Metod och utvärdering

Landskaps- och kulturmiljöpåverkan från storskaliga energietableringar

Länsstyrelsen
Gotlands län

Titel:	Metod och utvärdering: Landskaps- och kulturmiljöpåverkan från storskaliga energietableringar
Författare:	Länsstyrelsen i Gotlands län
Rapportnummer:	2026:13
Utgivningsår:	2026

Innehåll

INLEDNING **4**

STÖDMATERIALETS MÖJLIGA ANVÄNDNING I ANDRA LÄN **4**

GENOMFÖRANDE OCH ERFARENHETER FRÅN ARBETET **5**

Steg 1. Identifiera mål och utmaningar som behöver hanteras 5

Steg 2. Ringa in behov av och typ av stöd 6

Steg 3. Formulera inriktning och identifiera befintliga underlag 7

Steg 4. Föra dialog med andra intressenter och planera arbetsgrupp 7

Steg 5. Ta fram stödmaterial 8

Steg 6. Identifiera fortsättningen och implementera och kommunicera stödmaterialet 9

Inledning

Detta dokument är en metodbeskrivning av hur Länsstyrelsen i Gotlands län med hjälp av upphandlad konsult, tagit fram ett stödmaterial kring visualisering och bedömning av kulturmiljö- och landskapspåverkan från vind- och solkraft ur en gotländsk kontext. Metodbeskrivningen syftar till att bidra som inspiration och erfarenheter till organisationer som arbetar med att utveckla regional energiplaneringen i andra delar av Sverige som vill göra liknande material.

Stödmaterialet återfinns i rapporten Landskaps- och kulturmiljöpåverkan från storskaliga energietableringar[1]. Arbetet har genomförts inom projektet Framtida energisystem utifrån samhällets behov (FRAMAT) med finansiering från Energimyndigheten[2].

Stödmaterialets möjliga användning i andra län

Rapporten *Landskaps- och kulturmiljöpåverkan från storskaliga energietableringar* innehåller kartläggning av metoder och verktyg, gotländska fallstudier samt stöd vid utformning ur en gotländsk kontext och stöd i visualisering av anläggningar. Ambitionen med stödmaterialet är att bidra till att få in kvalitativa och lättillgängliga underlag i samråds- och prövningsprocesser för att minska behovet av kompletteringar. Att ge tidigt och rätt stöd redan vid avgränsningssamråden och att minska antalet kompletteringar har möjlighet att effektivisera tillståndsprocessen.
Målet har varit att skapa ett stöd till sökande som också medger snabba och väl grundade bedömningar och att bidra till att öka kompetensen hos verksamhetsutövare och beslutsfattare. Detta genom att stödet ska underlätta för både sökande företag och myndigheter när påverkan ska bedömas och avvägningar göras mellan olika intressen i planerings- och tillståndsprocesser. När kompletteringar behöver göras i ett ärende ska materialet stötta myndigheter i att bedöma vilka kompletteringar som kan vara relevanta att efterfråga.

Rapporten kan användas som ett stödmaterial även i andra delar av Sverige, då delen om stöd i visualisering av anläggningar i rapporten är mindre platsspecifik. Den andra delen kring utformning kan användas som inspiration eller utgångspunkt för att ta fram ett eget, mer anpassat material inom det specifika länet.

[1] Landskaps- och kulturmiljöpåverkan från storskaliga energietableringar | Länsstyrelsen Gotland

[2] Projekt om framtida energisystem | Länsstyrelsen Gotland

Genomförande och erfarenheter från arbetet

Nedan beskrivs steg och erfarenheter som kan vara viktiga i genomförande tillsammans med frågeställningar som kan bidra i processen.

- Steg 1. Identifiera mål och utmaningar som behöver hanteras
- Steg 2. Ringa in behov av och typ av stöd
- Steg 3. Formulera inriktning och identifiera befintliga underlag
- Steg 4. Föra dialog med andra intressenter och planera arbetsgrupp
- Steg 5. Ta fram stödmaterial
- Steg 6. Identifiera fortsättningen och implementera och kommunicera stödmaterialet

Steg 1. Identifiera mål och utmaningar som behöver hanteras

Vilka mål finns i länet kopplat till energiomställningen? Vilka behov och utmaningar finns i länet kopplat till målet? Hur kan utmaningarna ringas in och hur skulle dessa kunna lösas? Finns det intressen och värden som ofta bidrar till svåra avvägningar? Vilka är de vanligt förekommande kompletteringsbehoven i tillståndsprocesser?

För Gotlands del finns ett mål och behov av tillkommande etableringar av förnybar elproduktion i närtid, ur flera perspektiv[3]. Gotland har många värden relaterade till upplevelser av landskapet och värdefulla områden som ska beaktas med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns vid bedömningar av tillåtlighet av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Ett behov som därför behöver hanteras kopplat till målet är samexistens med kulturmiljö- och landskapspåverkan och vind- och solkraft. En utmaning kring att göra transparenta, rättssäkra och förutsägbara bedömningar är att upplevelsen av störning på landskaps- och kulturvärden kan uppfattas som subjektiv. För att kunna bedöma påverkan på planerade energianläggningar på just landskaps- och kulturvärden krävs dels att de värden som ska skyddas mot skada och olägenhet tydliggörs och definieras, dels att påverkan från en planerad anläggning beskrivs på ett sätt som kan bedömas av såväl prövningsmyndigheten som andra. Detta ledde fram till nästa steg.

[3] Vårt Gotland 2040 – regional utvecklingsstrategi | Region Gotland

Steg 2. Ringa in behov av och typ av stöd

Vilka kompletteringar eller utredningar efterfrågas ofta i samband med inringad utmaning? Har alla handläggare, internt eller hos annan myndighet som berörs, kunskap kring vilka utredningar och metoder som är lämpliga att använda? Hade kompletteringar kunnat undvikas genom tidig kunskapshöjning, vägledning eller information? Vilka vägledningar, riktlinjer och stöd finns redan, regionalt eller på nationell nivå? Finns det behov av intern rutin för dessa typer av ärenden? Finns ett behov av att ta fram ett externt stödmaterial? Vad ska det användas till efter det är framtaget? Vem ska använda det och vilka andra målgrupper är viktiga att beakta?

Det har identifierats ett flertal brister i de underlag som inkommer i samråds- och tillståndsprocesser kopplat till kulturmiljö- och landskapsbild på Gotland, som skulle kunna undvikas bland annat genom vägledning i samrådsprocessen. Exempelvis har länsstyrelsen i Gotlands län erfarenhet av att underlag inför avgränsningssamråd eller samråd om MKB ofta är dåligt förberedda vad gäller kulturmiljö. Få sökande har i inledningsskedet utgått från Naturvårdsverkets vägledning eller RAÄ:s handbok för riksintressen. Riksintressen bedöms sällan i relation till kärnvärden (åtminstone inte i första läget), och osynliggörs ofta i den visuella presentationen. Tidiga bilder och bildmontage/visualiseringar saknar ofta lättillgängliga metadata och bildbearbetningar kan vara av låg kvalitet. Alternativ utformning för att bedöma hur man kan minska påverkan på landskapet saknas ofta.

Det fanns också ett behov av att ta fram interna rutiner och öka den interna kunskapen kring olika metoder och verktyg för visualisering och bedömning för att efterfråga ändamålsenliga och relevanta kompletteringar.

En första kartläggning gjordes av olika nationella vägledningar och metoder. Eftersom teknikutvecklingen avseende sol- och vindkraftsparker har gått snabbt de senaste åren, med högre vindkraftverk och anläggningar i en större skala än tidigare bedömdes att det kan vara svårt att använda tidigare framtagna riktlinjer och vägledningar på nationell nivå. Befintliga vägledningar ger inte någon tydlig beskrivning av vilken typ av visualiseringsmaterial och av vilken kvalitet som förväntas ingå i ansökningar. Det finns inte heller någon uppenbar praxis kring vad som är ett ”tillräckligt bra” underlag i dessa typer av ärenden. Detta har skapat svårigheter både för de som ansöker och de som ska bedöma ansökningarna, med resultatet att processerna för ansökningarna dragit ut på tiden.

Här landade länsstyrelsen i att ta fram ett stödmaterial till både verksamheter och myndigheter. Syftet var att minska negativa effekter på det gotländska landskapet vid utbyggnad av förnybar elproduktion och möjliggöra mer effektiva tillståndsprocesser.
Region Gotland och Riksantikvarieämbetet identifierades som viktiga intressenter i processen då de också är intressenter respektivesektorsmyndighet i samråds- och tillståndsprocesser för vind- och solkraft.

Steg 3. Formulera inriktning och identifiera befintliga underlag

Vilka huvudsakliga steg/moment behövs? Vilka bör delta i en referens- eller arbetsgrupp? Vilka befintliga stöd finns som bör beaktas? Vem ska ta fram stödmaterialet? Kan vi göra det själva eller behöver vi ta hjälp av en konsult? Vilka avgränsningar behövs?

Utifrån steg 1 och 2 togs en projektplan fram, med mål, syfte och övergripande steg för framtagandet. För att svara på vad som är ”tillräckligt bra” och för att få det anpassat ur ett gotländskt perspektiv planerades följande moment: komparativ metodstudie, fallstudier på Gotland och ta fram förslag på vad som kan bidra till mer ändamålsenliga underlag. I det här fallet valde länsstyrelsen att upphandla en konsult för att ta fram stödmaterialet. Stödmaterialet avgränsades först till havs- och landbaserad vindkraft då huvudprojektets effektmål handlade om att öka den förnybar elproduktionen i närtid. Under arbetets gång inkluderades även solceller på mark, bland annat på grund av Regeringens beslut kring att stoppa ett antal havsbaserade vindkraftsparker i Östersjön. Länsstyrelsen såg värdet av att inkludera solceller på mark. Även om ärendegången delvis skiljer sig åt från vindkraftsärenden skulle samma arbetssätt kunna appliceras.

Inledningsvis sammanställdes också tidigare liknande genomförda studier, vägledningar och digitala resurser kopplat till kulturmiljö både på nationell och regional nivå. Goda och mindre goda exempel från tidigare ärenden samlades ihop och analyserades och sammanfattades.

Steg 4. Föra dialog med andra intressenter och planera arbetsgrupp

Vilka andra intressenter kan bidra till stödmaterialet? Vilka behov har de och hur skulle de kunna använda materialet? Vilka kompetenser behöver ingå i referensgrupp eller arbetsgrupp?

Inför upphandlingen av konsult fördes dialog med Region Gotland och Riksantikvarieämbetet om projektinriktningen och uppdragets omfattning. Diskussioner hölls om vilka behov de hade kring stödmaterial och vilka befintliga underlag som redan finns. I dialogen framkom även andra behov som inte ingick i projektet. Här gjordes mindre anpassningar, inom ramen för vad som var möjligt, samtidigt som det huvudsakliga syftet behövde beaktas. Andra behov noterades som fortsatt behov av utveckling. En erfarenhet som kan nämnas är att det är viktigt att återkoppla kring hur synpunkterna tas omhand och vad som kommer att ingå i stödmaterialet i slutändan. Under hela processen kom synpunkter in att det även fanns andra behov för att hantera samexistensfrågan.
Ytterligare möjliga intressenter, viktiga för att fånga ett gotländskt perspektiv, identifierades till själva arbete (steg 5).

I arbetsgruppen från länsstyrelsen ingick kulturmiljöhandläggare, samhällsplanerare, handläggare inom miljötillsyn och -prövning, energi-

och klimatstrateg. Andra kompetenser som ingick i referensgrupp var jurist, kommunikatör, världsarvsfunktion, friluftshandläggare och naturskyddshandläggare (som hanterar 12:6-samråd). En bredd av kompetenser har varit av nytta både för fler perspektiv och för att förankra materialet internt under framtagandet. Det kan dock vara relevant att i början av processen tydligt definiera och diskutera vad de olika kompetenserna ska bidra med vad gäller perspektiv och kompetens.

Steg 5. Ta fram stödmaterial

Vilka perspektiv behöver inhämtas i arbetet –lokalt, regionalt, nationellt, internationellt? Vilka aktörer ska höras och kunna ge inspel och synpunkter? Hur kan förslaget till stöd testas och utvärderas? Återigen – vad ska materialet användas till? Ska materialet vara kortare, som en checklista, mer innehållsrikt eller ge exempel? Ska delar kunna brytas ut till olika målgrupper?

Metod för konsultens arbete beskrivs mer i detalj i rapporten. Arbetet skedde med löpande dialog med konsulten och iterativt för att kunna justera inriktningen i takt med att ny information tillkom. En komparativ metodstudie togs fram. Avsikten var att svara på vad som är ”tillräckligt bra” för att avgöra påverkan och kumulativ påverkan på kulturmiljö och landskapsbild idet gotländska landskapet sett till dess känslighet och tålighet. Genom tre olika fallstudier på områden som är utpekade för energiproduktion i Region Gotlands översiktsplan testades olika metoder och steg som kan bidra till att ta fram ändamålsenliga underlag för olika kraftslag.

I framtagandet av stödmaterialet hämtades inspel och inspiration från både Gotland och olika delar av Sverige, andra delar av Europa och från andra myndigheter, länsstyrelser, företag och konsulter. Något som är viktigt att tänka på är att i slutändan komma tillbaka till det regionala perspektivet, om det är ett regionalt stöd som tas fram. Lösningar, riktlinjer och metoder behöver fungera i den regionala kontexten. Därför behövdes de regionala glasögonen på, vilket länsstyrelsen och Region Gotland hade möjlighet att bidra med.

Under processen behövde vi påminna oss om att stödmaterialet var ett komplement till nationella nivån och befintliga riktlinjer och vägledningar. Därför bytte rapporten också namn från vägledning till stödmaterial då länsstyrelsen inte har rådighet att lämna vägledning/riktlinjer utifrån de aktuella lagrummen. Det har också varit viktigt att belysa och beakta att det inte är en checklista som automatiskt leder till ett tillstånd, utan ett stöd.

En erfarenhet kopplat till upphandling är att tänka på vad som ska komma ut från varje del av rapporten när förfrågningsunderlaget tas fram. Något som vi i efterhand ser att vi också har behov av är mer tydliga bedömningar av påverkan på kultur- och landskapsvården som identifierades i fallstudierna, utifrån valda utformningar på anläggningarna.

Tidigt i processen diskuterades att kunna bryta ut de olika delarna i rapporten för olika målgrupper. De olika delarna skulle då behöva kunna läsas självständigt. Det innebar också att rapporten blev relativt lång. I slutet av processen valdes att istället göra ett omtag av dispositionen i rapporten för att skapa en tydligare röd tråd och med tydliga läshänvisningar.

En utmaning som alltid är viktig att fundera över är tidsplanen, i synnerhet för utkast, granskningsperioder och hantering av kommentarer. Eftersom även externa aktörer fick möjlighet att lämna synpunkter på utkastet kunde vi lagt mer tid på detta moment, tillsammans med tydlig återkoppling av deras synpunkter.

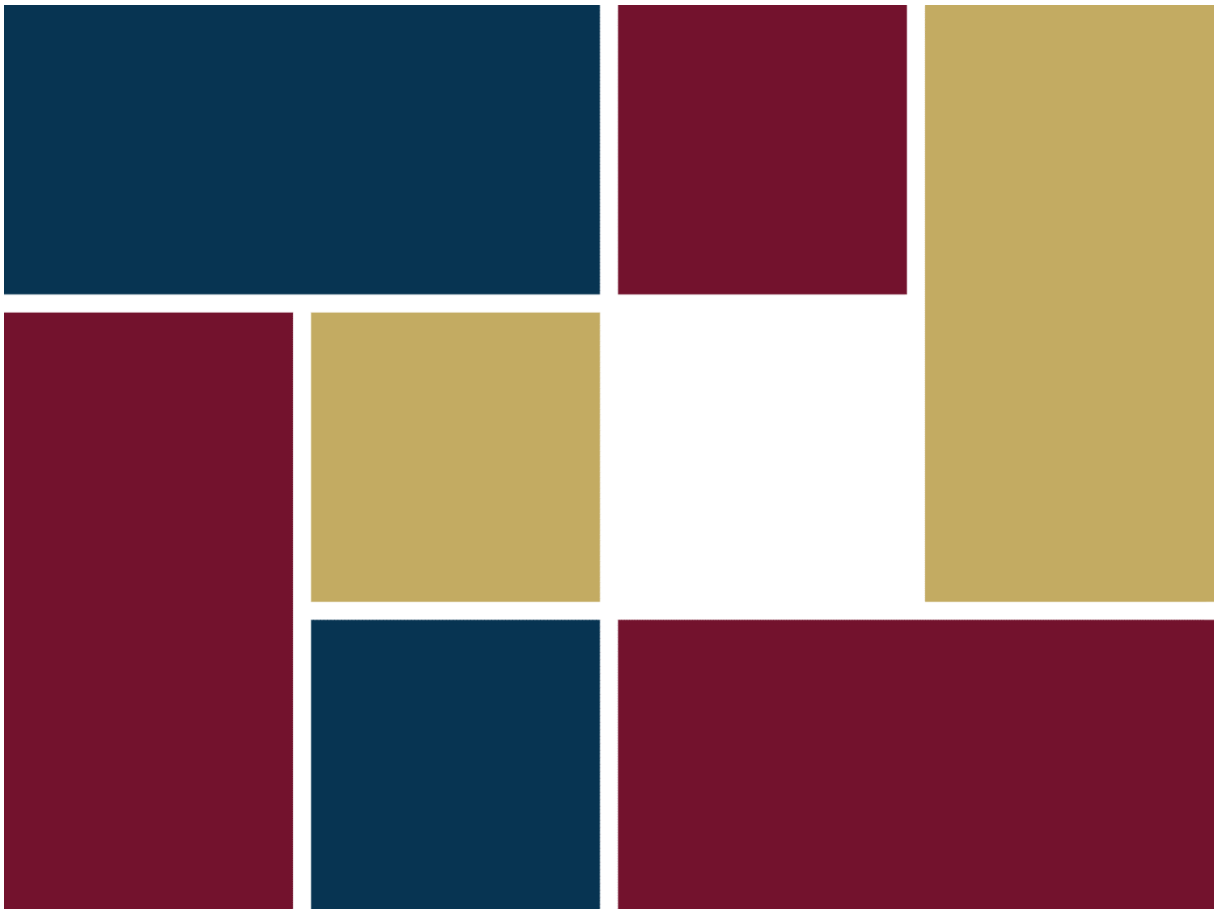
Steg 6. Identifiera fortsättningen och implementera och kommunicera stödmaterialet

Hur ska stödmaterialet användas internt? Hur ska det användas externt? Vilka nätverk och forum är relevanta att använda? Hur fångas behov av fortsatt arbete upp?

Internt ska materialet användas i de ärenden som inkommer. Därför behöver de tas vidare in till befintliga rutiner och att verksamhetsutövare blir informerade om det. Materialet ska också användas för att ta fram ytterligare interna strategier, exempelvis för solceller. Här är viktigt att nå ut till de som handlägger denna typ av ärenden så att de har kännedom om stödet och dess innehåll.

Spridning till externa aktörer, nätverk och forum har bland annat gjorts via en presentation, nyhet på länsstyrelsen hemsida, sociala medier och nyhetsbrev inom energi- och klimat, men också genom olika nätverk, som Länsstyrelsernas energi- och klimatsamordning, kulturmiljönätverk, Gotlands regionala energiforum GAIST, m.m. Här finns löpande behov av att påminna om vägledningen både internt och externt.

Konsulten tog fram rekommendationer för fortsatt arbete som avslutning i rapporten. Inspel på fortsatta behov av planeringsunderlag som bidrar till att möjliggöra samexistens inhämtades från Region Gotland under granskningsperioden. Dessa förslag har diskuterats länsstyrelsens interna projektgrupp utifrån rådighet och resurser. Några slutsatser kring behov av fortsatta arbeten är att det skulle krävs resurser och utredningar eller införande av nya arbetssätt för att genomföra samtliga dessa.



Länsstyrelsen
Gotlands län

www.lansstyrelsen.se