



2009-05-26
dnr CBM31/09

Kulturdepartementet
Enheten för kulturarv och trossamfund
103 33 Stockholm

En svensk ratificering av den europeiska landskapskonventionen

CBM:s yttrande över Förslag till författningsändringar för en svensk ratificering av den europeiska landskapskonventionen, dnr Ku2008/97/KT

Centrum för biologisk mångfald har tagit del av Riksantikvarieämbetets redovisning, och lämnar härmed följande synpunkter:

Sammanfattning

Den europeiska landskapskonventionen (ELC) är ett värdefullt komplement till de många andra internationella överenskommelserna om förvaltningen av den fysiska miljön. ELC har ett tydligt fokus på landskapet som livsmiljö för människan och konventionen behandlar därmed en aspekt som tidigare varit otillräckligt tillgodosedd. CBM ser därför fram emot konventionens ratificering i Sverige.

Givet målsättningarna med ELC är dess definitioner av exempelvis landskap och landskapskvalitet användbara, och vi ser inga problem med en användning av dessa definitioner i svensk lagstiftning.

Man måste dock vara medveten om att begreppet landskap enligt ELC definieras på ett sätt som inte nödvändigtvis omfattar andra målsättningar, uttryckta i exempelvis andra konventioner eller de nationella miljömålen. Landskap (enligt ELCs definition) kan därför inte *ersätta* andra liknande begrepp (natur, ekosystem, livsmiljö etc) i svenska lagtexter och andra dokument. Implementering av ELC måste i stället göras genom att begreppet landskap införs som *komplement*. Detta utvecklas närmare under följande rubrik.

Riksantikvarieämbetets specifika förslag till författningsändringar är välfunna, med undantag för de ändringar där landskap ersätter andra begrepp, i stället för att komplettera begreppen. CBM menar därför att landskap (enligt ELCs definition) på tillämpliga ställen enligt RAÄs förslag ska läggas till som komplement i befintliga texter, men att begreppet aldrig bör ersätta andra begrepp eller anges som överordnat andra begrepp, syften etc. Vad detta skulle kunna innebära för lagtexternas formulering ger vi förslag på nedan.

CBM utgår från att det inte är avsikten att ELC skall vara överordnad andra konventioner och deras implementering i svensk lagstiftning, eller andra nationella mål. CBMs förslag innebär därför inte på något vis att implementeringen av ELC försvåras jämfört med RAÄs förslag eller att konventionen får en otillbörligt svag ställning. Istället undviks att ELCs syfte ställs mot eller gör anspråk på att vara överordnat andra syften, något som förmodligen i praktiken skulle försvaga ELCs ställning.

Övergripande synpunkter på definitioner av landskap och landskapskvalitet

I landskapskonventionens text definieras landskap ur ett enbart antropocentriskt perspektiv: "ett område såsom det uppfattas av människan". På motsvarande sätt definieras mål för landskapskvalitet som "berörda myndigheters formulering, för ett särskilt landskap, av allmänhetens önskemål med avseende på landskapskaraktären i deras livsmiljö". Landskapet är dock en reell företeelse också ur andra aspekter, exempelvis för övriga arter (=den biologiska mångfalden), och är alltså inte i den meningen beroende av en mänsklig betraktare. Sådana mer ekologiska angreppssätt och syften finns i exempelvis konventionen om biologisk mångfald (CBD) och flera av våra nationella miljömål.

CBD definierar *ekosystem* som "ett dynamiskt komplex av växt-, djur- och mikroorganismersamhällen och dessas icke-levande miljö som interagerar som en funktionell enhet". Begreppet *livsmiljö* definieras som "den plats eller typ av område där en organism eller population förekommer naturligt". Såväl dynamiska komplex som livsmiljöer utgör många gånger landskap, men således definierade på annat sätt än i ELC.

Både begreppen ekosystem och livsmiljö används nationellt i riksdagens miljökvalitetsmål för biologisk mångfald: "Den biologiska mångfalden skall bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer skall värnas. Arter skall kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor skall ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd".

Även begreppet *livskraftiga bestånd* har en tydlig koppling till landskap – ur arternas perspektiv. Hur arter förhåller sig till landskap behandlas inom landskapsökologin, vilken behandlar spatiella ekologiska strukturer och samband (såsom t ex fragmenterade populationer eller ekosystem, individernas rörelser mellan olika resurser, betydelsen av biotopsammansättning) och därmed lägger ett främst ekologiskt funktionellt perspektiv på landskapsbegreppet. Om det exempelvis visar sig att arter försvinner på grund av för låg (ekologisk) landskapskvalitet bör det betraktas som ett problem oavsett vad allmänheten för tillfället uppfattar som god landskapskvalitet. Detta ekologiska problem får sedan (mot bakgrund av exempelvis miljömål och CBD) i politiska, juridiska och andra samhällliga processer vägas mot andra aspekter, bl.a. ELCs kvalitetsdefinition.

Sammanfattningsvis är det tydligt att *landskap* enligt ELCs definition inte kan ersätta exempelvis *natur*, eller kan fungera som övergripande term för alla olika aspekter på landskapets innehåll. Detta är inget problem om vi låter ELC komplettera befintlig lagstiftning (och i förlängningen målformuleringar i samhället), men blir ett problem om vi väljer att låta ELC få en ersättande eller överordnad roll.

CBMs ändringsförslag

Mot bakgrund av ovanstående resonemang föreslår vi följande modifieringar av ändringsförslaget:

Miljöbalken 1 kap. 1 §:

1. Ändra "...och att landskapet, så om det definieras i den europeiska landskapskonventionens artikel 1a, har en..." till: "...och att landskapet har en...".
Motivering: Det finns många konventioner som utgör den internationella bakgrunden till miljöbalken. Det finns ingen anledning att specifikt nämna en av alla dessa. På motsvarande sätt finns ingen anledning att ange så exakt definition av begreppet "landskap" när motsvarande saknas för t ex begreppen "natur" och "biologisk mångfald".
2. Ändra "Människans rätt att förändra och bruka landskapet..." till: "Människans rätt att förändra och bruka naturen och landskapet ..."
Motivering: I enlighet med vår övergripande synpunkt på definitioner kan begreppet natur inte ersättas med begreppet landskap enligt ELCs definition. För att de två perspektiven på den fysiska miljön ska kunna leva kvar krävs att bägge uttrycks i lagstiftningen.
3. Ändra "Landskapet med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt..." till: "Landskap, mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt..."
Motivering: RAÄs förslag kan tolkas som att mark, vatten och fysisk miljö enbart är delar av landskapet enligt ELCs definition. I enlighet med vår övergripande synpunkt på definitioner finns aspekter på mark, vatten och fysisk miljö som ligger utanför ELCs definition av landskap.

Plan- och bygglagen 1 kap 1 §:

4. Ändra "...och ett landskap som uppfattas som en god och långsiktigt hållbar..." till: "...och ett landskap som utgör en god och långsiktigt hållbar..."
Motivering: Vi kan omöjligt veta vad kommande generationer uppfattar som god livsmiljö. Det torde dessutom vara mer relevant vad som verkligen, enligt nationella och internationella (även andra än ELC) beslut utgör en god och långsiktigt hållbar livsmiljö än vad som uppfattas som sådan. Objektiva kriterier behövs.

Miljöbalken 3 kap 1 § / Plan- och bygglagen 1 kap 1 § 1a stycket:

5. Ändra "Landskapet med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt..." till: "Landskap, mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt..."
Motivering: Se 3.

Beslut i detta ärende har fattats av t.f. föreståndaren Torbjörn Ebenhard, efter beredning av forskningsledarna J-O Helldin och Håkan Tunón, och forskaren Tommy Lennartsson.



Torbjörn Ebenhard
T.f. föreståndare, CBM