

Samverkansprocess med kommunerna i arbetet med Dalarnas landskapskaraktärsanalys



Länsstyrelsen
Dalarnas län

Omslagsbild: Sjön Amungen i Hedemora kommun. Fotograf: Benedict Alexander

Utgiven av: Länsstyrelsen i Dalarnas län, 2024

Författare: Länsstyrelsen i Dalarnas län – Håkan Persson och Jakob Ebner.

Rapportnummer: 2024:10

Diarienummer: 7357-2022

Rapporten kan laddas ner från Länsstyrelsen i Dalarnas läns webbplats: lansstyrelsen.se/dalarna/publikationer

Ingår i serien Rapporter från Länsstyrelsen i Dalarnas län, ISSN: 1654-7691.

Förord

Inom ramen för Regional analys för hållbar vindkraftsutbyggnad i Dalarna har Länsstyrelsen med ekonomiskt stöd från Energimyndigheten gjort en insats för att testa hur framtagandet av en regional landskapskaraktärsanalys kan användas för att stärka dialogen med politiker och tjänstepersoner kring vindkraft och diskutera energiomställningen.

Redan i våra initiala dialogmöten i arbetet med den Regionala analysen har kommunerna framfört önskemål om att arbeta med landskapspåverkan av vindkraft på ett strukturerad sätt. För att möta detta behov har Länsstyrelsen initierat framtagning av en regional landskapskaraktärsanalys (LKA) och vi såg en möjlighet att nyttja denna process för att skapa en tätare dialog med kommunerna om energiomställning och vindkraft.

En av utmaningarna i framtagningen av den regionala analysen har varit att dra gränsen mellan regional planering och kommunal översiktsplanering och dialogen platsers lämplighet för vindkraften var begränsat. Därför har det visat sig vara mycket viktigt att involvera kommuner på annat sätt i framtagningsprocessen för den regionala analysen för vindkraftsutbyggnad för att skapa igenkänning och trovärdighet. På det sättet kunde diskussionen om vindkraft också bäddas in i den större diskussionen som handlar om energiomställningen.

I detta delprojekt har vi arbetat i tre steg med att skapa dialog om landskap och vindkraftens påverkan på landskap. Upplägg och erfarenheter beskrivs i denna rapport. Utifrån dessa underlag och dialoger ser vi framemot att kunna fördjupa dialogen med kommunerna kring vindkraftens landskapspåverkan och ge stöd åt kommunerna i kommande arbete med att använda sig av landskapskaraktärsanalysen i översiktsplanearbetet (ÖP-arbetet). Inom detta projekt har vi tagit fram en vägledning till kommunerna som kan ligga till grund för detta arbete.

Falun, juni 2024

Håkan Persson

Jakob Ebner

Projektledare

Innehåll

LANDSKAPSKARAKTÄRSANALYS	1
FÖRORD	3
BAKGRUND	5
SYFTE	5
LANDSKAPSKARAKTÄRS-ANALYSEN	6
Metod	6
Upphandling av konsulttjänst	6
Arbetsgrupp	7
Indelning i landskapstyper	7
Befaring (Fältstudier)	7
Det upplevda landskapet	8
Tematiska studier	8
Karaktärisering	8
Resultat	8
DIALOG OM LANDSKAPET	9
Steg 1 – den strategiska utmaningen	9
Steg 2 – den existentiella utmaningen	10
Steg 3 – Tillämpning av LKA:n	11
DISKUSSION	11

Bakgrund

Under 2022-2024 har Länsstyrelserna i Dalarna och Värmland med ekonomiskt stöd från Energimyndigheten tagit fram en Regional analys för hållbar vindkraftsutbyggnad. En av utmaningarna i framtagning av den regionala analysen har varit att dra gränsen mellan regional planering och kommunal översiktsplanering. Det var svårt att få konkreta inspel från kommunerna kring geografiska områden som kan anses vara möjliga för vindkraft. Därför har vi undersökt andra vägar att involvera kommuner i framtagningsprocessen av den regionala analysen och skapa igenkänning och trovärdighet för produkten.

Redan i våra initiala dialogmöten har kommunerna framfört önskemål om att arbeta in landskapsaspekten på ett strukturerad sätt i den regionala analysen och Länsstyrelsen har initierat framtagning av en regional landskapskaraktärsanalys.

I denna rapport sammanfattar Länsstyrelsen erfarenheter med att använda framtagning och tillämpning av landskapskaraktärsanalyser (LKA) som en del av samverkansprocessen i den regionala vindkraftsplaneringen. Genom att involvera kommunerna i framtagning av landskapskaraktärsanalysen förbättras densamma och förståelsen om hur den kan användas i kommunala översiktsplaneprocesser. Samverkan med kommunerna ger tillfällen att diskutera vindkraft utifrån ett landskapsperspektiv och fördjupar den regionala vindkraftsanalysen.

Syfte

Syftet med delprojektet är att ta fram en länsövergripande landskapskaraktärsanalys (LKA) och använda framtagningsprocessen för att stärka samverkan med kommunerna i den regionala vindkraftsplaneringen. Erfarenheter redovisas och ska ge underlag till att utveckla samverkansmodellerna i det nationella metodstödet för regional analys av vindkraft.

I denna rapport sammanfattar Länsstyrelsen erfarenheter med att använda framtagning och tillämpning av landskapskaraktärsanalyser (LKA) som en del av samverkansprocessen i den regionala vindkraftsplaneringen. Genom att involvera kommunerna i framtagning av landskapskaraktärsanalysen förbättras själva LKA-analysen och förståelsen om hur den kan användas i ÖP-processer samtidigt som det ger tillfällen att diskutera vindkraft utifrån ett landskapsperspektiv och fördjupar den regionala vindkraftsanalysen.

Landskapskaraktärs- analysen

Den framtagna LKA:n beskriver landskapets karaktär, struktur, värden och funktioner på en övergripande och aggregerad nivå. Fokus ligger på att beskriva landskapstyper och karaktärsområden. LKA:n innehåller också beskrivningar av vilka etableringsstrategier för vindkraft och sole i de olika landskapstyper. Underlaget är ett stöd för en gemensam dialog och bedömning av landskapets känslighet och potential i förhållande till det samlade vindkraftsutbyggnadsbehov som finns i ett regionalt och mellanregionalt perspektiv.

Metod

Landskapskaraktärsanalysen för Dalarna har utförts enligt den svenska metoden Integrerad landskapskaraktärsanalys och kompletterats genom inhämtning av kunskap om det upplevda landskapet.

En Landskapskaraktärsanalys (LKA) handlar om att undersöka och beskriva olika landskap för att förstå deras unika karaktärer och kvaliteter. Det innebär att analysera markens användning, vegetation, topografi och kulturella inslag för att skapa en helhetsbild av landskapet.

I analysen beskrivs kulturlandskapets karaktär och tidsdjup inom avgränsade områden, dvs en bedömning av vad som tydligast har präglat områdena och under vilken tidsperioder de skett. Ju äldre denna tidsperiod är desto större tidsdjup har området. Läsbarheten utgörs av de lämningar och strukturer från äldre tidsperioder som finns inom ett givet område. Landskapets läsbarhet är viktig att beskriva som underlag för hur förändringar i dagens landskap kan förankras i det historiska landskapet på ett bra sätt.

Analysen ger en gemensam plattform för att förstå landskapets karaktär, funktion och relation. Den beskriver egenskaper, och bedömer känslighet och potential för olika åtgärder i landskapet. Men den värderar inte lämplighet för enskilda ansökningar för exempelvis vindkraft, solkraft eller kraftledningar.

Upphandling av konsulttjänst

För att ta fram en LKA har Länsstyrelsen genomfört en öppen upphandling. En uppdragsbeskrivning har tagits fram i tätt samarbete

mellan enheterna för kulturmiljö, naturvård och grön infrastruktur som användes i kravspecifikationerna för förfrågningsunderlaget. För Länsstyrelsen var det särskild viktigt att landskapskaraktärsområden utarbetades i en process där kommunerna i länet medverkade. Den ekonomiska ramen för att genomföra LKA:n var en miljon kronor som senare utökades med 200.000 kronor för att kunna genomföra fördjupade dialoger med kommuner.

Tre anbud kom in. Efter genomförd utvärdering föll vårt val på Landskapslaget.

Kontakta länsstyrelsen Dalarna för att få del av upphandlingsdokumentet och utvärderingskriterier.

Arbetsgrupp

Konsultgruppen som stod bakom det vinnande anbudet utgjordes av experter från Landskapslaget, LABLAB, Kraka kulturmiljö, Samskapet och Calluna. Även på länsstyrelsen bildades en arbetsgrupp som bestod av sakkunniga inom landskapsplanering, samhällsplanering, energi, kulturmiljö och arkeologi samt ekologi. Arbetsgrupperna träffades inledningsvis för att stämma av uppdraget och förväntningar, fysiskt under befaringsarna (fältstudier) och avslutningsvis för att presentera och diskutera LKA-utkast

Indelning i landskapstyper

Mycket av det initiala arbetet har skett genom att läsa in och analysera och utvärdera befintlig information, dokument och data för att dra slutsatser inför kommande befaringsarna. Underlagen kom bland annat från Länsstyrelsens arbetsgrupp, kommunerna med flera.

Indelning av landskapstyper gjordes i två steg. Först som ett resultat av skrivbordstudien och senare efter besök i landskapet och efter dialog i workshops med kommunerna.

Befaring (Fältstudier)

Under två tillfällen (2x2 dagar) har konsultgruppen och representanter från länsstyrelsens arbetsgrupp befarit Dalarnas län med minibuss. På resorna har samtal om landskapet skett vilket bidragit till kunskapsöverföring från tjänstepersoner till konsulter och mellan disciplinerna.

Det upplevda landskapet

Utöver det traditionella LKA-analysen gjordes också en analys om det upplevda landskapet. En enkät togs fram med frågor om energiomställning och hur människor i Dalarna upplever landskapen och vilken relation de har till landskapet. Bland annat fick man ange tre platser som var särskild viktiga och motivera varför. Enkäten har skickats ut via länsstyrelsens och kommunernas sociala medier och genom nyhetsbrev. 1.134 enkätsvar har inkommit och skapat en djupare förståelse för det upplevda landskapet.

Tematiska studier

För att genomföra tematiska studier om landskapets form, tidsdjup, ekologi och det upplevda landskapet har arbetet bestått av en kombination av GIS - studier, befaringar, litteraturgenomgångar och intervjuer (enkät) med lokalbefolkningen. Genom att samla in och analysera geografiska data, studera historiska förändringar i landskapet och utforska människors uppfattningar och känslor gentemot landskapet kan man få en helhetsbild av landskapets komplexitet och mångfald. Denna metodik bidrar till att skapa en djupare förståelse för hur landskapet formas, förändras över tid, påverkas och uppfattas av människor.

Karaktärisering

Arbetet med att karaktärisering innebär att man beskriver och analyserar landskapets olika egenskaper såsom form, struktur, vegetation, topografi och människors interaktion med det. På så sätt får man en djupare förståelse för dess unika drag och hur det påverkas av olika faktorer och förändringar (till exempel vindkraft).

Resultat

Analysen identifierar och beskriver 8 landskapstyper och 38 karaktärsområden i Dalarna och ger förslag på strategier för etablering av bland annat vindkraft och sol.

Ladda ner analysen här: [Landskapskaraktärsanalys Dalarna | Länsstyrelsen Dalarna \(lansstyrelsen.se\)](#)

Ladda ner GIS-kartor med av landskapstyper och landskapskaraktärsområden här: [Planeringsunderlag \(lansstyrelsen.se\)](#)

Dialog om landskapet

Omställningen kommer att skapa nya energilandskap där energiproduktionen kan komma att bli mer utspridd, decentraliserad och därför mer synlig – vilket i sin tur innebär att den kommer att beröra allt fler av oss och på olika sätt.

Framtagandet av LKA har använts för att skapa en dialog med politiker och tjänstepersoner för att diskutera dessa frågor. Den strategiska utmaningen, dvs. hur gapet mellan behov och produktion av energi kan hanteras har tagits upp till diskussion såväl som den existentiella utmaningen, dvs hur de nya energilandskapen påverkar våra liv. På så sätt kunde diskussionen om vindkraft bäddas in i den större diskussionen som handlar om energiomställningen.

Dialogen om vindkraft, energiomställning och landskap har byggts upp i tre steg:

Steg 1 – den strategiska utmaningen

Som ett första steg skapades ett intresse och kunskap för energiomställning, vindkraft, landskap och hur dessa hänger ihop. Detta gjordes genom två insatser:

- a) Nuläget för energiomställning och vindkraft diskuterades med länets 15 kommuner. Diskussioner med kommunerna har skett inom fem kommungrupper som återkommande träffades digitalt för att diskutera framtagning av den regionala analysen för vindkraft. I början av analysarbetet togs en nulägesbild fram som beskriver energiomställningen i länet och vindkraftens roll i denna. Nulägesbilden med energibalansen, framtidsscenarioer och energiomställningen på regional och kommunal nivå diskuterades ingående för att få en gemensam bild av utgångsläge och vad energiomställningen kommer att innebära. Genom att arbeta i grupper vars kommuner gränsar till varandra kunde även mellankommunala frågor hanteras på ett bra sätt.
- b) Studiebesök i Vindpark Dalarna. Länsstyrelsen Dalarna, Region Dalarna, SR-Energy och Dalavind har i ett gemensamt arbete tagit fram ett koncept för en besökspark för vindkraft och byggt en besökspark där allmänheten är välkommen att uppleva vindkraft på nära håll, göra sig en egen bild av vindkraft och lära sig mer om energiomställningen i länet. Läs mer på www.vindparkdalarna.se.

Den 6-7 september 2023, genomfördes kunskapshöjande

kommunträffar på plats i Vindpark Dalarna. Under dessa två dagar genomfördes vid 5 tillfällen en ca 2 timmar lång information och en möjlighet att se och uppleva vindkraft på nära håll.

- MPD (miljöprövningsdelegationen) på Länsstyrelsen berättade om tillståndsprocessen vid prövning av vindkraftparker.
- Svenska kraftnät som berättade om el- och effektbehov och om hur det hänger samman i en gemensam europeisk marknad.
- Dalavind och SR Energy presenterade vindkraftparken och berättade om teknikutvecklingen och varför vindkraftverk måste vara så höga.
- Representant från företaget Akustikkonsulten informerade om buller och ljusproblematiken kring vindkraftparker och konflikter med boende med mera.
- Representant från företaget Landskapslaget berättade om vindkraftens påverkan på landskapet och att vi i Dalarna jobbar med att ta fram en LKA.

Det första tillfället utfördes som ett digitalt möte och det andra som en fysisk workshop med politiker och tjänstepersoner från respektive kommun. Under dialogerna har landskapens karaktär diskuterats samt känslighet för vindkraft. Utöver detta visades och diskuterades material kring det upplevda landskapet.

Steg 2 – den existentiella utmaningen

Som ett andra steg bjöds kommunledningar och tjänstepersoner in att diskutera landskapet och dess känslighet för förändringar. Detta arbete var direkt kopplat till LKA-processen. Momentet skulle ge både input till konsultgruppen som tog fram landskapsbeskrivningarna och skapa förståelse och medvetenhet om hur landskapstypers olika karaktärer och känsligheter för förändring. Arbetet genomfördes genom totalt 11 möten och i två olika mötesupplägg:

- a) Ett utkast till indelning i landskapstyper och landskapskaraktärer presenteras digitalt för de fem kommungrupper. Diskussioner fördes om förslag på indelning av kommunen i olika landskapskaraktärer och om beskrivningarna och namngivning stämmer.
- b) 5 fysiska workshops (en per kommungrupp) genomfördes med kommunala tjänstepersoner och politiker för att tillsammans

med experter validera beskrivning av landskapets karaktärer i ljuset av energiomställningen. Under workshoparna diskuterades utvecklingstendenser, utmaningar samt vilken potential landskapen har i förhållande till energiomställningen och storskalig infrastruktur. Konsultgruppen och länsstyrelsen deltog med 4 experter.

Synpunkter och inspel från diskussionerna integreras i den regionala landskapskaraktärsanalysen.

Steg 3 – Tillämpning av LKA:n

I tredje steget genomfördes ett regionalt kunskapsseminarium där Landskapskaraktärsanalysen presenteras för länets kommuner och samtliga Länsstyrelser i Sverige samt konsulter och vindkraftsbolag som är verksamma med exploaterings- och landskaps frågor.

Under eftermiddagen genomfördes en workshop med länets samtliga kommuner där de fick möjlighet att använda LKA i sin analys av en fingerad vindkraftspark.

En vägledning för hur kommuner kan använda landskapskaraktärsanalyser i medborgardialoger och i sitt ÖP-arbete har tagits fram och finns publicerat på Länsstyrelsen Dalarna.

Diskussion

Länsstyrelserna i Dalarna och Värmland har gjort varsitt metodtest där metoden Landskapskaraktärsanalys (LKA) var en del av samverkansprocessen för att ta fram en regional analys för vindkraft. I Värmland gjordes ett test av metoden i ett mindre område i Årjängs kommun, för att undersöka potential till samexistens mellan särskilt vindkraft och friluftslivets intressen. I Dalarnas län gjordes, genom ett tillägg till pilotprojektet, en LKA av hela länet. I slutet av 2023 hölls ett seminarium där de två metodtesten jämfördes. Vid detta seminarium konstaterades att hur processen kring analyserna designas och genomförs har stor betydelse för hur stort värde de får för dialogen respektive för planeringen.

Bedömningen är att Dalarnas upplägg att diskutera vindkraft utifrån ett landskapsperspektiv har fungerat väl. Arbetssättet har inneburit att samverkan med kommunerna har hållit en hög nivå trots att det funnits restriktioner i kommunikationen kring planeringsunderlaget på grund av hanteringen av Totalförsvarets militära dels skyddsvärden. Kommunerna har visat stor förståelse för detta samtidigt som det uppskattades att landskapsperspektivet togs med så tydligt i analysprocessen.

Att inkludera landskapsperspektivet i diskussion om vindkraft underlättade att involvera politiker i diskussionerna. Landskapspåverkan berör alla medborgare och är en fråga som politiker behöver hantera. Genom att ge faktaunderlag är det enklare för politiker att hitta rätt argument.

Nästan alla diskussioner om vindkraft utgår ifrån den existentiella utmaningen, det vill säga gapet mellan behov och produktion av el. Det stora värdet som landskapskaraktärsanalysen kan bidra med i detta sammanhang är diskussionen om den existentiella utmaningar, energilandskap och hur vi förhåller oss till förändringar i landskapet över tid. Vår bedömning är att landskapsdialoger i detta avseende har bidragit i hög grad till att skapa tillit till det regionala planeringsunderlaget för vindkraft. De genomförda fysiska träffar för att diskutera vindkraft och landskap har varit särskild värdefulla och kan rekommenderas varmt när LKA tas fram.

Delprojektets arbete med att utveckla metoder för det upplevda landskapet är banbrytande. Visserligen kan enkätmetoden utvecklas för att få svar från fler åldersgrupper och förenkla sammanställningen, men metoden har inte använts tidigare i landskapssammanhang och är ett bra sätt att fånga in invånarnas synpunkter. Metoden är speciellt intressant att användas i kommunala planprocesser.

LKA Dalarna rör sig i den regionala skalan men kan preciseras och utvecklas av kommunerna i den lokala skalan, då som ett underlag till översiktsplaneringen, strategisk miljöbedömning eller kravställning mot vindkraftsaktörer. Det upplägget som användes på regional nivå kan också användas på kommunal nivå. Skillnaden är skalnivån, processen är densamma. En vägledning om hur kommuner kan arbeta vidare med den regionala analysen i kommunal planering finns framtagna.

Vid presentation av det regionala planeringsunderlaget har vi haft stor nytta av att kunna visa utpekade vindkraftsområden i förhållande till i vilken landskapstyp de ligger i. Känsligheter i landskapstyper kan direkt användas på utpekade vindkraftsområden och risker för inringningseffekter och kumulativa effekter går enklare att bedöma. Detta anser vi har lett till ökat trovärdighet av planeringsunderlaget för vindkraft. GIS kartor med skikten landskapstyper, landskapskaraktärsområden finns här: [Planeringsunderlag \(lansstyrelsen.se\)](https://planeringsunderlag.lansstyrelsen.se). GIS karta med det regionala planeringsunderlaget finns här: [Planeringsunderlag \(lansstyrelsen.se\)](https://planeringsunderlag.lansstyrelsen.se).



Länsstyrelsen
Dalarnas län

www.lansstyrelsen.se