



2007-05-28  
2007-02-23

Dnr: 332-1061-2007  
Er ref: PP 20 A 2006:27366

Vägverket  
Förvaltningsrätt  
781 87 BORLÄNGE

## **Beredning inför regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap miljöbalken: Vägutredning effektivare Nord-Sydliga förbindelser i Stockholmsområdet.**

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har tagit del av handlingarna i rubricerade ärende som förutom vägutredningen i nytryck (2006) utgörs av Ställningstagande (2006-10-11) och Utlåtande över utställning av vägutredning effektivare Nord-Sydliga förbindelser i Stockholmsområdet (2006-09-29) med Bilaga 1: Kommenterade yttranden, Bilaga 2: Samhällsekonomiska kalkyler för Nord-Sydliga förbindelser i Stockholm, Bilaga 3: Masstransporter från Lovön. Jämförande miljöbedömning av transportalternativ, Bilaga 4: Lovöns sentida kulturhistoriska utveckling, Bilaga 5: Miljöbalken – lokaliserings- och avvägningsregler, Bilaga 6: Ekerös transportförsörjning, Bilaga 7: Justering av korridorgränser efter utställelse.

### *Sammanfattande synpunkter*

- RAÄ bedömer liksom tidigare att alternativet Förbifart Stockholm, i det utförande som presenteras i vägutredningen, påtagligt skadar riksintresset/världsarvet på Lovön. Materialet i vägutredningen har ej kompletterats eller förändrats i sådan utsträckning att det föranleder någon ändring av RAÄ:s tidigare ställningstagande.
- RAÄ anser att de förändrade trafikflöden, som blir följderna av ett genomförande av alternativet Förbifart Stockholm som det presenteras i vägutredningen, utgör ett hot mot förutsättningarna att bevara världsarvets värden. En för kulturmiljöfrågan tillfredsställande utredning av den östvästliga trafiken på väg 261 förbi Drottningholm ser RAÄ som en absolut nödvändig åtgärd att utföra i nära samband med projektet Förbifart Stockholm.
- RAÄ anser att utredningen för Förbifart Stockholm bör kompletteras med en bedömning av de långsiktiga effekterna av exploateringar på Mälaren.
- I Vägverkets framtagna PM om masstransporter under byggtiden beskrivs vägtransporter i stället för sjötransporter. RAÄ efterlyser en plan som inte innebär några vägtransporter förbi Drottningholm. För att påverka på



2007-05-28

Dnr: 332-1061-2007

natur- och kulturmiljö skall kunna minimeras under byggtiden behöver frågan om masstransporter som helhet fördjupas.

#### *Påtaglig skada*

Det framgår klart av Vägverkets handlingar att kulturhistoriska värden kommer att påverkas negativt av Förbifart Stockholm. Särskilt nämns avsnitten Lovön-Grimsta-Järvafältet. De omnämns i första hand som platser med höga natur- och kulturvärden, men också som relativt ostörda och bullerfria områden. Av Lovöns kulturhistoriska värden anges i första hand Drottningholm, som tillika utgör världsarv, men även det område som föreslagits som värdefull fastighet, enligt Förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m., 16§, som omfattar det av Statens Fastighetsverk förvaltade Drottningholms kungsgård med tillhörande gårdar, i det närmaste hela Lovön.

I Vägverkets *Utlåtande*, under rubriken *Bedömning av lokalisering*, stycket *Påverkan på natur- och kulturvärden och på friluftslivet*, sid 29 står:

”Det är Vägverkets bedömning att Förbifart Stockholms huvudkörbanor som går i tunnel under mark överhuvudtaget inte har någon permanent påverkan på riksintresset Lovö-Lindö. Den bestående påverkan som rampanslutningarna utgör är att de försvårar utläsningen av det historiska landskapet. Även om den påverkan inte är av samma dignitet som övriga sentida inslag är det viktigt att anslutningarna läggs och utformas så att denna påverkan blir liten.”

RAÄ delar inte Vägverkets bedömning och menar i enlighet med tidigare yttrande att en vägdragning, i utförande enligt det nu liggande förslaget alternativ Förbifart Stockholm med på- och avfarter på Lovö, inte kan genomföras utan att det påtagligt skadar området kulturvärden. Rampanslutningarna med alla tillhörande vägelement, som belysning, skyltar m.m. innebär en förändring av en helt annan dignitet – både direkt vad gäller skala och karaktär och indirekt genom ändrade trafikflöden – än de sentida inslag som vägverket hänvisar till.

Att bedömningen i detta fall inte är samstämmig, kan till en del förklaras med olika syn på kulturmiljöfrågan. Vid förändringar av ett landskap ska kulturmiljöarbetet vara en drivande kraft i omställningen till ett hållbart samhälle. RAÄ menar att det då inte enbart handlar om att skydda och bevara utpekade områden och objekt utan att med utgångspunkt från landskapet som helhet, se till möjligheterna att bruka och utveckla kulturmiljöns värden och skapa goda och stimulerande miljöer. Om fokus ligger enbart på att bevara utpekade områden och objekt, kommer frågan oftast att röra detaljer i utformningen i stället för att se till möjligheterna att tillvarata strukturer och helheter i ett långsiktigt hållbart perspektiv.



2007-05-28

Dnr: 332-1061-2007

*Lovöns kulturhistoriska värden*

De kulturhistoriska värdena har uppstått genom kronans markinnehav och förvaltning och kommer till uttryck i landskapets historiska strukturer och karaktär. Landskapet är småskaligt och lantligt med slottsmiljön som exklusiv och dominant kontrast.

*Drottningholms slott* är det bästa exemplet i Sverige på ett kungligt 1700-talsresidens, representativt för all europeisk arkitektur från denna tid. Slottet är påverkat av franske kungens Versailles liksom många andra slott i Europa under denna tid. Lovön i sin helhet är ett unikt exempel på kronans *jordinnehav och förvaltning* sedan 1500-talet. Rationell jordbruksdrift av Kungsgården och det omgivande jordbrukslandskapet har varit en förutsättning för slottets existens. Slottet är fortsatt bostad för kungafamiljen och jordbruk bedrivs fortfarande. Spår finns både av äldre markanvändning och av ett modernt, rationellt jordbruk typiskt för stordrift. Dagens gränser mellan öppen mark och skogsmark sammanfaller i stort med det historiska landskapets uppdelning i inägor och utmark, större åkerholmar är bevarade. Ägo gränserna mellan gårdarna är desamma som på 1700-talet.

*Gårdarna* ligger kvar i samma lägen som vid kungsgårdens bildande. Kyrkan ligger mitt i bygden synlig från flertalet byar. Samtliga gårdar och byar utom Kungsgården har funnits sedan järnåldern. Detta framgår tydligt av närliggande gravfält. Omgivande torpbebyggelse och arbetarbostäder förklarar hur egendomen förvaltats.

*Vägsystemet* mellan gårdarna och kyrkan samt kyrkan och slottet är i stor utsträckning bevarade och i kontinuerligt bruk. Vägar strålar ut från kyrkan och är samplanerade med slottet. De utgör en direkt spegling av det historiska bebyggelsemönstret och ingår även till en del i det planerade landskapet runt Drottningholms slott.

En långsiktigt hållbar förvaltning av Lovön handlar om att fortsatt bruka och utveckla området så att detta unika landskap finns kvar för kommande generationer. Förändringar bör diskuteras utifrån hur de bidrar till att förbättra möjligheterna att bo, verka i och uppleva området.

I motivtexten till de skyddsföreskrifter för området kallat Drottningholms kungsgård med tillhörande gårdar, kommer Lovöns stora kulturhistoriska värde till uttryck (Bilaga 1).

*Lovön ingår i regionplanens gröna struktur*

I ett europeiskt perspektiv utgör Stockholmsområdet en grön storstadsregion och under större delen av 1900-talet har Stockholms stad varit känd och aktad för sin medvetna grönområdes- och parkpolitik. De så kallade gröna kilarna utgör en för



2007-05-28

Dnr: 332-1061-2007

framtiden viktig del i planeringen av staden. I den regionala utvecklingsplanen 2001 för Stockholmsregionen (RUF 2001) poängteras vikten av en sammanhängande och funktionell grönstruktur och tysta rekreativsområden.

I kartans grönmarkerade partier *Tyst område* (45 dB(A) eller lägre) inom den regionala grönstrukturen ingår såväl Lovö-Lindö som Grimstaskogen. På Lovös sydöstra del och längs väg 261 återfinns även markeringen för värdekärna och kilområde.

Lovön har inte exploaterats i någon större utsträckning, utan odlingslandskapet har bevarat en rik natur- och kulturmiljö mitt i en hårt exploaterad storstadsregion. Lovön är Stockholms närmaste levande öppna större kulturlandskap. Ju mer staden expanderar och förtätas, desto större värde får det historiska landskapet. Dels för människors hälsa och rekreation, dels för förståelsen av denna del av Stockholms historia.

#### *Lovös sentida tillägg*

Lovös sentida kulturhistoriska utveckling beskrivs i Bilaga 4 och rör främst det sena 1900-talets tillägg och förändringar. Anläggningar som golfbanan, Lindö-tunneln och den bredare och rakare Ekerövägen är exempel på moderna inslag på Lovös sydöstra del. Vägverket menar att detta område mer eller mindre kontinuerligt varit föremål för förändringar, vilket i sin tur utgör motivet för att placera de föreslagna rampanslutningarna till denna del.

RAÄ håller med om att de föreslagna rampanslutningarna till viss del är lokaliserade till platser där de gör minst skada – men anser att även denna skada är påtaglig. Effekterna av en vägutbyggnad kan inte jämföras med befintliga ”statiska” förändringar. De förändringar som det sena 1900-talets utveckling gett upphov till, har till övervägande del kunnat underordna sig det historiska landskapet och endast lokalt påverkat det kulturhistoriska värdet och landskapets karaktär. De har inte skapat de helt nya förutsättningarna som följer av en väg. Det är den trafik- och bebyggelseutveckling som följer av en ny väg som utgör den stora skillnaden. Den nya vägen är en väg i helt ny riktning som kommer att leda in både när- och fjärrtrafik i ett befintligt vägsystem, som också har klara kapacitetsproblem.

#### *Konsekvenser av vägföretaget*

RAÄ anser att det är av stor vikt att landskapets historiska och unika helhetsstruktur ska kunna upplevas även i framtiden, vilket bl.a. innebär att:

- Landskapets pastorala karaktär ska bevaras och odlingsmarken ska kunna brukas och hållas öppen.
- Landskapsrummens strukturer ska bevaras, både avseende markanvändning, bebyggelselagen och landskapsrummens avgränsningar
- Landskapets betydelse för friluftsliv, rekreation och hälsa ska stärkas.



2007-05-28

Dnr: 332-1061-2007

- Lokalvägnätet ska bibehållas och kunna utnyttjas för både boende och besökare.
- Lovöns landskap och fornlämningsbild, som kan liknas vid en historiebok över Mälardalens bebyggelseutveckling från bronsålder fram till i dag, ska bevaras.

RAÄ anser att det föreslagna alternativet Förbifart Stockholm motverkar flertalet av dessa punkter. Den föreslagna vägutbyggnaden medför konsekvenser av två slag – både de direkta p.g.a. anläggningarna i sig och de indirekta p.g.a. av förändrade trafikflöden, konsekvenser som sammantaget innebär påtaglig skada.

RAÄ konstaterar också att sträckningen för Förbifart Stockholm via Lovön inte motsvarar de intentioner som nämns för den *Gröna strukturen*, särskilt med avseende på säkerställande av grönområden och tysta områden.

*De direkta konsekvenserna* av de planerade anläggningarna; cirkulationsplatser, av- och påfarter, vägbreddning, vägskyltar och annan trafikteknisk utrustning, temporära transportvägar, hamnar och upplag, m.m., förändrar landskapets karaktär och struktur och innebär en påtaglig skada.

Väganläggningarna kontrasterar starkt mot Lovöns historiska landskap. Landskapsrummets karaktär förändras från ett "pastoralt" odlingslandskap till en trafikplats som i skala och funktion inte har något sammanhang med platsens historia eller formgivande krafter. Landskapets innehåll och funktion förändras liksom den historiska vägstrukturen. De synliga väganslutningarna kommer för all framtid att inverka visuellt och ljudmässigt störande på kulturlandskapet och minska dess rekreativvärde.

De direkta skadorna kan mildras marginellt genom att anläggningarna lokaliseras till "dolda" lägen i ytterkanterna av riksintresset. Temporärt nyttjade områden/ytor kan på sikt återställas.

*De indirekta effekterna* av förändrade trafikflöden innebär en påtaglig skada på områdets upplevelsevärden. Skadorna kan mildras om en för riksintresset/världsarvet tillfredsställande lösning för den öst-västliga trafiken på väg 261 förbi Drottningholm kan åstadkommas.

Den del av Förbifart Stockholm som löper i ytläge på norra Lovön ligger visserligen utanför riksintresset och påverkar inte dess kärna – problematiken handlar, förutom förlusten av en lokal miljö, mera om påverkan på landskapet som helhet, den bullerfria miljön samt förutsättningarna för det rörliga friluftslivet.

*Bebyggelseutvecklingen i Ekerö kommun*



2007-05-28

Dnr: 332-1061-2007

Bristfälligheter i RUFSS 2001 har noterats av Länsstyrelsen som i sitt yttrande över vägutredningen påpekar att RUFSS 2001 har brister i analysen vad gäller framtida bebyggelsestruktur och menar att det inte finns något i senare tids utveckling som tyder på att bebyggelsen kommer att lokaliseras på det sätt som förordas i RUFSS 2001. Länsstyrelsen efterfrågar därför en känslighetsanalys som visar hur alternativens konsekvenser påverkas ifall utvecklingen går i en annan riktning framkallad av marknadskrafter och exploatering med gynnsamma transportlägen.

RAÄ anser att utredningen för Förbifart Stockholm borde ha innehållit en bedömning av de långsiktiga effekterna av exploatering på Mälarsjöarna. Här kan jämförelser göras med bebyggelseutvecklingen längs stränderna norr och söder om Mälaren, där både motorvägar och järnvägar byggts ut.

#### *Världsarvet Drottningholm och väg 261*

Drottningholms slottsområde är sedan 1991 upptaget på UNESCO's världsarvslista, vilket innebär att Sverige som nation har åtagit sig att skydda området för all framtid. Framtida förvaltning ska enligt världsarvskonventionen bygga på respekt för världsarvets förutsättningar så att deras värden bevaras och förstärks. Samtliga element som är uttryck för områdets universella värden liksom relationer och sammanhang närvarande i dagens landskap ska vidmakthållas.

RAÄ anser att de förändrade trafikflöden, som blir följden av ett genomförande av alternativet Förbifart Stockholm som det presenteras i vägutredningen, utgör ett hot mot förutsättningarna att bevara världsarvets värden. En för kulturmiljön tillfredsställande lösning av den öst-västliga trafiken på väg 261 förbi Drottningholm ser RAÄ som en absolut nödvändig åtgärd att utföra som en parallell samplanering med projektet Förbifart Stockholm.

#### *Masstransporter*

RAÄ anser att Bilaga 3, *Masstransporter från Lovön. Jämförande miljöbedömning av transportalternativ*, inte är tillräckligt klargörande när det gäller hanteringen av masstransporter under byggtiden. Här diskuteras bl.a. landtransporter i stället för de ursprungliga planerna på sjötransporter och förslag till mellanlagring på Ekerö/ Färingsö. Transporter förbi Drottningholm utesluts inte. För att påverkan på natur- och kulturmiljö ska kunna minimeras under byggtiden anser RAÄ att frågan om masstransporter som helhet behöver fördjupas. I en förbättrad plan bör transporter förbi Drottningholm undvikas

#### *Övriga kommentarer*

Eftersom materialet rörande kulturmiljön endast kompletterats avseende Lovöns sentida kulturhistoriska utveckling (Bilaga 4) kvarstår RAÄ:s tidigare åsikt att det borde ha varit möjligt att bedöma hur trafikplatserna och vägens delar i ytläge kommer att påverka de kulturhistoriska värdena och stadslandskapet med sina strukturer.

2007-05-28

Dnr: 332-1061-2007

RAÄ anser att alternativet Diagonal Ulvsunda inte utretts i samma omfattning som Förbifart Stockholm vad avser kulturmiljön och konstaterar att några kompletteringar inte heller har gjorts för Diagonal Ulvsunda.

*Sammanfattande ställningstagande*

Vägverket sammanfattar sitt ställningstagande i sex punkter:

1. Förbifart Stockholm uppfyller på bästa sätt projektmålen
2. Förbifart Stockholm stödjer den regionala utvecklingsplanen och är det alternativ som sammantaget bäst tillgodoser regionens fortsatta utveckling med beaktande av trafikpolitiska och miljömässiga krav.
3. Förbifart Stockholm är av riksintresse och genom utformningen med flera långa tunnlar tas största möjliga hänsyn till miljön så att intrången i känsliga områden begränsas och kan tillåtas.
4. Bred uppslutning finns i regionen för Förbifart Stockholm.
5. Planering och utbyggnad i kommunerna förutsätter sedan länge tillkomsten av Förbifart Stockholm.
6. Utöver projektmålen löser Förbifart Stockholm långsiktigt Ekerö kommuns transportförsörjning.

Med hänvisning till de synpunkter som framförts ovan, konstateras sammanfattningsvis att RAÄ inte delar Vägverkets ställningstagande i de punkter som direkt eller indirekt rör kulturmiljön, främst punkterna 2, 3 och 6.

Beslut i detta ärende har fattats av rikantikvarie Inger Liliequist efter föredragning av 1:e antikvarie Birgitta Sander. I den slutliga handläggningen har även överantikvarie Per-Magnus Nilsson, avdelningschef Birgitta Johansen och biträdande avdelningschef Anita Bergensträhle-Lind deltagit.

Inger Liliequist  
Rikantikvarie

Birgitta Sander  
1:e antikvarie

Bilaga 1: Utdrag ur skyddsföreskrifter, Drottningholms kungsgård med tillhörande gårdar



2007-05-28

Dnr: 332-1061-2007

Bilaga 1

## **Bilaga 1: Utdrag ur skyddsföreskrifter; Drottningholms kungsgård med tillhörande gårdar**

Större delen av Lovön innefattas i det område som Riksantikvarieämbetet föreslagit som värdefull fatighet (16§ 1988:1229). I motivtexten till skyddsföreskrifter för denna föreslagna värdefulla fastighet kallad ”Drottningholms kungsgård med tillhörande gårdar”, uttrycks tydligt Lovöns stora kulturhistoriska värde:

"Drottningholms kungsgård med tillhörande gårdar representerar en viktig del av det nationella kulturarvet genom sin ägohistoria och genom sin funktion som kungsgård. Kungsgårdarna har haft en central roll i den svenska historien och Drottningholmsegendomen utgör därmed ett exempel på kronans jordinnehav och förvaltning genom historien. Idag återstår endast ett mindre antal kungsgårdar i statlig ägo och merparten av dessa är frånstyckade så att slott, kungsgård och arrendegårdar inte längre utgör en helhet. Drottningholms kungsgård med tillhörande gårdar är unik i sitt slag med bevarat statligt ägande och ett agrart system där jordbruket fortfarande drivs av kungsgården och de tillhörande gårdarna. Egendomen omfattar hela det område, som ända sedan 1500-talet har brukats under slottet och kungsgården, med undantag av ön Kungshatt som inte längre ägs av staten.

Drottningholms slott med omgivande anläggningar är en av Sveriges förnämsta slottsmiljöer från stormaktstiden. Uppfört under 1600-talet, utgör Drottningholms slott Sveriges främsta exempel på barockarkitektur, med välbevarade inredningar även från senare tider.

Den till slottet hörande kungsgården och det omgivande jordbrukslandskapet har varit en förutsättning för slottets existens och försörjning och är därmed nödvändig för förståelsen av hela egendomen. Sedan Gustav Vasa har en kungsgård funnits på Lovön och de omgivande byarna och gårdarna har brukats under den. Gårdarna ligger kvar i samma lägen som vid kungsgårdens bildande. Dessutom har samtliga byar och gårdar på Lovön, med undantag av kungsgården, belägg från järnåldern och vid dagens gårdar ligger gravfält som tydligt och pedagogiskt illustrerar sambandet



2007-05-28

Dnr: 332-1061-2007

mellan forntid och nutid. Huvudbyggnaderna på dagens gårdar är av herrgårdskaraktär med ljus färgsättning och speglar skedet när de olika byarnas gårdar slogs ihop till större arrendeenheter under 1800-talet. Den omgivande torpbebyggelsen och arbetarbostäderna hjälper till att förklara hur egendomen har brukats och berättar dessutom om förändringar i produktionsförhållandena.

Drottningholms kungsgård med tillhörande gårdar är en jordbruksegendom som präglas både av spår från äldre markanvändning och utveckling mot ett modernare jordbruk. Dessa historiska strukturer är väl synliga i landskapet, som därför har stora pedagogiska värden. Dagens gränser mellan öppen mark och skogsmark sammanfaller i stort med det historiska landskapets uppdelning i inägor och utmark. Större åkerholmar och vägar, t ex mellan gårdarna och kyrkan samt mellan gårdarna och slottet är i stor utsträckning bevarade. Med få undantag är också ägo gränserna mellan gårdarna desamma sedan 1700-talet. De förändringar i markanvändningen som skett, t ex att ängsmarken har odlats upp till åker, är också visuella i landskapet. Att ängen har odlats upp och att jordbruksverksamheten delvis har ändrats och utvecklats är ett uttryck för de rationaliseringar och förändringar som har skett under 1800- och 1900-talen. Liknande utveckling har skett av hela landets jordbruk, vilket gör att jordbruket på Drottningholms kungsgård även är representativt för den svenska agrara utvecklingen."