 startet et flerårig ferdelsåreprosjekt, med formål å fremme et nettverk av turstier i kommunene. Arbeidet i prosjektet skjer i nært samarbeid med fylkeskommunene. Regjeringen vil videre forenkle lovverket som regulerer friluftsliv, slik at det legges bedre til rette for nye friluftstyper, som for eksempel terrengsykling, kiting og klatring i utmark. Regjeringen vil videreutvikle ordningen Nasjonale turiststier. Økningen i internasjonale turister som besøker norske turstier og fjellområder, har gitt nye utfordringer. Flere av de mest populære turstiene er utsatt for betydelig slitasje og forsøpling, noe som medfører behov for bedre tilrettelegging av stiene. Samtidig er det større behov for

skilting, merking, informasjon og tiltak som bedrer sikkerheten til de besøkende.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 87)

Om utvalgte kulturlandskap i jordbruket:

Boks 6.9 Utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet opprettet i 2009 ordningen Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Målet med ordningen, som i år markerer 10 års jubileum, er å ta vare på helhetlige jordbrukslandskap med store miljøverdier knyttet til biologisk mangfold og kulturminner og kulturmiljøer. Gjennomføring av tiltak i områdene er basert på frivillighet og det tildeles tilskudd til skjøtsel, istandsetting og verdiskaping. I 2019 er det avsatt 32,8 mill. kroner til ordningen, der 11 mill. kroner kommer fra jordbruksavtalen og 21,8 mill. kroner fra Klima- og miljødepartementets budsjett. I 2020 blir budsjettet til Utvalgte kulturlandskap økt med 4,5 mill. kr over jordbruksavtalen. Økte midler skal medføre at antall utvalgte områder skal økes.

Departementene har siden ordningen ble etablert, vært opptatt av at landskapene også skal kunne bidra til økt verdiskaping lokalt. Det er derfor behov for tilrettelegging for ulike typer tiltak, herunder besøkstiltak og tiltak for formidling m.m. Utvalgte kulturlandskap i jordbruket skal også gi kunnskap og opplevelser og være en ressurs for fremtiden. Antall områder i dag er 44, spredt over hele Norge og representerer jordbrukslandskap til fjells, i fjorder, kyst og innland. Blant de største områdene er Stølsvidda i Oppland på 34 800 dekar og blant de mindre områdene er Bøensetre i Østfold på 90 dekar. Området Skårfvåggi/Skardalen i Troms var ett av områdene som ble pekt ut allerede i 2009 og her har man ved siden av å skjøtte arealer og å sette i stand kulturminner, arbeidet med skilting og merking av stier, vedlikeholdt turstier, sauestier, bygdeveier, restaurert gammelt fjøs til museum og håndverksstue, gjenoppbygd evakueringsgamme og båtgamme, utarbeidet brosjyrer om turstier, stedsnavn og kulturlandskap samt igangsatt planlegging av parkeringsmuligheter for besøk.

Figur 5.8 Utvalgte kulturlandskap i jordbruket (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a, s. 83)

Om naturmangfold: *«Regjeringen vil sikre naturmangfoldet og livsgrunnlaget for kommende generasjoner, slik at vi overlater naturen og miljøet vårt i minst like god stand som vi overtok det fra våre forfedre. Regjeringens handlingsplan for styrket forvaltning av verneområder ble lagt fram våren 2019. En vernepolitikk som gjennom bruk bygger opp under verneverdiene og gir grunnlag for verdiskaping, er et viktig virkemiddel i norsk naturforvaltning.»* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 88)

Om kulturminner, kulturmiljøer og landskap: *«Kulturminner, kulturmiljøer og landskap gir grunnlag for reiseliv og lokalsamfunnsutvikling, som arena for opplevelser og med muligheter for aktiviteter og næringsvirksomhet. Koblingen mellom natur og kulturarv er tydelig for Vegaøyen verdensarv. Kulturlandskapet i området er et resultat av samspillet mellom menneske og natur over lang tid. Det er den unike ærfugl- og duntradisjonen som er sentral her og kulturen knyttet til dette[...]»* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 88)

Om samferdsel: *«God infrastruktur og et godt samferdselstilbud binder sammen ulike deler av landet.»* (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 107)

«Regjeringen vil legge til rette for bruk av ny teknologi i transportsektoren der det gir bedre kapasitetsutnyttelse, økt trafiksikkerhet og et bedre tilbud til de reisende, og bidra til å nå klima- og miljøpolitiske mål.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 107)

Om flom og skredsikring: «Norge har de senere årene opplevd flere flom- og skredhendelser med betydelige skader. Klimaendringer vil forsterke dette. Så langt er det avdekket at 160 000 mennesker bor i utsatte områder. Bevisstheten i samfunnet omkring risiko har økt, samtidig som at befolkningsvekst og økonomisk vekst påvirker skadepotensialet. Innbyggere og tilreisende skal oppleve stor grad av trygghet for ikke å bli rammet av flom og skred. Utfordringene knyttet til håndtering av risikoen er på mange områder så store at det er behov for et sterkt statlig engasjement med bistand både faglig og økonomisk. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) bistår kommunene med forebygging av flom- og skredskader, og bidrar med kompetanse og ressurser til kartlegging, arealplanlegging, sikring, overvåking, varsling og i beredskapssituasjoner. Arbeidet skal redusere faren for tap av menneskeliv og skader på verdier ved flom og skred som kan ramme eksisterende bebyggelse.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 121)

Om «Livskraftige lokalsamfunn for folk og bedrifter»: «Forutsetningene for utvikling varierer fra sted til sted. Likevel er det et sett med faktorer som vi vet er viktige. Vi vet for eksempel at bredden i det lokale arbeidsmarkedet har betydning for om folk velger å flytte til et sted, mens trivsel og gode tjenester får folk til å bli boende. En god grunnskole i rimelig nærhet kan være avgjørende for familier. Trygge og tilgjengelige helse- og omsorgstjenester er en forutsetning for mange. Et aktivt lokalsamfunn med butikker og servicetilbud, kultur- og idrettstilbud, friluftsmuligheter og sosiale arenaer kan bidra til både bosteds- og besøksattraktiviteten. Rekruttering av arbeidskraft krever tilgjengelige boliger og attraktive bomiljø. En aldrende befolkning gir nye boligbehov.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 133)

Om samfunnsdelen i kommuneplanen og behov for strategisk bruk i henhold til Meld. St. 18 (2016-2017): «I denne delen av kommuneplanen setter kommunen mål og strategier for den lokale samfunnsutviklingen. Det er viktig at alle interesser i lokalsamfunnet blir involvert i utarbeidelse av og gjennomføring av planene, at de får et eierskap til planene, og at planene blir aktivt brukt. For at planene skal oppfattes som viktige og relevante for næringsliv, innbyggere, frivillig sektor og kommunen selv, må planene holdes oppdaterte.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 143-144)

«Kommunene bør ha oppdaterte samfunnsplaner for å møte grunnleggende utfordringer og kommende omstillinger, både i privat og offentlig sektor. Oppdaterte arealplaner er også viktig, spesielt for de deler av kommunen der utbygging av boliger, næring eller teknisk infrastruktur er aktuelt. Dette vil gi kommunen bedre politisk styring over arealbruken, kunne forebygge unødige og tidkrevende konflikter, og gjøre planprosessen mer forutsigbar for alle aktører.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 144)

Om hensyn som skal tas i forbindelse med reiseliv og utbygging i tilknytning til dette: «Vekst i reiseliv og økt bruk av fritidsboliger gir grunnlag for lokal vekst og arbeidsplasser, med utvikling av infrastruktur og tjenestetilbud som også er til nytte for fastboende. Fritidsboliger og turistmål med stor besøksfrekvens innebærer samtidig utbygging, transport, ferdsel og slitasje i natur- og

friluftsområder. Regjeringen legger vekt på at planlegging av arealer for utbygging av fritidsboliger skjer på en måte som sikrer kvalitet i områdene, og at sammenhengende grønnstrukturer og god landskaps- og terrengtilpasning av infrastruktur og bebyggelse ivaretas. Av hensyn til friluftsliv, landskaps- og naturmangfold i fjellområdene er det viktig å unngå etablering av nye hytteområder over skoggrensen. I fjellområder med stort press på arealene er det viktig å bevare større, sammenhengende områder uten hyttebebyggelse. Regjeringen har igangsatt et arbeid med å utarbeide en ny veileder for planlegging av fritidsboliger, og vil også vurdere utarbeidelse av statlige planretningslinjer for fjellområdene. Det er viktig for regjeringen at utviklingen av bolig-, fritidsbolig- og næringsområder i kystsonen sees i sammenheng med natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og allmenhetens interesser.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019a, s. 149)

5.4 Dokumentanalyse: energisektoren

Understrekinger i sitatene er mine egne og fremhever det som er viktig i tekstene.

5.4.1 Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land. Endringer i konsesjonsbehandlingen

Om meldingen. Stortingsmeldingen Vindkraft på land legger føringer for vindkraftpolitikken i Norge. Meldingen legger også frem regjeringens ønske om å endre konsesjonsbehandlingen for å sikre bedre beslutningsgrunnlag og bedre lokal og regional forankring av prosjektene. Meldingen Kraft til endring (Meld. St. 25 (2015-2016)) førte til at mange konsesjoner ble gitt i 2016, men det er i de senere årene vindkraftverkene har blitt bygd, på grunn av nedgang i kostnader. I 2019 ble det innført en midlertidig stans i konsesjonsbehandlinger. Denne behandlingen ble igjen åpnet for nye vindkraftverk april 2022, «... dersom vertskommunen samtykker til det» (NVE, 2022). Meldingen viser til en landskapsforståelse i kapittel 6.2: *«Landskapet er formet over tid av naturgitte prosesser og gjennom menneskers bruk og påvirkning. Også menneskers oppfatning av landskapet endrer seg over tid, og påvirkes av kulturelle endringer.»* Videre viser meldingen til landskapskonvensjonens landskapsdefinisjon.

Det understrekes også at landskap krever samarbeid på tvers av sektorer. Meldingens kobling med Europarådets landskapskonvensjon beskrives også i **kapittel 6.2**:

«Landskap i planlegging og konsekvensutredning er et komplisert område, der mange fag må koordineres og samkjøres i samsvar med landskapskonvensjonens prinsipper, jf. boks 6.4. Konvensjonen vektlegger blant annet folks rett til å medvirke aktivt i utviklingen av landskapene, og at landskapsforandringer skal styres og samordnes, med sikte på en bærekraftig utvikling. Helhetsvurderinger av disse sammenhengene og landskapets særpreg, skal ligge til grunn ved alle nasjonale, regionale og lokale beslutninger som påvirker landskap. Det pågår for tiden et utviklingsarbeid i forskningsmiljøer, direktorater og andre fagmiljøer knyttet til utvikling av felles begrepsbruk og nye metoder for å ivareta landskap i forvaltning, planlegging og konsekvensutredninger.» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 65)

Vindkraftutbygging og lovverket. Utbygging av vindkraftanlegg er unntatt reguleringsplikt og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven, men er underlagt konsekvensutredningskrav etter pbl. Anlegg kan ikke stride mot gjeldende arealformål i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Prosjekthaver kan søke om dispensasjon fra vertskommunen. Vilkårene for å få dispensasjon oppfylles når prosessen for å få konsesjon fra NVE etter energiloven er endelig. I tilfeller hvor vertskommunen ikke gir dispensasjon eller omregulerer kan staten gå inn og vedta konsesjon under statlig arealplan jf. Energiloven (Olje- og energidepartementet, 2020).

Prosess for konsesjon for vindkraftverk. Dagens prosess for etablering av vindkraftverk starter med initiativfasen hvor f.eks et kraftselskap eller grunneier tar initiativ til å starte et prosjekt. I denne

fasen peker initiativtaker eller prosjektgruppe ut lokalisering og gjør ulike undersøkelser (eks. vindforhold, grunnforhold) (Olje- og energidepartementet, 2020). Videre følger syv faser:

1. **Meldingsfasen:**
 - a. NVE sendes melding om oppstart av planleggingsprosjekt for vindkraftverk. Se figur 5.9 for innhold i melding.
 - b. Høring av melding.
 - c. NVE fastsetter utredningsprogram
2. **Utredningsfase:** konsekvensutredning utføres etter program. Tiltakshaver er ansvarlig for at kravene fylles før søknad om konsesjon.
3. **Søknadsfasen:**
 - a. Søknad om konsesjon med konsekvensutredning. Se figur 5.10 for innhold i søknad.
 - b. Ekspropriasjon og forhåndstiltredelse.
 - c. Høring av søknad.
 - d. Befaring.
 - e. Innsigelser og konsultasjoner
 - f. NVE fatter vedtak.
 - g. Klagebehandling.
4. **Detaljplanleggingsfasen:**
 - a. Konsesjonspliktige endringer
 - b. Detaljplan og miljø-, transport og anleggsplan (MTA).
 - c. Høring av planer.
 - d. NVE godkjenner planer.
 - e. Klagebehandling.
5. **Utbyggingsfasen.**
6. **Driftsfasen.**
7. **Avviklingsfasen:** etter konsesjonsperiode er endt skal konsesjonær tilbakeføre området til sin opprinnelige tilstand så godt det lar seg gjøre. Eventuell søknad om ny konsesjon.

(Olje- og energidepartementet, 2020)

Boks 3.1 Innholdet i en melding

- En beskrivelse av det planlagte vindkraftverket, det berørte området og de problemstillingene som anses viktige for miljø og samfunn
- Forslag til hva som skal utredes og hvilke metoder som skal brukes for å skaffe nødvendig kunnskap
- Relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen
- Informasjon om søknadsprosessen, med frister, deltakere og plan for medvirkning
- Kart

Figur 5.9 Beskrivelse av innhold i melding i oppstart av konsesjonsprosess for vindkraftverk. (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 21)

Boks 3.2 Innholdet i en søknad	
<p>Ifølge energilovforskriften skal søknaden så langt det passer, omfatte følgende punkter:</p> <ul style="list-style-type: none">• Beskrivelse av søkeren og dennes virksomhet, samt eierforhold• Teknisk og økonomisk beskrivelse av anlegget, herunder den fysiske utførelsen av anlegget og eventuelle hjelpeanlegg som veier mv.• Anleggets innpassing i klima- og energiplaner (kommunale/fylkeskommunale)• Planlagt tidspunkt for påbegynnelse og fullføring av anlegget• Redegjørelse for den landskapsmessige tilpassing med nødvendig tegnings- og kartunderlag• Innvirkning på allmenne interesser¹ og mulige avbøtende tiltak	<ul style="list-style-type: none">• Resultat av eventuelle konsekvensutredninger• Innvirkning på private interesser, herunder grunneieres og andre rettighetshaveres interesser• Behov for tillatelser etter annen lov, herunder forholdet til kommunale planer hjemlet i plan- og bygningsloven <p>¹ «Allmenne interesser» er en rettslig standard som brukes i ulike lovers formålsbestemmelser for å angi hvilke interesser den aktuelle lovgivningen skal ivareta eller ta hensyn til. Begrepet uttrykker en standard som verner om de interesser som samfunnet til enhver tid anser som de viktigste. Av forarbeidene til energiloven fremgår det at under allmenne interesser hører blant annet vitenskap, kultur, naturvern og friluftsliv, landskap, fugletrekk, fisk, næringsliv samt det berørte lokalsamfunn og de berørte kommuner.</p>

Figur 5.10 Innhold i søknad om konsesjon (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 22)

Utredningsfasen er underlagt plan- og bygningsloven kapittel 14 og forskrift om konsekvensutredning, hvilket betyr at «... *relevante virkninger av vindkraftverket må være tilstrekkelig belyst i søknaden*» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 21). Videre skal det arrangeres møter med en samrådsgruppe bestående av representanter fra kommunen, grunneiere og andre interessenter eller organisasjoner. Dette er tiltakshavers ansvar.

Vektlegging av virkninger. En forutsetning for å få konsesjon er at fordelene må veie tyngre enn ulempene for både allmenne og private interesser. Dette betyr at desto større fordelene er, desto flere ulemper vil prosjektet tåle i henhold til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Eksempler på ulemper er «... *virkninger for naboer, friluftsliv, naturmangfold, landskap, kulturminner og reindrift*» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 23). Det kan også settes vilkår for gjennomføring av tiltaket, som i mange tilfeller skal være med på å begrense ulempene. Det settes et standard sett med vilkår i tillegg til vilkår for det individuelle prosjektet. Ved vurdering av fordeler og ulemper vurderes ofte samfunnsøkonomisk lønnsomhet, hvor prissatte virkninger og ikke-prissatte virkninger. De prissatte virkningene er enkle å forholde seg til gjennom f.eks. kraftpriser og antatt inntjening på eksport. De ikke-prissatte virkningene blir gjerne utredet i konsekvensutredningen eller gjennom befaringer, og kan brukes i avveiningen:

«Vanlige ikke-prissatte virkninger av kraftutbygging er tap av naturmangfold og landskapsverdier. På grunnlag av blant annet konsekvensutredningen og andre faglige utredninger, befaringer og høringsinnspill gjør konsesjonsmyndighetene en skjønnsmessig vurdering av de ikke-prissatte

virkningene, blant annet i henhold til miljølovgivningen, jf. boks 4.2. Disse ikke-prissatte ulempene må så veies mot fordelene, som i hovedsak kan prissettes gjennom vurderinger av prosjekters lønnsomhet og måles i netto nåverdi. Ved krav om samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil prosjekter med god bedriftsøkonomisk lønnsomhet tåle et større omfang av ikke-prissatte ulemper enn prosjekter med lav bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Prosjekter med negativ eller marginal bedriftsøkonomisk lønnsomhet vil tåle ingen eller marginale ikke-prissatte ulemper.»

Om naturmangfold i forvaltningen: «Naturen skal forvaltes slik at planter og dyr som finnes naturlig skal sikres i levedyktige bestander, og slik at variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes, jf. naturmangfoldloven §§ 4 og 5. Naturmangfoldloven skal bidra til å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser om bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold. Norge har tre nasjonale mål for naturmangfold, som samtidig gjenspeiler internasjonale mål og forpliktelser, jf. boks 6.1. Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester. Ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres. I tillegg skal et representativt utvalg av norsk natur tas vare på for kommende generasjoner.» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 36)

Om naturtyper og kunnskapsgrunnlag: «Et godt kunnskapsgrunnlag i form av stedfestet informasjon fra konsekvensutredninger, og data fra eksempelvis Naturbase, som omtalt i boks 9.1, er viktig for å unngå unødig skade på, eller ødeleggelse av, naturtyper. Det er også nødvendig å ha god kunnskap om lokal hydrologi for å unngå at myr dreneres og ødelegges.» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 61)

Om virkninger av vindkraft i landskap: «Vindkraftverk krever store arealer og er ofte plassert på eksponerte steder som kan gi negative virkninger for landskapet og påvirke naturopplevelsen. Vindkraftverk utgjør et nytt element i landskapet som skiller seg ut både i form, størrelse og ved at det kommer inn store elementer som er i bevegelse. De konkrete konsekvensene vil blant annet avhenge av anleggets utforming, plassering, dimensjon og størrelse samt omfanget av direkte inngrep.

Valg av lokalisering vil ha mest å si for hvordan et vindkraftverk påvirker landskapet, men god planlegging av veitraseer, god terrengbehandling og gode analyser av turbinenes synlighet kan være med på å dempe de fysiske terrenginngrepene og det visuelle inntrykket. Fjernvirkningene (synligheten) er i mindre grad mulig å avbøte når lokalisering er valgt.» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 65)

Om vindkraftverks påvirkning på friluftslivet: «Vindkraftverk påvirker friluftslivsopplevelsene, blant annet gjennom oppstyking av store sammenhengende naturområder, som ofte er egnet for flere typer friluftslivsaktiviteter. Påvirkningen som vindkraft har på friluftsliv er særlig knyttet til visuell påvirkning og støy. Turbinene med sin synlighet over større avstander, kraftledningene, veinettet og

øvrig infrastruktur inne i planområdene vil kunne redusere naturopplevelsene.» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 66)

Meldingen viser likevel til hvordan anleggsveier og tilgjengeliggjøring av anleggsområdene kan gi nye muligheter for friluftslivet og rekreasjonsaktivitet.

Om urørt natur: «I arealforvaltningen brukes betegnelsen sammenhengende naturområder om områder som er preget av naturlige prosesser og har lite menneskelig påvirkning. Slike naturområder vil ofte være viktige for friluftsliv, arter, naturtyper og for naturens evne til klimapasning. Det er også vanlig i norsk forvaltning å gå ut fra at urørt natur har en egenverdi uavhengig av hvilken nytte området har for mennesker.» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 66)

Urørt natur er ifølge meldingen viktig i den nasjonale politikken. Meldingen viser til Nasjonale forventninger om natur og friluftsliv: «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging viser til at større, sammenhengende natur- og friluftsområder i fjell og utmark og overordnet grønnstruktur er avhengig av en langsiktig sikring og forvaltning. Det fremgår samtidig en forventning om at fylkeskommunene og kommunene legger til rette for en bærekraftig utvikling i fjell og utmark. Klima- og miljødepartementet har i et rundskriv til arealplaner og energiutbygging definert hva som er vesentlige regionale og nasjonale interesser knyttet til sammenhengende naturområder. Disse interessene blir beskrevet som «naturområder som i kraft av sin størrelse, urørthet, beliggenhet og sammenheng er viktige for arealkrevende arter, som regional økologisk infrastruktur, for klimatilpasning og friluftsliv.»» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 66-67)

Vindkraftverks påvirkning på urørt natur: «Vindkraftverk kan påvirke sammenhengende naturområder gjennom arealbeslag, fragmentering, forstyrrelser og landskapspåvirkning. Konfliktnivået avhenger av hvilke verdier man finner i området som blir berørt. Størst konflikt er knyttet til utbygging i sammenhengende naturområder som har særlig stor verdi for biologisk mangfold og/eller friluftsliv. Andre tema som er viktige å ta hensyn til i en konfliktvurdering er kvaliteten ved landskapet og hvor unikt området er nasjonalt eller i regionen.

Ettersom områdets verdi i stor grad er knyttet til fravær av menneskelig påvirkning er det begrenset potensial for avbøtende tiltak, men noen tilpasninger kan være mulig. For eksempel kan det etableres «viltkorridorer» der områdets verdi er knyttet til dyreliv. Det vil typisk være størst konflikt knyttet til inngrep inn mot kjernen av de sammenhengende naturområdene, mens inngrep i randsonen vil påvirke verdiene i mer variabel grad. Størrelsen på influensområdet og påvirkning på omkringliggende områder er tema som må vurderes nærmere i en konsesjonsbehandling.» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 67)

Reiseliv og landskap: Overordnede mål for reiselivsnæringen er blant annet «... størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 69). Det skal også legges «... til rette ved økt etterspørsel etter kulturbaserte reiseopplevelser» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 69). Mange reiselivsdestinasjoner blir

påvirket ved inngrep i landskapet: *«Det er imidlertid påpekt at noen typer reiselivsdestinasjoner med stor sannsynlighet vil være sårbare for den type inngrep som følger av vindkraft. Dette gjelder særlig for destinasjoner der vakkert landskap i urørt natur er essensielt for opplevelsen. Ifølge flere av studiene er det også sannsynlig at en eventuell storstilt utbygging av vindkraft i Norge kan medføre vesentlige virkninger for reiselivsnæringen.»* (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 69)

Kulturmiljø: Meldingen viser til kulturminneloven og fredning og vern som virkemidler for å ivareta kulturmiljøer, og anerkjenner at kulturmiljøer er ikke-fornybare ressurser som gir kunnskap og opplevelse. Dette gjelder både immaterielle og materielle spor i landskapet. Det vises også til stortingsmeldingen Meld. St. 16 (2019-2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – engasjement, bærekraft og mangfold.* Denne gir føringer for hvordan kulturmiljøer skal håndteres ved vindkraftutbygging:

«Vindkraft kan påvirke kulturmiljø både direkte og indirekte. Det foreligger imidlertid ingen samlet gjennomgang eller evaluering av vindkraftverks påvirkning i Norge. Graden av sårbarhet for påvirkning er relatert til type kulturmiljø, hvilket landskap det ligger i og tiltakets plassering, størrelse og utforming.

I tradisjonelle samiske bosetningsområder, som kan oppfattes som uberørte områder og villmark, kan det være både faste og immaterielle kulturmiljø. Immaterielle kulturmiljø kan være steder og stedsnavn som det knyttes sagn, tradisjoner og fortellinger til, og som samtidig forteller om hvordan området har blitt brukt av den samiske befolkningen opp gjennom tidene.

Direkte virkninger på kulturmiljø kan unngås gjennom tilpasninger og utforming av det enkelte vindkraftverk. Vindturbiner med tilhørende infrastruktur som veier, kaianlegg og kraftlinjer kan fragmentere kulturmiljøer og ødelegge funksjonelle og visuelle sammenhenger. God lokalisering kan redusere slike negative konsekvenser. Indirekte virkninger som visuell påvirkning kan få betydning for verdifulle kulturmiljøer i et større influensområde. Faktorer som topografi, avstand og turbinenes størrelse er relevante.

Avbøtende og kompensierende tiltak på kulturmiljøfeltet kan være miljøovervåking, forskning og økt kunnskap, skjøtsel og tilrettelegging av berørte kulturmiljø, samt dokumentasjon av kulturmiljø som påvirkes av en utbygging.» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 71)

Samiske interesser: I planlegging hvor samiske interesser, kulturutøvelse eller reindrift kan påvirkes skal interessentene *konsulteres*. Meldingen understreker at å bli konsultert ikke er det samme som å bli hørt, men en prosess som sikrer medvirkning. Konsultasjonen krever riktignok at de som blir påvirket av tiltakene må oppgi så mye informasjon om antatte virkninger som mulig for å gi et så godt grunnlag for beslutning som mulig (Olje- og energidepartementet, 2020).

Så, hvordan skal disse virkningene vektlegges? Kapittel 4.8.4 i meldingen beskriver hvordan en skjerpet vektlegging av miljø- og landskaphensyn skal være med på å ivareta nasjonale og regionale miljøinteresser, samt at skjerpingen er en reaksjon på FNs naturpanels rapport om naturens tilstand, med tanke på å unngå bit-for-bit-nedbygging. Poenget er at de negative

virkningene for miljø og landskap skal begrenses og kompenseres i så stor grad som mulig, i tillegg til at føre-var prinsippet skal være førende i de tilfellene hvor det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon om virkningene for miljø og landskap;

«Dersom det gis konsesjon, skal de negative virkningene på natur og andre miljøverdier begrenses i tråd med det såkalte tiltakshierarkiet. Først skal det prøves å unngå vesentlige virkninger på miljøverdier. Deretter kan muligheten for å begrense og istandsette miljøskaden vurderes, og eventuelt kan mulig kompensasjon for vesentlig negative virkninger vurderes.» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 38). Igjen skal den samfunnsmessige lønnsomheten vurderes ved kompensasjonstiltak.

Endringer i konsesjonsbehandlingen. Regjeringen legger som nevnt frem ønskede endringer for konsesjonsbehandlingen for bedre lokal og regional forankring av nye prosjekter. Videre skriver regjeringen i meldingen (kapittel 4): *«Det vil bli lagt opp til regionvis samlet behandling av prosjekter og tidsfrister i ulike deler av prosessen. Regjeringen vil samtidig forbedre beslutningsgrunnlaget gjennom grundigere samfunnsøkonomiske vurderinger av fordeler og ulemper. Konsesjonsmyndighetenes avveininger av fordeler og ulemper skal synliggjøres bedre i vedtak om vindkraft.»* Regionvis samlet behandling betyr her at *«... flere søknader om konsesjon behandles samlet innenfor et fylke, eventuelt innenfor regioner på tvers av fylker der det er mest hensiktsmessig».* (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 29) Dette er for å se anleggene i en større sammenheng. Ved å behandle konsesjoner samlet innenfor samme region skal man *«... gjøre det mulig å bedre den lokal- og regionalpolitiske forankringen».* (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 29)

Lokalisering av vindkraftverk:

«Vindkraft bør bygges på steder med gode nett- og produksjonsforhold og med akseptable ulemper for miljø- og samfunnsinteresser.» (Olje- og energidepartementet, 2020, s. 32)

5.4.2 Veileder for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk

Om veilederen. Veilederen er utarbeidet av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Riksantikvaren og Miljødirektoratet i 2015, og bygger videre på rapporten «Landskapsanalyse – fremgangsmåte for vurdering av landskapskarakter og landskapsverdi» utgitt av Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren. Veilederen bygger også på innspill fra konsulenter som prøvde ut metoden i rapporten i ulike prosjekter. Formålet med veilederen er «... å vise en systematisk og etterprøvbart fremgangsmåte for å konsekvensutrede virkninger for landskap av planlagte vindkraftverk» (Helland et al., 2015, s. 5) gjennom en trinnvis prosess. Veilederen bruker eksempler fra Guleslettene i Bremanger og Flora kommuner, med noen utvalgte delområder. Veilederen har referert til KU-forskriften i litteraturlisten, så det er å anta at den danner et bakteppe for veilederen.

Veilederen tar for seg konsekvensutredning for temaet *landskap*. Ifølge veilederen inkluderer landskap kulturminner og kulturmiljøer «... i den grad de representerer vesentlige forhold som inngår i landskapskarakteren, som nøkkelelementer eller strukturer og sammenhenger som preger landskapet» (Helland et al., 2015, s. 6).

Naturmangfold er inkludert på følgende vis: «*Naturtyper, individer og bestander av plante- og dyrearter omfattes av tema landskap kun i den grad de utgjør en vesentlig del av landskapskarakteren, eksempelvis yrende fugleliv i et fuglefjell*» (Helland et al., 2015, s. 6).

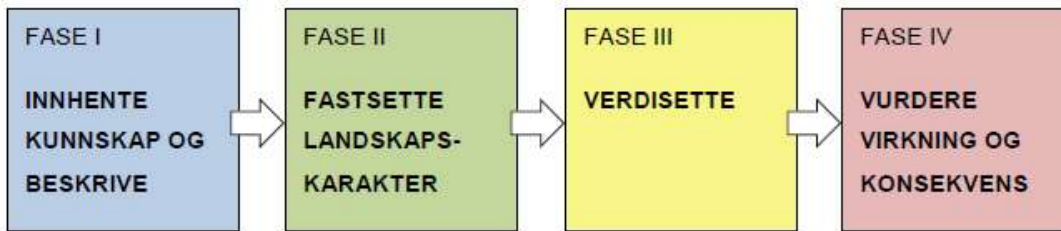
Friluftsliv inngår «... i den grad det utgjør en vesentlig del av landskapskarakteren, eksempelvis gjennom utstrakt tilrettelegging eller spor etter intensiv bruk [...] uavhengig av bruksintensitet» (Helland et al., 2015, s. 7).

Reiseliv; «*Reiseliv inngår i tema landskap i den grad det utgjør en vesentlig del av landskapskarakteren, eksempelvis gjennom infrastruktur og fasiliteter [...] uavhengig av bruksintensitet*» (Helland et al., 2015, s. 7).

Veilederen tar utgangspunkt i landskapsdefinisjonen fra Europarådets landskapskonvensjon, sant at «... landskap er knyttet til et konkret geografisk område, selv om ikke nødvendigvis alle landskapets egenskaper vil være av fysisk karakter» (Helland et al., 2015, s. 7). Denne definisjonen er den samme som i Veilederen for metode for landskapsanalyse i kommuneplan (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011).

Veilederen definerer *landskapskarakter* på følgende vis:

«*Landskapskarakter er et uttrykk for samspillet mellom et områdes naturgrunnlag, arealbruk, historiske og kulturelle innhold, og romlige og andre sansbare forhold som særpreger området og adskiller det fra omkringliggende landskap*» (Helland et al., 2015, s. 7).



Figur 5.11 Faseinndeling for prosessen med å vurdere virkninger og konsekvens ved utbygging av vindkraftverk (Helland et al., 2015, s. 5)

Proessen for å vurdere virkning og konsekvens for landskapet er beskrevet som en prosess i fire steg. Fase I «Innhente kunnskap og beskrive landskapet» er en kartleggingsfase hvor det registreres etter temaer:

Landskapets innhold og endringsprosesser

- Landformer og vann
- Vegetasjon
- Arealbruk og bebyggelse
- Kulturhistorie og kulturelle referanser
- Romlige og visuelle forhold

Sammenhenger og brudd

- Geografiske og romlige sammenhenger og brudd
- Funksjonelle sammenhenger og brudd
- Historiske sammenhenger og brudd

Nøkkelementer

- Naturskapte nøkkelementer
- Menneskeskapte nøkkelementer (Helland et al., 2015)

Landskapskarakteren fastsettes så etter et skjema, hvor de ulike landskapsforholdene rangeres etter betydning for landskapskarakteren på en skala fra stor til middels til liten.

I verdissetingsfasen (fase III) får landskapet fastsatt en verdi med bakgrunn i landskapskarakteren, per delområde. Veilederen fremsetter fire *verdikategorier*:

«Kunnskapsverdi

Landskap har betydning som kilde til kunnskap og forståelse av fortid og samtid. Dette kan gjelde kunnskap om eksempelvis landskapets opprinnelse (geologi/geomorfologi), naturgeografi, prosesser i naturen, menneskelig bruk (kulturhistorie) og interaksjonen mellom mennesker og natur.

- *Gir landskapskarakteren viktig kunnskap om prosessene i naturen, om kulturhistorien og/eller samspillet mellom menneske og natur?*

Opplevelsesverdi

Landskap danner grunnlag for opplevelser knyttet til hverdagsliv, arbeid, ferie og fritid.

Opplevelsesverdier er knyttet til allmenhetens eller ulike gruppers opplevelser. Følgende forhold må vurderes:

- Har landskapet særpregede landformer, naturforhold, kulturhistoriske forhold eller geografisk plassering?
- Har landskapet en stor inntryksstyrke?
- Viser landskapet i stor grad en helhet, harmoni og sammenheng?
- Har landskapet stor symbolverdi?
- Gir landskapet en stedstilknytning og følelse av identitet og tilhørighet?

Sjeldenhet

Et landskap er sjeldent dersom det representerer noe som er særegent, eller er blitt sjeldent gjennom at alle eller nesten alle lignende landskap har endret karakter eller er forsvunnet opp gjennom historien. Slike områder er viktige for ivaretagelse av et landskapsmessig mangfold.

- Er landskapet av en type og/eller med særtrekk som er sjeldne i regional, nasjonal eller internasjonal sammenheng?

Representativitet

Mange landskap eller landskapstyper er vanlig forekommende i større eller mindre deler av landet. Et representativt landskap er i denne sammenhengen «det beste av det vanlige», dvs. et landskap som er egnet til å representere en vanlig landskapstype. Slike områder er viktige for ivaretagelse av et landskapsmessig mangfold.

- Er landskapet typisk eller karakteristisk innenfor en vanlig forekommende landskapstype?»
(Helland et al., 2015, s. 17-18)

Veilederen viser til forhold som skal tas ekstra hensyn til i analysen:

- «Møtet mellom større sammenhengende områder med enhetlig landform og landskapskarakter (kystlandskap, ytre fjordbygder, indre fjordbygder, lavfjell, skog- og innlandsbygder, osv.)
- Større sammenhengende områder uten preg av tekniske inngrep, som større fjellområder, områder som strekker seg fra fjord til fjell og ubrutte skogsområder.
- Landemerker.
- Intakte kulturlandskap, som stølsdaler/setre, lynghei, gammel kulturmark og jordbruksdrift.
- Kulturmiljøer, som fiskevær, bygningsmiljø, setergreider, tidstypiske by- og tettstedsmiljø.
- Tradisjonelle ferdselsruter, som hoveddalfører, skipsleia, kystriksvegen, pilegrimsleden.»

(Helland et al., 2015, s. 20)

Om fastsettelse av konsekvenser: «Fastsettelse av det planlagte vindkraftverkets konsekvenser for landskap utføres i to trinn. Det gjøres først en vurdering av i hvilken grad landskapskarakteren til det enkelte delområdet vil bli påvirket av det planlagte vindkraftverket. Deretter fastsettes konsekvensene av tiltaket ved å sammenstille delområdets verdi med vurdering av påvirkning på landskapskarakteren. Det følger av metoden at jo mer verdifullt det aktuelle delområdet er, jo større betydning vil en endring i landskapskarakter ha for konsekvensgraden. Konsekvensen er gradert i en fem-delt skala fra svært store negative konsekvenser til ubetydelige negative eventuelt positive konsekvenser.» (Helland et al., 2015, s. 23)

Forhold som skal vurderes med tanke på påvirkning av landskapskarakteren:

«Omfanget av direkte fysiske inngrep

- Arealbeslag
- Terrenginngrep
- Endringer i landskapets fysiske innhold

Synlighet og visuelle forhold

- Avstand til vindkraftverket
- Antall synlige vindturbiner og naturlig utsynsretning i og fra delområder
- Vindkraftverkets utstrekning og skala (topografi, vegetasjon og synsfelt)
- Infrastruktur (veger og nettilknytning)

Landskapets innhold og endringsprosesser

- I hvilken grad vil opplevelsen av landformer og vann, vegetasjon, arealbruk og bebyggelse, kulturhistorie og kulturelle referanser og romlig-visuelle forhold påvirkes av vindkraftverket?
- I hvilken grad vil vindkraftverket berøre pågående endrings- og vedlikeholdsprosesser i området?
- I hvilken grad vil vindkraftverket ha betydning for geografiske, funksjonelle eller historiske sammenhenger eller medføre brudd med disse? Bryter tiltaket med viktige utsiktsretninger eller siktlinjer?

Andre forhold

- Årstidsvariasjoner og værforhold bør omtales der dette har betydning for opplevelsen av tiltaket.
- Eventuelle virkninger av støy og skyggekast kan påvirke opplevelsen av planområdet og områder i umiddelbar nærhet til planområdet.»

(Helland et al., 2015, s. 23-24)

Tiltaket skal deretter graderes etter påvirkningsgrad på landskapskarakteren for delområdet etter tabell i figur 5.12:

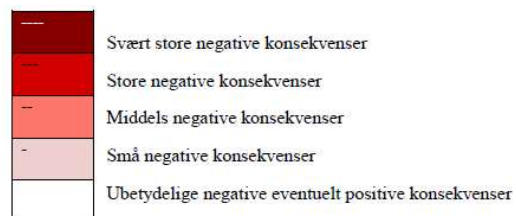
Tiltakets påvirkning på landskapskarakteren i delområdet	Kriterier
Svært stor negativ	Tiltaket vil medføre en omfattende negativ endring i landskapets karakter
Stor negativ	Tiltaket vil merkbart endre landskapets karakter i negativ retning
Middels stor negativ	Tiltaket vil endre landskapets karakter i negativ retning
Begrenset negativ	Tiltaket vil til en viss grad påvirke landskapets karakter i negativ retning
Ubetydelig negativ eventuelt positiv påvirkning	Tiltaket vil i liten grad påvirke landskapets karakter, eventuelt til en viss grad påvirke landskapets karakter positivt *

Figur 5.12 Tabell for å fastsette tiltakets påvirkning på landskapskarakteren i delområdet (Helland et al., 2015, s. 24).

Tiltakets påvirkning på landskapskarakteren og landskapets verdi kan så brukes til å klassifisere hvor stor konsekvensen vil bli. Som man kan forstå her så vil et landskap med lite verdier og ubetydelig påvirkning av karakter få ubetydelige (eller positive) konsekvenser, mens et landskap med stor verdi og tiltak med stor negativ påvirkning vil få svært store negative konsekvenser (Helland et al., 2015).

Påvirkning \ Verdi	Svært stor negativ påvirkning	Stor negativ påvirkning	Middels stor negativ påvirkning	Begrenset negativ påvirkning	Ubetydelig negativ ev. positiv påvirkning
Svært stor verdi	---	---	---	---	-
Stor verdi	---	---	---	---	-
Middels stor verdi	---	---	---	---	-
Vanlig forekommende landskap	---	---	---	---	-
Landskap med få verdier	-	-	-	-	-

Figur 5.13 Konsekvens for tiltak etter verdi og påvirkning på karakter. (Helland et al., 2015, s. 26)



6 Landskapskvalitet som begrep i de ulike sektorene

6.1 Innledning til diskusjon

Dette kapitlet skal innlede en diskusjon rundt begrepet landskapskvalitets innhold og hvordan det er uttrykt i dokumentene fra de ulike sektorene. Funnene fra tekstanalysen sammen med teorien i kapittel 2 og 3 er grunnlag for diskusjonen. Fokuset i diskusjonen er å diskutere hvorvidt funnene i dokumentanalysen kan forstås som uttrykk for landskapskvalitet eller mål for landskapskvalitet uttrykt med hensyn til folks ønsker. Det har vært viktig gjennom analysen å få grep om hvilke forhold de ulike dokumentene har til internasjonale føringer, og hvordan dokumentene forholder seg til hverandre. Resultatene viser blant annet de ulike dokumentenes forbindelser til Europarådets landskapskonvensjon og FNs bærekraftsmål, samt lovverket i Norge. Disse koblingene er viktige for å forstå hvordan sektorene forstår bærekraft i en landskapssammenheng, og hvilken rolle landskapet er gitt i planleggingen. Som beskrevet i innledningen er også landskapskonvensjonens intensjon overlappende med FNs bærekraftsmål. Dette betyr at på mange måter vil mål om bærekraft som berører landskapet også kunne tolkes innenfor samme rammer som mål for landskapskvalitet.

Som beskrevet i innledningen til dokumentanalysen, så har jeg i **analysen vært ute etter å finne:**

- Formuleringer hvor kvalitet kobles til landskap
- Formuleringer og uttrykk som uttrykker verdi i tilknytning til landskap
- Formuleringer som uttrykker «mål for landskapskvalitet», som vil si mål for utvikling av landskapet med hensyn til innbyggernes ønsker

Analysen har undersøkt «mål for landskapskvalitet» og om dette er uttrykt på noe vis i dokumentene. «Mål for landskapskvalitet» forstås som sektormyndighetenes 'utforming' av befolkningens og interessenters ønske for utvikling av de kvalitetene som gir landskapet verdi, hvis man legger min forståelse av 'landskapskvalitet' til grunn. En enkel måte å illustrere dette på, er slik det er gjort i metodebeskrivelsen for integrert landskapskarakteranalyse – med en skala fra å beskytte til å verne til å utvikle til å skape (Noborn et al., 2017). Hvordan ser man for seg at landskapene skal utvikle seg? Hvilke kvaliteter må tas vare på, utvikles eller fjernes for å oppnå dette? Dette skal også reflektere ønsker i befolkningen.

6.1.1 Sektorenes forhold til Europarådets landskapskonvensjon

Nasjonal Transportplan for 2022-2033 viser ikke til Europarådets landskapskonvensjon, og viser heller ikke til noen spesiell landskapsdefinisjon. I håndboka for vegutforming vises det til landskapskonvensjonen som en av de overordnede føringene for håndboken, og landskapsdefinisjonen legges til grunn i håndboka.

I sektoren for kommunal og regional planlegging vises det til landskapskonvensjonen i veilederen for landskapsanalyse i kommuneplan (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011). I de nasjonale forventningene vises det ikke til landskapskonvensjonen i teksten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b). Distriktsmeldingen viser til landskapskonvensjonen som et utgangspunkt for arbeid med regionparker (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a, s. 149). I veilederen for landskapsanalyse i kommuneplan ligger landskapsforståelsen fra konvensjonen til grunn, og at medvirkning er viktig i planleggingen. Det henvises også til plan- og bygningsloven, hvor planer etter loven skal bidra til å oppfylle konvensjoner Norge har signert (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011).

I energisektoren viser Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land til landskapskonvensjonen i kapittel 6.2. Meldingen viser til hovedprinsippene i konvensjonen, ikke til *hvordan* landskapskonvensjonen har innvirkning på planlegging av vindkraft (Olje- og energidepartementet, 2020). I veilederen for vurdering av landskapsvirkninger henvises det til konvensjonens definisjoner av landskap og landskapskarakter, og veilederen tar utgangspunkt i det definisjonene rommer i vurdering av landskapskarakter (Statens vegvesen, 2019).

6.1.2 Sektorenes forhold til FNs bærekraftsmål

Landskapskvalitet har som beskrevet en kobling til bærekraft. FNs bærekraftsmål har relevans i alle aspekter i samfunnsplanleggingen, og dermed i alle de ulike sektorene. Nasjonal Transportplan for 2022-2033 viser til en tydelig kobling mot FNs bærekraftsmål som overordnede føringer. Det er et stort fokus i dokumentet med tanke på reduksjon av klimagassutslipp, omdisponering av arealer og samfunnssikkerhet (Samferdselsdepartementet, 2021). I håndboken *Vegen i landskapet* er det ikke henvist til FNs bærekraftsmål, men man kan tolke det at vegen skal tilpasses natur og miljø som en måte å uttrykke ønske om bærekraftig utvikling i landskapet (Statens vegvesen, 2019).

I sektoren for kommunal- og regional planlegging er forholdet til FNs bærekraftsmål er beskrevet i kapittel 2.2 i Distriktsmeldingen. Distriktsmeldingen legger vekt på at det er blant annet i kommunene og fylkene hvor det meste av samfunnsplanleggingen skjer, og det er derfor viktig med gode metoder for å implementere bærekraftsmålene på dette nivået. Sosial og fysisk infrastruktur nevnes som viktige faktorer som påvirker folks liv. Det forventes at bærekraftsmålene legges til grunn i planleggingen på kommunalt og regionalt nivå. Det vises til de nasjonale forventningene i forankringen av bærekraftsmålene i planleggingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a). I veilederen for landskapsanalyse vises det ikke til FNs bærekraftsmål, men det henvises til bærekraft i sammenheng med naturmangfoldloven (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011).

Energisektorens syn på bærekraft kommer til syne i stortingsmeldingen Vindkraft på land, blant annet gjennom henvisningen til landskapskonvensjonen. Stortingsmeldingen henviser ikke til FNs bærekraftsmål direkte, men det er et underliggende fokus på bærekraftig utvikling med hensyn til landskap (Olje- og energidepartementet, 2020). I veilederen for vurdering av landskapsvirkninger ved vindkraft vises det ikke til mål om bærekraftig utvikling eller veilederens rolle i arbeidet med å nå bærekraftsmålene (Helland et al., 2015).

6.2 Hva ligger i begrepet landskapskvalitet?

Underproblemstillingen for oppgaven er «Hvordan kan begrepet landskapskvalitet forstås i lys av Europarådets landskapskonvensjon?». Dette ble i stor grad utredet i kapittel 2 om landskapskvalitet. Man kan forstå det som at landskapskvalitet har betydning for bærekraft, med tanke på at FNs bærekraftsmål og Europarådets landskapskonvensjon deler visjon om en bærekraftig sosial, økonomisk og miljømessig utvikling.

I mangel på bokstavelig bruk av begrepet landskapskvalitet så fant jeg ut at jeg måtte gå hen til teorien og se på hvilken sammenheng landskapskvalitet har med landskapets *verdi*. Ved å undersøke uttrykk for hva som er verdifullt ved landskapet kan jeg i mange tilfeller tolke hvilke kvaliteter som ligger til grunn for at landskapet har blitt *tillagt* en verdi, ved å bruke Jones (1993) teori om ressursbasert verdi. Med ressursbasert verdi menes at landskapets verdi ligger i dets evne til å innfri og tilfredsstillende behov, som er landskapets *ressurs*. Som beskrevet i kapittel 2 om landskapskvalitet, forstår jeg i denne oppgaven kvalitet og ressurs innenfor samme rammer – landskapets *kvalitet* ligger i dets evne til å møte forventninger. Landskapet kan derfor også tolkes til å ha en kvalitetsbasert verdi. «Mål for landskapskvalitet» kan tolkes som det å sette mål for å verne, utvikle eller skape det som gir landskapet verdi, og at dette danner grunnlag for strategi og tiltak for å oppnå målene. Kvaliteter og ressurser i landskapet kan forstås som natur-, kultur- og relasjonelle kvaliteter/ressurser, hvis man ser hen til landskapets dimensjoner (Heritage Council, 2010). Dette gjør at det kan være hensiktsmessig i noen tilfeller å dele opp landskapskvaliteter i kulturkvaliteter, naturkvaliteter og relasjonelle kvaliteter. Dyrka mark kan for eksempel forstås som en kulturkvalitet, og urørt, sammenhengende natur som en naturkvalitet. Det finnes også kulturelle

kvaliteter som ikke er av fysisk karakter, som for eksempel historiske kvaliteter. Relasjonelle kvaliteter vil handle om opplevelse, bruk og inntrykk av landskapet, og hva som er en relasjonell kvalitet vil være individuelt.

Mål for landskapskvalitet handler som nevnt om bærekraft, og derfor vil det mange steder hvor det henvises til bærekraftsmål i dokumentene kunne trekkes paralleller til landskapskonvensjonen og landskapskvalitet. Landskap bidrar også til livskvalitet og velvære ifølge konvensjonen, og der hvor det vises til dette vil det også være snakk om kvaliteter i landskapet som bidrar til dette (Europarådet, 2000).

6.3 Hvordan er begrepet landskapskvalitet anvendt i norsk samfunnsplanlegging?

Denne delen av diskusjonen tar for seg resultatene fra tekstanalysen i forhold til hovedproblemstillingen, som er «Hvordan er begrepet landskapskvalitet anvendt i norsk samfunnsplanlegging?».

6.3.1 Landskapskvalitet i transportsektoren

Nasjonal Transportplan for 2022-2033 (forkortet NTP) viser til nasjonale miljømål for naturmangfold, hvor transportsektoren blant annet skal bidra til å ta vare på økosystemer, naturmangfold og verneområder. Det vises til at naturverdier ikke bør ødelegges slik at man opplever tap av verdi. Ordlyden i 'bør' viser til at dette kan tolkes som en anbefaling, og ikke er absolutt krav. Dette går igjen flere steder der det er snakk om naturverdier. Når det er snakk om verneverdier er ordlyden annerledes, og det vises til at prosjekter *ikke* skal planlegges gjennom verneområder. Vern av områder er allerede sterke tiltak for å bevare eller unngå en nedgang i landskapskvalitet og verdi. Økologiske funksjoner og ivaretagelse av økosystemer kommer frem som viktig i planen, og sammenhengende grønne områder/naturområder fremheves som viktig for å opprettholde god tilstand.

NTP viser til at natur av vesentlig regional eller nasjonal verdi bør ivaretas. Naturkvaliteter i regional eller nasjonal sammenheng bør altså også ivaretas. Planen viser også til kvalitet i henhold til jordbruks- og landbruksarealer, og at kvaliteten skal opprettholdes ved håndtering av jord i samferdselsprosjekter. Jordbruks- og landbruksarealer omfattes gjerne av kulturlandskap, slik at det kan tolkes som kulturelle kvaliteter i landskapet forbundet med *bruk* av landskapet.

Ifølge NTP har alle landskap kulturhistoriske kvaliteter. Dette kan tolkes veldig direkte i den mening at kulturhistorie er en kvalitativ side ved landskapet. Videre gir disse kvalitetene kunnskap, opplevelse og bruk. Her kan man trekke paralleller til landskapets ressursbaserte verdi. Kunnskap og opplevelse kan forstås som fasilitetsverdier og bruk kan tolkes som enten en rekreasjonell verdi eller en markedsverdi ved utnyttelse av landskapets kvaliteter (Jones, 1993).

Håndboka *Vegen i landskapet*, heretter referert til som *håndboka*, viser til Europarådets landskapskonvensjon, og understreker at landskap er en ressurs som gir grunnlag for verdiskaping. Håndboka tar utgangspunkt i landskapskonvensjonens landskapsdefinisjon og forståelsen av at landskap er viktig for livskvalitet og velvære. Håndboka legger vekt konvensjonens oppfordring om å kartlegge landskap og vurdere hvilke verdier landskapet har. Det henvises ikke til mål for landskapskvalitet.

Håndboka tar for seg kvalitet i forbindelse med landskap, stort sett forbundet til estetisk kvalitet og opplevelseskvalitet, f.eks. reiseopplevelse. Reiseopplevelsen skal «utnytte og fremheve positive kvaliteter i landskapet» (Statens vegvesen, 2019, s. 32). Positive landskapskvaliteter må tolkes i forbindelse med det håndboka legger frem som viktig å få frem i prosjektene, som for eksempel estetisk kvalitet, kontraster, kulturkvaliteter i landskapet rundt vegen, grønne områder og utsikt. Håndboka legger frem en metode for verdivurdering av landskapet.

Metoden i håndboka er veldig lik veilederen for landskapsanalyse i kommuneplan, og vurderer verdien av landskapet, samt hvilke konsekvenser inngrep i landskapet vil få (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011; Statens vegvesen, 2019).

Funksjonalitet og tilgjengelighet i infrastrukturen trekkes frem som viktig i transportsektoren, samt hensyn som skal tas ved inngrep og utforming av infrastrukturprosjekter. Dette gjenspeiles i håndboka, blant annet ved anbefalinger om teknisk utførelse og plassering av veien i landskapet. I NTP er et fungerende, universelt tilgjengelig og effektivt transportsystem vektlagt.

Hensyn til befolkningens ønsker. I NTP er det ikke lagt særlig vekt på befolkningens ønsker, annet enn at bærekraftig utvikling er godt innarbeidet i målsettingene. Det er lagt opp til mest medvirkning fra barn og unge, hvor deres opplevelse skal vektlegges i utforming av veganlegg og kollektivtransport. Håndboka beskriver ikke prosessen i forkant av vedtak om bygging av vei med tanke på interesseavveining, medvirkning og forankring. Likevel vises det til overordnede føringer, som blant annet er Europarådets landskapskonvensjon hvor medvirkning er forankret. Jeg tolker dette som at prosjekter utført etter Håndbok V160 *Vegen i landskapet* antakelig tar hensyn til ulike interesser tidligere i prosessen.

Økosystemer og blågrønne strukturer som landskapselementer trekkes frem som viktige med tanke på deres funksjon i NTP, på grunn av blant annet funksjoner som leveområder og formeringsområder for arter. Jeg tolker dette som et uttrykk for naturkvaliteter i landskapet basert på funksjon.

6.3.2 Landskapskvalitet i sektor for kommunal- og regional planlegging

Dokumentene *Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging 2019-2023* og *Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden - Distriktsmeldingen* kan ses tydelig i sammenheng på grunn av henvisninger i Distriktsmeldingen. Distriktsmeldingen gir mer utfyllende

informasjon på mange av områdene som forventningene tar opp, og er nyere i tid. Likevel trekker jeg frem noen punkter fra forventningene som ikke er like godt fremstilt i Distriktsmeldingen.

Reiseliv. Kommunalt og regionalt samarbeid med reiselivsnæringen skal gi en bærekraftig utvikling. Kommunene og fylkeskommunenes funksjon som 'planmyndighet og tilskuddsforvalter' kan tolkes som at de har en rolle i å skape økonomisk og miljømessig bærekraft gjennom planlegging og gjennom økonomiske bidrag. Regjeringen ønsker også å styrke kulturelle reisemål og kulturturisme. Jeg tolker dette som turisme som er mye basert på landskap, fordi det også beskrives i Distriktsmeldingen skriver at mye av turismen er årstids- eller væravhengig. Natur- og kulturarv danner et stort grunnlag for reiseliv og lokalsamfunnsutvikling i Norge. Meldingen uttrykker et ønske for å både ivareta og utvikle områder for naturbasert reiseliv og friluftsliv, og dette blant annet gjennom en forenkling av lovverket som gjør det lettere å starte nye typer aktiviteter. Samtidig må landskap med stort press fra besøkende, som populære turiststier, ivaretas gjennom bedre tilrettelegging og tilgjengelighetstiltak som skilting og merking. Jeg tolker dette som veldig generelle mål for landskapskvalitet, hvor et av målene vil være å ikke svekke kvaliteten, men ivareta eller utvikle det som gir landskapet verdi, som her vil si kvaliteter ifm. opplevelse, relasjon og rekreasjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a). Man kan også trekke inn at landskapets kvaliteter bidrar til landskapets markedsverdi, fordi turisme kan være innbringende økonomisk. (Jones, 1993; Stenseke, 2018). Kulturminner, kulturmiljøer og landskap i forbindelse med reiseliv, næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling løftes frem som viktig. Det er tydelig at landskapskvaliteter er med på å skape verdier (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a).

Planlegging av fritidsbebyggelse og reiseliv skal ifølge Distriktsmeldingen sikre kvalitet i områdene. Det skal unngås bygging over tregrensen eller i områder med store sammenhengende grønne drag med hensyn til friluftsliv, landskap og naturmangfold, og dette forstås i meldingen som en del av 'allmennhetens interesser', i tillegg til natur- og kulturmiljø. Jeg tolker dette som snakk om natur- og kulturkvaliteter i landskapet, og at å 'sikre kvalitet' vil si å gjøre tiltak som bevarer landskapskvaliteten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a).

Naturmangfold. Verneverdier skal gi grunnlag for verdiskaping. *Vern* kan tolkes som en strategi for å beskytte landskapet, etter ILKA-metodens skala (Noborn et al., 2017). Å beskytte landskapet kan her tolkes som et uttrykk for mål for landskapskvaliteten, altså et ønske om å bevare de kvalitetene som er med på å gi landskapet verdi. Samtidig vil jeg tolke 'verdiskaping' som å utvikle eller skape noe basert på en kvalitet eller ressurs. Målet for landskapet kan her forstås som å bevare det som handler om naturmangfold, men skape verdier basert på opplevelser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a). I Nasjonale forventninger er en forventning at man legger til rette for økt aktivitet innenfor bærekraftige rammer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b).

Naturmangfold og økologiske sammenhenger. Økologiske og landskapsmessige sammenhenger anses som viktig i de Nasjonale forventningene. Å bevare sammenhengende naturområder for f.eks. friluft eller å ivareta truet natur fremstår som mål i forventningene. Hvis man skal tolke dette

som mål for landskapskvalitet så er naturkvalitetene sentrale for utviklingen av landskapet. Fylkeskommunene og kommunene skal ta hensyn til *viktig naturmangfold*. Hva som er viktig naturmangfold, må avgjøres i en kartleggings- og vurderingsprosess. Dette gjelder også kulturmiljø og landskap. Dette kan gjøres i f.eks. en landskapsanalyse hvor områder kartlegges og verdivurderes (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b).

Omdisponering av skog og myr gjentas ved flere anledninger i de Nasjonale forventningene, med hensyn til infrastruktur- og arealplanlegging og utbygging av fritidsboliger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b).

Langsiktige grenser mellom tettsted og natur- og kulturlandskap er lagt frem som viktige virkemidler for å unngå nedbygging av myr, jordbruksarealer, viktige friluftsområder og kulturmiljøer. En slik langsiktig grense er på strategi og tiltaksnivå. En slik langsiktig grense indikerer at det landskapet som skal ivaretas ved hjelp av grensen har natur- eller kulturkvaliteter som gir verdi (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b).

Infrastruktur. Unngå press på verdifulle arealer. Verdifulle arealer tolkes her som f.eks. myr og dyrka mark, parker og grøntområder, friluftsområder, kulturmiljøer eller reindriftsområder, ettersom disse nevnes som arealer som er viktige å ta vare på eller utvikle. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b)

Kommunens arealstrategi og regionreformen. Regionreformen gir regionene nye ansvarsområder, og det er en forventning at de jobber med å sette mål for disse områdene. Dette gjelder blant annet kulturminneforvaltning og kultur (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b). Kultur og kulturminner er knyttet til landskap i mange tilfeller. Jeg tenker at dette burde bety at regionene skal sette mål for kvalitet for det kultur og kulturminner rommer, deriblant landskap.

Kommunenes arealstrategi skal ifølge de nasjonale forventningene være styrende for kommunens forvaltning av arealer og ressurser, hvor samordning i arealplanleggingen, næringsutvikling, redusere utslipp og tilpasse samfunnet til klimaendringer, sosial bærekraft og redusere nedbygging av dyrka mark og 'generell' natur er temaer som er viktige i strategien (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b). Arealstrategien skal baseres på hvilken utvikling man ønsker seg i fremtiden. I metoden for landskapsanalyse i kommuneplan trekkes den overordnede arealstrategien også frem, og vurdering av konsekvenser for arealstrategien. Konsekvenser for strategien kan være styrking eller svekking av landskapskarakteren, og vurderingen går på hvorvidt dette er positivt eller negativt (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011). Arealstrategien bærer likhetstrekk til mål for landskapskvalitet, hvor kommunen kan forstås som den kompetente myndighet. Spørsmålet om 'befolkningens ønsker', eller en form for medvirkning, er brakt inn som en forventning i arbeid med arealstrategi. Videre legger regjeringen vekt på at interessenter og innbyggere skal kunne delta i planprosesser, men det spesifiseres ikke hvorvidt dette gjelder prosess for utarbeidelse av arealstrategier (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b).

Landskapskarakter og landskapets verdi. I Metode for landskapsanalyse i kommuneplan blir landskapets karakter brukt til å sette en verdi på landskapet, etter seks kvalitative kriterier; *mangfold og variasjon, tidsdybde og kontinuitet, brudd og kontrast, tilstand og hevd, inntryksstyrke og utsagnskraft, lesbarhet, tilhørighet og identitet.* Hvordan skal man forstå disse kriteriene i sammenheng med kvalitet og verdi? Man kan forstå kriteriene som ulike kvaliteter som landskapskarakteren er med på å gi, og som deretter er med på å gi landskapet verdi. Jeg tolker det slik at f.eks. stor inntryksstyrke, stort mangfold og god tilstand vil være kvaliteter som er med på å gi landskapet verdi, fordi vi opplever landskapet som noe verdifullt basert på oppfyllelse av kriteriene.

6.3.3 Landskapskvalitet i energisektoren

Veileder for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk er utarbeidet i 2015, og ligger før Meld. St. 28 (2019-2020) *Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen* i tid. Jeg antar derfor at stortingsmeldingen legger til grunn forståelsen av verdier i landskapet som veilederen gir.

Veilederen tar utgangspunkt i at landskap inkluderer kulturminner og -miljøer, naturmangfold, friluftsliv og reiseliv *i den grad* dette påvirker landskapskarakteren, at landskap er et område slik folk oppfatter det slik landskapskonvensjonen definerer det, i tillegg til at landskapet er et geografisk område med egenskaper av både fysisk og immateriell karakter, slik *Veileder for landskapsanalyse i kommuneplan* også definerer landskap (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011; Europarådet, 2000; Helland et al., 2015). I kartleggingsfasen som skal underbygge fastsetting av landskapskarakteren registreres det blant annet naturskapte nøkkelementer og menneskeskapte nøkkelementer. Sistnevnte forstås som bygninger og strukturer skapt av mennesker som er fremtredende i landskapet, mens naturskapte nøkkelementer forstås som fremtredende naturskapte strukturer som er gjenkjennbare og gjør landskapet orienterbart. Registreringstemaene som går på landskapets innhold er de samme som i *Metode for landskapsanalyse i kommuneplan* (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011; Helland et al., 2015). Begge veilederne tar for seg sammenhenger og brudd med hensyn til funksjon, historie og geografiske forhold.

Veilederen viser til fire verdikategorier som skal vurderes i verdisettingen av landskapet; kunnskapsverdi, opplevelsesverdi, sjeldenhet og representativitet. Kunnskaps- og opplevelsesverdier kan jamføres med det Jones (1993) beskriver som ressursbasert fasilitetsverdi. Sjeldenhet som en verdi slik jeg tolker det, beror på at landskapet sammensatt har mange kvaliteter som forekommer sjeldent samtidig, og at landskapet oppfyller bestemte krav til denne sammensetningen. Det samme gjelder representativitet, bare at landskapet oppfyller mange krav/innfrir mange forventninger som gjør at landskapet får verdi ved at det er representativt for landskap med samme karakter (Helland et al., 2015).

I stortingsmeldingen *Vindkraft på land* er landskap forbundet med kvalitet gjennom beskrivelse av hva som anses for å være verdifullt i landskapet, som for eksempel friluftsopplevelser og naturopplevelser hvor landskapet får verdi gjennom opplevelse. Sammenhengende naturområder trekkes frem som viktig med hensyn til bevaring, fordi de har *verdi* for biomangfold og friluftsliv.

Miljøverdier trekkes frem som viktig i forbindelse med at skadene på verdiene skal begrenses. Hva som ligger i *miljøverdier* kan forstås utfra fokuset på å unngå bit-for-bit-nedbygging og de virkningene som forbindes med dette i meldingen, som for eksempel tap av biomangfold (Olje- og energidepartementet, 2020).

Meldingen viser til virkninger av vindkraftprosjekter og hvordan disse vektlegges, deriblant forholdet mellom prissatte og ikke-prissatte virkninger i vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Tap av naturmangfold og landskapsverdier trekkes frem som ikke-prissatte virkninger. I lønnsomhetsvurderinger for vindkraftverk er *ulemp* ofte negative virkninger på blant annet naturmangfold og landskap, i tillegg til kulturminner, friluftsliv og reindrift. Negative virkninger på miljøverdier skal ifølge meldingen unngås i så stor grad som mulig etter at det er gitt konsesjon.

Stortingsmeldingen anerkjenner som beskrevet i analysen at kulturmiljøer er ikke-fornybare ressurser som gir kunnskap og opplevelse (Olje- og energidepartementet, 2020). Jeg forstår dette som at kulturmiljøer har en ressursbasert verdi, basert på kvaliteter og ressurser som gir kunnskap og opplevelse. Samiske kulturmiljøer er nevnt særskilt i stortingsmeldingen som noe som kan påvirkes direkte og indirekte av vindkraftprosjekter, hvor både materielle og immaterielle kulturmiljøer kan ta skade av inngrepene. Det kan tolkes som at det er et ønske om å unngå virkninger på ulike aspekter av landskapet, også den immaterielle dimensjonen (i henhold til samiske kulturmiljøer). Dette er fremhevet med hensyn til internasjonale konvensjoner og avtaler som Norge er bundet til – ikke på grunn av medvirkning eller «publikums ønsker» i seg selv (Olje- og energidepartementet, 2020).

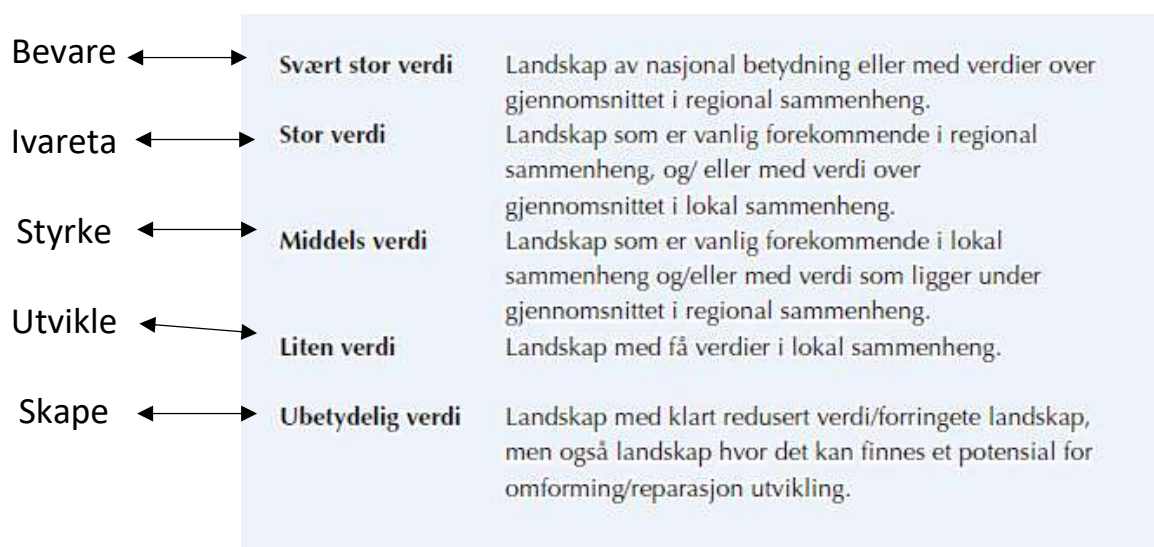
Mål for landskapskvalitet fra energisektoren kan her tolkes som *anbefalinger* om lokalisering av tiltak, *anmodninger* om å unngå skader på miljøverdier, *konsultasjon* av samiske interesser som uttrykk for hensyn til folks interesser, unngå skader på landskap og negative virkninger på naturmangfold og kulturmiljøer (Olje- og energidepartementet, 2020). Dette er den 'veiledningen' stortingsmeldingen gir angående hvordan landskapets kvaliteter bør utvikles med hensyn til befolkningens ønsker. Utredningsfasen ved konsesjonssøknad vil være det naturlige stedet å lete etter det som handler om landskapskvalitet og mål for landskapskvalitet.

6.3.4 Oppsummering

I transportsektoren legges det vekt på kvalitet i forbindelse med estetikk, kulturhistoriske kvaliteter, naturkvaliteter og økologiske kvaliteter, kulturkvaliteter og opplevelseskvalitet. Estetisk kvalitet fremstilles som viktig i f.eks. vegprosjekter. I de nasjonale forventningene er det lagt stor vekt på langsiktige grenser for utbygging mellom tettbygde strøk og jordbruk og større sammenhengende grøntområder. Dette kan tolkes som et mål for å bevare eller ivareta de natur- og kulturkvalitetene som ligger i områder med eks. dyrka mark og uberørt natur med mulighet for friluftsliv. Mange av forventningene og målene gjengis i Distriktsmeldingen, og fokuset er også her på FNs bærekraftsmål. Energisektoren uttrykker kvaliteter i landskapet gjennom f.eks. miljøverdier, naturmangfold og friluftsliv og kulturmiljøer. I vindkraftveilederen vises det også til opplevelses og kunnskapsverdier, og verdier i tilknytning til sjeldenhet og representativitet.

En ting jeg synes er viktig å påpeke er likheten i prosessen fastsetting av landskapskarakter, vurdering av landskapsverdi og vurdering av konsekvens for tiltak i de tre veilederne *Håndbok V160 Vegen i landskapet, Metode for landskapsanalyse i kommuneplan og Vurdering av landskapsvirkninger for vindkraft på land*. Alle veilederne tar utgangspunkt i omtrent samme skala for vurdering av verdier og konsekvenser. Dette betyr at landskap vurderes noenlunde likt i de tre sektorene, og jeg tolker dette som et samarbeid eller en enighet mellom sektorene om hva som gir landskapet verdi. Verdivurderingen av landskapet i de ulike veilederne er sentrale for å forstå hva som anses for å være verdifullt i landskapet og for å få grep om hvilke kvaliteter som er med på å gi landskapet verdt (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011; Helland et al., 2015; Statens vegvesen, 2019).

Landskapets verdi kan settes i sammenheng med gradienten for landskapsutvikling fra ILKA-metoden (Noborn et al., 2017) i arbeidet med å sette mål for landskapskvalitet i etterkant av en vurdering av landskapskarakteren og landskapets verdi. Ifølge NTP bør landskap av vesentlig regional verdi bør ivaretas (Samferdselsdepartementet, 2021). Likevel kan man forstå landskapets verdi som sentral for å sette mål for landskapskvalitet; hvilket potensial for utvikling har landskapet basert på dets kvaliteter og verdi? Jeg tolker denne sammenhengen i figur 6.1, hvor det er mulig å se landskapets verdi i sammenheng med potensialet det har for utvikling.



Figur 6.1: Tilpasset figur. Man kan se landskapets verdi i sammenheng med mål for landskapskvalitet (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011, s. 49).

6.4 Landskapskvalitet og samfunnsplanleggingen

Fremtidens utfordringer krever sektorovergrepene samarbeid og felles mål å jobbe mot. I delmål 11.3 i FNs bærekraftsmål heter det at: «*Innen 2030 styrke inkluderende og bærekraftig urbanisering og muligheten for en deltakende, integrert og bærekraftig samfunnsplanlegging og forvaltning i alle land*» (FN-sambandet, 2022). Hvilket bidrag kan landskapskvalitet og mål for landskapskvalitet gi for å nå dette målet?

Implementering av mål for landskapskvalitet berører alle tre dimensjoner av integrering (Bennett, 2001). Mål for landskapskvalitet må integreres geografisk slik at landskapet ses i sammenheng på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Integrering må også skje på tvers av sektorer på samme nivå i forvaltningen, og mellom nivåene i forvaltningen vertikalt. Jeg tolker likhetene i metodene for å verdivurdere og vurdere konsekvenser for landskapet som et tegn på at sektorene jobber noenlunde likt med landskap. Men for å oppnå integrering på tvers av sektorene må det være en felles informasjonsutvikling og planprosessene må samkjøres. Det er ikke sikkert det er nødvendig å ha ambisjon om at sektorene skal integreres i planleggingen på et så høyt nivå som kollektiv handling etter integreringspyramiden for å oppnå FNs bærekraftsmål eller kravene i Europarådets landskapskonvensjon (Stokke, 2021).

Medvirkning og offentlig deltakelse i sektorene

Transportsektoren og sektor for kommunal og regional planlegging er underlagt samme lovverk i planleggingen – plan- og bygningsloven – hvor befolkningen sikres medvirkning i plansaker. Selv om det ikke er utredet konkrete planer i Nasjonal transportplan og Distriktsmeldingen for medvirkning og innhenting av informasjon om befolkningens ønsker, så foreligger det forventninger om at befolkningen skal involveres i planleggingen. Gyldighetstesten i *Metode for landskapsanalyse i kommuneplan* skal sørge for at karakteristikken for landskapet skal stemme overens med oppfatningen i befolkningen. Testen sørger for at befolkningen kan påvirke hvordan landskapet beskrives, og slik metoden er oppbygd så vil karakteren ha betydning for *verdivurderingen*. På denne måten vil analysen, ved hjelp av gyldighetstesten, reflektere det publikum opplever som kvaliteter og verdi (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011). I håndboka *Vegen i landskapet* skal vegprosjekter utformes med et ønske om å gi en fin 'reiseopplevelse' (Statens vegvesen, 2019). Dette krever også informasjon om hva brukerne av veien, befolkningen, anser for å være en fin reiseopplevelse. Og hvilke kvaliteter i landskapet befolkningen ønsker og setter pris på.

Distriktsmeldingen ønsker «styrking av folkestyret» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a). Det er ingen tvil om at landskap er av allmenn interesse, og å gi makt til mennesker og grupper i avgjørelser som angår dem er å styrke verdiene som forbindes med å styre sin egen hverdag (Arler & Mellqvist, 2015).

Offentlig deltagelse er lite vektlagt i energisektoren, fordi sektoren opererer under eget lovverk. Det kommer likevel til syne noen steder. Endringer i konsesjonsbehandlingen blant annet skal bidra til å forankre vindkraftprosjekter bedre, blant annet gjennom å vurdere prosjekter regionvis og økt kunnskapsgrunnlag rundt virkninger av prosjekter, slik at fordeler og ulemper begrunnes bedre. I tillegg skal kommunene per 8. april 2022 være initiativtaker til å starte konsesjonsbehandling av nye prosjekter, eller ved samtykke (NVE, 2022). Dette kan bidra til at prosjektene innlemmes bedre i kommunens planer, som dessuten skal formes med hensyn til befolkningens ønsker. Dette kan bidra til å styrke de demokratiske verdiene. Det understrekes også at samiske interesser skal *konsulteres* i prosjekter som berører interessene, men at dette ikke er det samme som å bli hørt. Konsultasjon har en grad av symbolisme ifølge Arnsteins stige for offentlig deltagelse, hvilket vil si at det ikke ligger noen avtale til grunn som stadfester at interessene har fått noen makt til å være

med på å ta avgjørelser (Arnstein, 2019). Samiske interesser i tillegg til vektlegging av nabovirkninger er det som gir mest inntrykk av at befolkningens ønsker skal tas i betraktning i vindkraftprosjekter.

Jeg tror at det er en viss fare for at tiltak og prosjekter i energisektoren og transportsektoren får en større symbolkraft for de store 'negative' drivkreftene i landskapsendringer blant befolkningen. Å få en vei eller et vindkraftanlegg plassert i synsfeltet i natur man har en sterk relasjon til kan virke svært inngripende. Jeg tror derfor at forankring av slike prosjekter er svært viktig, og at offentlig deltakelse på minimum et symbolnivå etter Arnsteins stige er svært viktig (Arnstein, 2019).

6.5 Vurdering av dokumentene

Min tolkning av landskapskonvensjonen og «Mål for landskapskvalitet» ligger til grunn for valg av dokumentene, fordi jeg tolker de 'kompetente myndigheter' som sektormyndighetene, og de tre utvalgte sektorene berører temaet landskap på noe vis. Jeg vurderer dokumentene som aktuelle i henhold til hovedproblemstillingen, og jeg synes at analysen har gitt svar på noen spørsmål, selv om det ikke var forventet å finne det jeg lette etter i alle dokumentene. Dokumentene var tross alt valgt ut med en *mistanke* om at de kunne inneholde uttrykk for landskapskvalitet eller mål for landskapskvalitet, slik Europarådets landskapskonvensjon definerer det. De fleste dokumentene henviser også til landskapskonvensjonen, og der det ikke er henvist til konvensjonen vises det gjerne til plan- og bygningsloven, som sier at planer etter loven skal bidra til å oppfylle internasjonale konvensjoner (Plan- og bygningsloven, 2008).

Et viktig poeng er også at alle veilederne i de tre sektorene ligger tilbake i tid for de politiske dokumentene. Dette er med på å danne det *faglige* grunnlaget for utformingen av politikken. Uavhengig av samtidige politiske mål er disse veilederne 'hands on' - det som legger føringer for den faktiske gjennomføringen av verdivurderingene og konsekvensutredningene.

7 Avslutning

Det viser seg at det er vanskelig å konkludere med to streker under svaret i denne oppgaven. Jeg velger å avslutte med noen konkluderende betraktninger rundt hoved- og underproblemstillingen, i tillegg til noen avsluttende refleksjoner hvor jeg kommer med noen anbefalinger for videre arbeid med temaet sektorene.

7.1 Underproblemstilling: Hva ligger i begrepet landskapskvalitet i lys av Europarådets landskapskonvensjon?

Begrepet landskapskvalitet er drøftet i stor grad i kapittel 2 og underkapittel 6.2. Dette kan oppsummeres slik:

Landskap er et generelt begrep som sier veldig mye og veldig lite på samme tid. Dette gjør at landskap må få sin mening gjennom andre ord og uttrykk, og det samme gjelder landskapskvalitet. I denne oppgaven har begrepet landskapskvalitet blitt gjort mening av gjennom begreper som landskapskarakter, landskapsverdi og landskapsfunksjoner. I denne oppgaven har jeg forstått kvalitet og ressurs som det som gir landskapet verdi, altså har landskapet en kvalitetsbasert verdi. Kvaliteter i landskapet kan deles inn i naturkvaliteter, kulturkvaliteter og relasjonelle kvaliteter, og disse kvalitetene må ses i sammenheng med hverandre. Kvalitet ligger i den subjektive opplevelsen av landskapet, og opplevelsen av kvalitet varierer ut fra våre krav og forventninger til landskapet. Det subjektive ved landskapskvalitet gjenspeiles også i konvensjonen, hvor publikums ønsker er viktig (Europarådet, 2000, artikkel 5D).

7.2 Hovedproblemstilling: Hvordan er begrepet landskapskvalitet anvendt i norsk samfunnsplanlegging?

Det korte svaret på hovedproblemstillingen er at begrepet anvendes i liten grad. Likevel har underproblemstillingen åpnet opp for å tolke landskapskvalitet inn i dokumentene, ved å undersøke det som uttrykker verdier ved landskapet.

I transportsektoren uttrykkes landskapskvalitet gjennom begreper som estetisk kvalitet, kulturhistoriske kvaliteter, opplevelseskvalitet og naturkvaliteter (Samferdselsdepartementet, 2021; Statens vegvesen, 2019).

Sektor for kommunal- og regional planlegging uttrykker landskapskvalitet gjennom mål for utbygging, hvor sammenhengende grønne strukturer er noe som gir landskapet verdi og kan anses som en kvalitet. Jordressurser kan også tolkes som å være en viktig kvalitet, fordi det er med på å gi landskapet verdi. Videre nevnes natur- og kulturkvaliteter, som kan kobles til landskapskvalitet. (Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, 2011; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b)

I energisektoren er det lagt vekt på miljøverdier, naturmangfold, kulturverdier og opplevelse av landskapet gjennom blant annet friluftsliv fordi det gir landskapet verdi. Dermed er begrepet landskapskvalitet indirekte anvendt gjennom de ulike landskapsverdiene (Helland et al., 2015; Olje- og energidepartementet, 2020).

7.3 Avsluttende refleksjoner

I *Vegen i landskapet* står det:

«Like viktig som kunnskap om det eksisterende er evnen til å forutse det som kan komme til å bli.»

(Statens vegvesen, 2019, s. 10)

Et premiss for bærekraftig utvikling er at vi forsøker å se inn i fremtiden med den informasjonen vi har i dag, slik at vi kan gjøre tiltak i tråd med den visjonen vi ser for oss. Slik jeg ser det er essensen i landskapskonvensjonen en oppfordring til å lære om landskap og ta kunnskapen i bruk gjennom planlegging og utvikling av landskapene. Landskap er et felles gode og en ressurs som må tas vare på gjennom informerte og inkluderende prosesser. Å sette mål og utvikle strategier for hvilke landskap vi ønsker oss i fremtiden er nødvendig for å sikre en bærekraftig utvikling hvor vi kan overføre verdier videre til neste generasjon.

Er forståelsen av begrepet landskapskvalitet og hvordan mål for landskapskvalitet skal implementeres og defineres så klar og tydelig at det er innforstått og en selvfølge hos sektorene? Eller er det slik at begrepene er for utydelige til å bruke, at de i norsk forvaltning er erstattet med andre ord og uttrykk? Eller er denne delen av landskapskonvensjonen gjemt og glemt? Jeg tror svaret ligger i en uklarhet rundt hvilke forventninger som ligger til sektorene, for hvordan de skal

jobbe med landskapskonvensjonen og mål for landskapskvalitet. Sektorene håndterer landskapskvalitet ulikt, og det er ulike kulturer i alle sektorene. For eksempel er det ulik kultur og forventning om medvirkning i energisektoren fordi de opererer på eget lovverk enn for eksempel i kommunal og regional planlegging som er underlagt plan- og bygningsloven. Dette gjør at det er forskjellige forventninger til å jobbe ut fra Europarådets landskapskonvensjon. Likevel vil praksisen tale for seg selv om hvorvidt forventningene innfris.

Forvaltningen må jobbe med å gi begrepet landskapskvalitet et innhold som kommuniserer bedre for å kunne jobbe målrettet og integrert med mål for landskapskvalitet. Slik jeg forstår det legger f.eks. NTP føringer for eventuelle inngrep eller prosjekter som *kan* ha behov for å sette mål for landskapskvalitet, og ikke for bestemte områder slik det heter i konvensjonen. Målene bør da stemme overens med føringene, som for eksempel å redusere påvirkning på natur- og vannmiljø, unngå nedbygging av dyrka mark eller begrense inngrep i kulturmiljø.

I energisektoren bør mål for landskapskvalitet ligge til grunn under konsesjonsbehandlingen. Konsesjonsbehandlingen må ta hensyn til de lokale og regionale målene for landskapskvalitet. Man må ta i betraktning det som foregår per i dag rundt vindkraft med tanke på midlertidig stopp i konsesjonsbehandling, og hvilken ny rolle kommunen har fått i initiering av vindkraftprosjekter. Kommunen som initiativtaker for oppstart av planarbeid står i en god posisjon til å sette mål for landskapskvalitet, slik at energiprojekter kan få bedre forankring. Det økte fokuset som følger av endringer i konsesjonsbehandlingen på utredning og god dokumentasjon av avveiningene i vindkraftprosjekter vil være med på å styrke de demokratiske verdiene i landskapsplanleggingen.

I planleggingssektoren bør mål for landskapskvalitet integreres vertikalt. Kommunens arealstrategi er kanskje det nærmeste en kommer 'mål for landskapskvalitet' fordi dokumentet skal beskrive hvordan kommunen ser for seg å drive forvaltning i fremtiden. Jeg kan ikke nok om arealstrategier til å si om det er her mål for landskapskvalitet bør inn på kommunalt nivå, men vil gjerne se på det som en mulighet. På nasjonalt nivå bør det inn som en forventning til regional og kommunal planlegging at de kartlegger og setter mål for sine områder. Det bør oppfordres til interkommunalt samarbeid der det er hensiktsmessig for å ivareta eller utvikle landskap på tvers av den administrative grensen. Ramos (2010) metode for å skape fremtidsscenarioer kan være et nyttig verktøy for å implementere mål for landskapskvalitet på et lokalt nivå, fordi det er enklest å illustrere endringer i bilder og tekst for et mindre område folk kjenner i detalj. Dette ville være vanskelig på et regionalt nivå hvor eks. flyfoto ville være hjelpemiddelet og illustrasjonene ville få en veldig stor målestokk. Slike metoder vil kunne bidra til å forankre planer fordi folk vil ha et 'klart bilde' av hvordan utviklingen kommer til å skje, og ved mulighet for medvirkning kan de også påvirke det fremtidige bildet.

Det er mitt håp at landskapskvalitet, slik det er anvendt i Europarådets landskapskonvensjon, gir et bidrag til å skape en mer integrert samfunnsplanlegging. Hvis sektorene kan enes om begrepets innhold vil det være et godt utgangspunkt for å sette mål for landskapskvalitet, som man igjen håper kan gi en forutsigbar fremtid med en bærekraftig utvikling av landskapene våre.

Figurliste

Figur 2.1 Forhold mellom landskapskvalitet og ulike parametere. Fra: Daniel, T. C. (2001). *Whither scenic beauty? Visual landscape quality assessment in the 21st century..* Landscape and Urban Planning, 54 (1-4). s. 268

Figur 2.2 De grunnleggende prosessstegene for handling i landskapet. Tilpasset fra Europarådet. (2008). *Guidelines for the implementation of the Council of Europe Landscape Convention.*

Tilgjengelig fra:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f80c9> (lest 20.04.2022). s. 7-8

Figur 2.3 Gradient for mål for landskapskvalitet. Fra: Noborn, T., Schibbye, B., Wade, E., Björckebaum, M., Lanemo, E., Askling, J. & Kindvall, O. (2017). *Landskapet är arenan. Integrerad landskapskaraktäranalys, en metodbeskrivning* s. 80.

Figur 2.4 Oppnåelse av mål for landskapskvalitet gjennom utforskende landskapsvisjoner og Normative landskapsvisjoner. Fra: Ramos, I. L. (2010). 'Exploratory landscape scenarios' in the formulation of 'landscape quality objectives'. *Futures*, 42 (7): 682-692. doi: 10.1016/j.futures.2010.04.005. s. 690.

Figur 3.1 Landskapshjulet. Fra: Heritage Council. (2010). An introduction to Landscape Character Assessment (LCA). Tilgjengelig fra:

https://www.heritagecouncil.ie/content/files/landscape_character_assessment_cpd_training_course_eptember_2010_programme_4mb.pdf (lest 30.01.2022).

Figur 3.2 Landskapet sammensatt av økologi, tidsdyp og form. Fra: Noborn, T., Schibbye, B., Wade, E., Björckebaum, M., Lanemo, E., Askling, J. & Kindvall, O. (2017). *Landskapet är arenan. Integrerad landskapskaraktäranalys, en metodbeskrivning* s. 40.

Figur 3.3 Egenprodusert.

Figur 3.4 Sammenheng mellom landskapets naturlige funksjon og sosiale funksjon. Fra: Selman, P. (2012). *Sustainable landscape planning: the reconnection agenda*. London: Routledge. s.41.

Figur 3.5 Økosystemtjenestene. Fra: Millennium Ecosystem Assessment. (2003). *Ecosystems and Their Services I: Ecosystems and Human Well-being. A framework for Assessment*, s. 59. Tilgjengelig fra: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.300.aspx.pdf> (lest 15.03.2022).

Figur 3.6 Sammenheng mellom økosystemtjenestene og produktene. Fra: Selman, P. (2012). *Sustainable landscape planning: the reconnection agenda*. London: Routledge. s.23.

Figur 3.7 Arnsteins stige for offentlig deltagelse. Fra: Arnstein, S. R. (2019). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association, 85 (1): 24-34. Tilgjengelig fra: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01944363.2018.1559388> (lest: 01.03.2022) s. 23

Figur 3.8 Integreringspyramiden. Fra: Stokke, K.-B. (2021). Samarbeid og nettverk i planlegging - et redskap for integrert areal- og ressursforvaltning? Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. s. 35.

Figur 4.1 FNs bærekraftsmål. Fra: Viken fylkeskommune. (2020). *Bærekraftsarbeid - fra teori til praksis. Samarbeid for å nå målene - Dette gjør Viken*. Viken.no. Tilgjengelig fra: <https://viken.no/barekraft/17-samarbeid-for-a-na-malene-dette-gjor-viken/barekraftsarbeid-fra-teori-til-praksis.78739.aspx> (lest 01.03.2022).

Figur 5.1 De overordnede målene i Nasjonal transportplan. Fra: Samferdselsdepartementet. (2021). *Meld. St. 20 (2020-2021) Nasjonal transportplan 2022-2033*. Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-20-20202021/id2839503/> (lest 01.03.2022). s. 11

Figur 5.2 Prosjektfaser for vegbygging. Fra: Statens vegvesen. (2019). *V130 - Vegen i landskapet (veiledning)*. Statens vegvesens håndbokserie. Statens vegvesen. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/handboker/hb-v130-vegen-i-landskapet-2019.pdf> (lest 01.04.2022). s. 17.

Figur 5.3 Faseinndeling for landskapsanalyse i kommuneplan. Fra: Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren. (2011). *Veileder. Metode for landskapsanalyse i kommuneplan*. Riksantikvaren.no. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/publikasjoner-fra-dirnat/annet/veileder-metode-for-landskapsanalyse-i-kommuneplan/> (lest 24.01.2022). s. 11.

Figur 5.4 Eksempel på vurdering av virkninger av overordnet arealstrategi. Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren. (2011). *Veileder. Metode for landskapsanalyse i kommuneplan*. Riksantikvaren.no. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/publikasjoner-fra-dirnat/annet/veileder-metode-for-landskapsanalyse-i-kommuneplan/> (lest 24.01.2022). s. 10.

Figur 5.5 Verdiskala for landskap. Fra: Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren. (2011). *Veileder. Metode for landskapsanalyse i kommuneplan*. Riksantikvaren.no. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/publikasjoner-fra-dirnat/annet/veileder-metode-for-landskapsanalyse-i-kommuneplan/> (lest 24.01.2022). s. 49.

Figur 5.6 Skala for vurdering av påvirkning av landskapets karakter. Fra: Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren. (2011). *Veileder. Metode for landskapsanalyse i kommuneplan*. Riksantikvaren.no. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/publikasjoner-fra-dirnat/annet/veileder-metode-for-landskapsanalyse-i-kommuneplan/> (lest 24.01.2022). s. 57.

Figur 5.7 Gradering av konsekvenser. Fra: Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren. (2011). *Veileder. Metode for landskapsanalyse i kommuneplan*. Riksantikvaren.no. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/publikasjoner-fra-dirnat/annet/veileder-metode-for-landskapsanalyse-i-kommuneplan/> (lest 24.01.2022). s. 58.

Figur 5.8 Utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Fra: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden - Distriktsmeldingen*. I: distriktsdepartementet, K.-o. (red.). Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20192020/id2674349/> (lest 01.04.2022). s. 83.

Figur 5.9 Beskrivelse av innhold i melding i oppstart av konsesjonsprosess. Fra: Olje- og energidepartementet. (2020). *Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land*. I: energidepartementet, O.-o. (red.). Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20192020/id2714775/> (lest 20.03.2022). s. 21.

Figur 5.10 Innholdet i en søknad. Fra: Olje- og energidepartementet. (2020). *Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land*. I: energidepartementet, Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20192020/id2714775/> (lest 20.03.2022). s. 22.

Figur 5.11 Faseinndeling for prosess ved vurdering av landskapsvirkninger. Fra: Helland, M. L., Anker, M., Jacobsen, S. B., Sjong, M. L., Grønningsæter, T., Simensen, T., Vindedal, K. & Gaukstad, E. (2015). *Veileder for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk*. Riksantikvaren.no: Norges vassdrags- og energidirektorat. Tilgjengelig fra: <https://www.riksantikvaren.no/veileder/veileder-for-vurdering-av-landskapsvirkninger-ved-utbygging-av-vindkraftverk/> (lest 25.03.2022). s. 5.

Figur 5.12 Tabell for å fastsette tiltakets påvirkning på landskapskarakteren i delområdet. Fra: Helland, M. L., Anker, M., Jacobsen, S. B., Sjong, M. L., Grønningsæter, T., Simensen, T., Vindedal, K. & Gaukstad, E. (2015). *Veileder for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk*. Riksantikvaren.no: Norges vassdrags- og energidirektorat. Tilgjengelig fra: <https://www.riksantikvaren.no/veileder/veileder-for-vurdering-av-landskapsvirkninger-ved-utbygging-av-vindkraftverk/> (lest 25.03.2022). s. 24.

Figur 5.13 Konsekvens for tiltak etter verdi og påvirkning på karakter. Fra: Helland, M. L., Anker, M., Jacobsen, S. B., Sjong, M. L., Grønningsæter, T., Simensen, T., Vindedal, K. & Gaukstad, E. (2015). *Veileder for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk*. Riksantikvaren.no: Norges vassdrags- og energidirektorat. Tilgjengelig fra: <https://www.riksantikvaren.no/veileder/veileder-for-vurdering-av-landskapsvirkninger-ved-utbygging-av-vindkraftverk/> (lest 25.03.2022). s. 26.

Figur 6.1 Tilpasset figur fra: Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren. (2011). *Veileder. Metode for landskapsanalyse i kommuneplan*. Riksantikvaren.no. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/publikasjoner-fra-dirnat/annet/veileder-metode-for-landskapsanalyse-i-kommuneplan/> (lest 24.01.2022). s. 49.

Litteraturliste

- Alnes, J. H. (2018). *kvalitet - filosofi i Store norske leksikon*. I: Bøhn, E. D. (red.). Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: https://snl.no/kvalitet_-_filosofi (lest 27.04.2022).
- Arler, F. & Mellqvist, H. (2015). Landscape Democracy, Three Sets of Values, and the Connoisseur Method. *Environmental Values*, 24 (3): 271-298. doi: 10.3197/096327115x14273714154494.
- Arnstein, S. R. (2019). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 85 (1): 24-34.
- Bennett, R. (2001). Kystsonerplanlegging etter Plan- og bygningsloven - mot en integrert kystsonerforvaltning? *Plan - tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional og byutvikling*: 22-27.
- Bruun, M. (1983). Vurdering av landskapskvalitet. Utkast til arbeidsopplegg.
- Bruun, M. (1996). Landskapsbildet i norsk naturforvaltning. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/dirnat2/attachment/885/landskapsplanlegging-red.pdf> (lest 15.01.2022).
- Butler, A. (2016). Dynamics of integrating landscape values in landscape character assessment: the hidden dominance of the objective outsider. *Landscape Research*, 41 (2): 239-252. doi: 10.1080/01426397.2015.1135315.
- Børli, H. (u.å.). *Vi eier skogene*. hansborli.no. Tilgjengelig fra: <https://hansborli.no/dikt/vi-eier-skogene/> (lest 15.05.2022).
- Carmona, M., Tiesdell, S., Heath, T. & Oc, T. (2010). *Public Places Urban Spaces. The Dimensions of Urban Design*. 2. utg. New York: Routledge.
- Clemetsen, M. & Van Laar, J. (2000). The contribution of organic agriculture to landscape quality in the Sogn og Fjordane region of Western Norway. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 77 (1-2): 125-141. doi: 10.1016/s0167-8809(99)00098-5.
- Clemetsen, M. & Stokke, K.-B. (2014). Landskapsressursanalyse: Regionalt utviklingsverktøy for landskap og lokalsamfunn. *Plan*, 46 (6): 50-53.
- Daniel, T. C. (2001). Whither scenic beauty? Visual landscape quality assessment in the 21st century. *Landscape and Urban Planning*, 54 (1-4): 267-281. doi: 10.1016/s0169-2046(01)00141-4.
- Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren. (2011). *Veileder. Metode for landskapsanalyse i kommuneplan*. I: Riksantikvaren, D. f. n. o. (red.). Riksantikvaren.no. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/publikasjoner-fra-dirnat/annet/veileder-metode-for-landskapsanalyse-i-kommuneplan/> (lest 24.01.2022).
- Eiter, S., Fjellstad, W., Dramstad, W., Puschmann, O. & Aberhalden, B. L. (2020). *Landskap i kartlegging og analyser: En systematisk gjennomgang av begrepsbruken*. NIBIO Rapport: NIBIO Avdeling for landskapsovervåking.
- Eiter, S., Fjellstad, W., Otte, P. P. & Rønningen, K. (2021). Fornybar energi og landskapskvalitet: en utfordring for medvirkning i planprosesser. *NIBIO POP*, 7.
- Europarådet. (2000). *The European Landscape Convention*. Europe, C. o. Firenze.
- FN-sambandet. (2021). *FNs naturavtale*. Avtaler. FN-sambandet. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/fns-naturavtale> (lest 09.05.2022).
- FN-sambandet. (2022). *FNs bærekraftsmål: Bærekraftige byer og lokalsamfunn*. FN-sambandet.no. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/baerekraftige-byer-og-lokalsamfunn>.

- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Noregs grunnlov*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/lov/1814-05-17-nn> (lest 14.05.2022).
- Gundersen, D. & Halbo, L. (2018). *kvalitet i Store norske leksikon*. I: Hofstad, K. (red.). *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/kvalitet> (lest 27.04.2022).
- Hauge, K. B. & Stokke, K.-B. (2021). *Integrert kystsoneforvaltning*. Planfaglede, samfunnsvitenskapelige og juridiske perspektiv: Universitetsforlaget. doi: 10.18261/9788215045078-2021 (lest 20.03.2022).
- Helland, M. L., Anker, M., Jacobsen, S. B., Sjong, M. L., Grønningsæter, T., Simensen, T., Vindedal, K. & Gaukstad, E. (2015). *Veileder for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk*. Riksantikvaren.no: Norges vassdrags- og energidirektorat. Tilgjengelig fra: <https://www.riksantikvaren.no/veileder/veileder-for-vurdering-av-landskapsvirkninger-ved-utbygging-av-vindkraftverk/> (lest 25.03.2022).
- Heritage Council. (2010). An introduction to Landscape Character Assessment (LCA). Tilgjengelig fra: https://www.heritagecouncil.ie/content/files/landscape_character_assessment_cpd_training_course_september_2010_programme_4mb.pdf (lest 30.01.2022).
- Jones, M. (1993). *Landscape as a resource and the problem of landscape values*. The Politics of Environmental Conservation, Trondheim: The University of Trondheim: Center for Environment and Development (SMU).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019a). *Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden - Distriktsmeldingen*. I: distriktsdepartementet, K.-o. (red.). Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20192020/id2674349/> (lest 01.04.2022).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019b). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*. I: Kommunal- og distriktsdepartementet (red.). Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/> (lest 01.04.2022).
- Miljødirektoratet. (2021). *Landskap i arealplanlegging*. Miljødirektoratet.no. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvaking-arealplanlegging/arealplanlegging/miljohensyn-i-arealplanlegging/vannmiljo/landskap-i-arealplanlegging/> (lest 08.05.2022).
- Miljødirektoratet. (u.å.). *Landskap*. Metode: Konsekvensutredning av klima- og miljøtema. Miljødirektoratet.no. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvaking-arealplanlegging/arealplanlegging/konsekvensutredninger/vurdere-miljokonsekvensene-av-planen-eller-tiltaket/landskap/> (lest 03.05.2022).
- Millennium Ecosystem Assessment. (2003). *Ecosystems and Their Services I: Ecosystems and Human Well-being. A framework for Assessment*, s. 49-70. Tilgjengelig fra: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.300.aspx.pdf> (lest 15.03.2022).
- Myhre, T. (2021). *Økosystemtjenester i Store norske leksikon*. I: Lundberg, A. (red.). *Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/%C3%B8kosystemtjeneste> (lest 03.03.2022).
- Noborn, T., Schibbye, B., Wade, E., Björckebaum, M., Lanemo, E., Askling, J. & Kindvall, O. (2017). *Landskapet är arenan. Integrerad landskapskaraktäranalys, en metodbeskrivning*. Trafikverket.
- Nordisk Ministerråd. (1987). *Natur- og kulturlandskapet i arealplanleggingen*. Nordisk ministerråd Miljørapport 1987:3: Nordisk ministerråd.
- Nordisk Ministerråd. (2003a). *Kartlegging, analyse og vurdering av landskap - mål for landskapskvalitet*. I: Gaukstad, E. & Sønstebo, G. (red.) b. 2003:550 *Nordens landskap*, s. 52-55. København.
- Nordisk Ministerråd. (2003b). *Nordens landskap*, b. 2003:550. København.
- NVE. (2022). *Konsesjonsbehandling av vindkraftverk på land*. Konsesjon. NVE. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/konsesjon/konsesjonsbehandling-og-oppfoelging-av-vindkraft-paa-land/konsesjonsbehandling-av-vindkraftverk-paa-land/> (lest 03.05.2022).

- Nygård, J.-I. (2022). *Nå er vi i gang med å gjøre transport-Norge enda bedre!* Regjeringen.no: Samferdselsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/na-er-vi-i-gang-med-a-gjore-transport-norge-bedre/id2899163/> (lest 27.04.2022).
- Olje- og energidepartementet. (2020). *Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land*. I: energidepartementet, O.-o. (red.). Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20192020/id2714775/> (lest 20.03.2022).
- Olwig, K. R. (2007). The practice of landscape 'Conventions' and the just landscape: The case of the European landscape convention. *Landscape Research*, 32 (5): 579-594. doi: 10.1080/01426390701552738.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71> (lest 14.05.22).
- Plieninger, T., Draux, H., Fagerholm, N., Bieling, C., Bürgi, M., Kizos, T., Kuemmerle, T., Primdahl, J. & Verburg, P. H. (2016). The driving forces of landscape change in Europe: A systematic review of the evidence. *Land Use Policy*, 57: 204-214. doi: 10.1016/j.landusepol.2016.04.040.
- Ramos, I. L. (2010). 'Exploratory landscape scenarios' in the formulation of 'landscape quality objectives'. *Futures*, 42 (7): 682-692. doi: 10.1016/j.futures.2010.04.005.
- Samferdselsdepartementet. (2021). *Meld. St. 20 (2020-2021) Nasjonal transportplan 2022-2033*. I: Samferdselsdepartementet (red.). Regjeringen.no. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-20-20202021/id2839503/> (lest 01.03.2022).
- Selman, P. (2006). *Planning at the Landscape Scale*. The RTP Library Series. London: Routledge.
- Selman, P. (2012). *Sustainable landscape planning: the reconnection agenda*. London: Routledge.
- Statens vegvesen. (2019). *V130 - Veggen i landskapet (veiledning)*. Statens vegvesens håndbokserie. Statens vegvesen. Tilgjengelig fra: <https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/handboker/hb-v130-vegen-i-landskapet-2019.pdf> (lest 01.04.2022).
- Stenseke, M. (2018). Connecting 'relational values' and relational landscape approaches. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 35: 82-88. doi: 10.1016/j.cosust.2018.10.025.
- Stokke, K.-B. (2021). *Samarbeid og nettverk i planlegging - et redskap for integrert areal- og ressursforvaltning?* Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Store norske leksikon. (2020). *naturlandskap i Store norske leksikon*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/naturlandskap> (lest 15.05.2022).
- Store norske leksikon. (2021). *samfunnsplanlegging i Store norske leksikon*. I: Butenschøn, P. (red.). Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/samfunnsplanlegging> (lest 15.03.2022).
- Swanwick, C. (2009). Society's attitudes to and preferences for land and landscape. *Land Use Policy*, 26: S62-S75. doi: 10.1016/j.landusepol.2009.08.025.
- Tengberg, A., Fredholm, S., Eliasson, I., Knez, I., Saltzman, K. & Wetterberg, O. (2012). Cultural ecosystem services provided by landscapes: Assessment of heritage values and identity. *Ecosystem Services*, 2: 14-26. doi: 10.1016/j.ecoser.2012.07.006.
- Termorshuizen, J. W. & Opdam, P. (2009). Landscape services as a bridge between landscape ecology and sustainable development. *Landscape Ecology*, 24 (8): 1037-1052. doi: 10.1007/s10980-008-9314-8.
- Thørud, M. (2014). *Arenabegrepet i landskapsanalyser. Drøfting på grunnlag av tre aktuelle landskapskaraktermetoder*. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Vik, M. L. (2017). Self-mobilisation and lived landscape democracy: local initiatives as democratic landscape practices. *Landscape Research*, 42 (4): 400-411. doi: 10.1080/01426397.2017.1290223.
- Visit Finnskogen. (u.å.). *Nitahå (Niittaho)-Jussi*: Visit Finnskogen. Tilgjengelig fra: <https://www.visitfinnskogene.no/nitaha-niittaho-jussi/> (lest 15.05.2022).





Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway