

Yttrande

Datum 2009-10-19

Dnr 331-3457-2009

Ert datum 2009-08-19

Er beteckning N2009/6374/IR

Remiss - Nationell plan för transportsystemet 2010-2021

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetets bedömning av den Nationella transportplanen tar sin utgångspunkt i den tydliga miljökonsekvensbeskrivningen. Slutsatsen är att den Nationella planens bidrag till en miljömässigt hållbar utveckling är otillräcklig, i förhållande till den potential som ligger i förvaltningen och utvecklingen av transportsystemet och den stora samhällsinvestering som planen kommer att innebära. Detta gäller inte minst för landskaps- och kulturmiljöfrågorna.

Riksantikvarieämbetet anser det därför viktigt att:

- beslutet om planen säkerställer ekonomiskt utrymme för ett noggrant arbete med lokalisering, utformning och förebyggande åtgärder i den fortsatta planeringen av nyinvesteringsobjekt, så att förutsättningarna förbättras att ta tillvara kulturarvet i landskapet och bebyggelsen. Ansatsen bör tas i goda exempel, till exempel Banverkets förstudie om Götalandsbanan,
- planerings- och beslutsprocessen för transportinfrastruktur på sikt utvecklas så att det blir en självklarhet att alltid utgå från landskapets värden och kvaliteter,
- trafikverken får tydliga uppdrag att förvalta det kulturarv i landskapet och bebyggelsen, som är knutet till kommunikationer och som kan hanteras inom ramen för drift-, underhålls och bärighetsåtgärder m.m.,
- satsningar på åtgärder för att avhjälpa brister gällande natur, kulturmiljö och gestaltning i tätorter intensifieras,
- trafikverken får tydliga uppdrag att delta i den regionala och kommunala planeringen, så att samverkan mellan bebyggelse- och transportplanering kan utvecklas med utgångspunkt i en helhetssyn på landskapet.

Riksantikvarieämbetet

Storgatan 41
Box 5405
114 84 Stockholm

Tel 08-5191 8000

E-post riksant@raa.se

Hemsida www.raa.se

Org.nr 202100-1090

Plusgiro 599 94-4

Bankgiro 5052-3620

Svar på de medskickade frågeställningarna lämnas nedan under rubriken Synpunkter.

Bakgrund

Riksantikvarieämbetet har tidigare yttrat sig över inriktningsunderlaget för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för perioden 2010-2021 (2007-10-01). I yttrandet framhöll Riksantikvarieämbetet bland annat vikten av att:

- den långsiktiga förvaltningen och utvecklingen av transportsystemet skärper fokus på omställningen mot ett hållbart samhälle,
- kulturarvet i landskapet och bebyggelsen betraktas som en resurs och en bärande del av en god livsmiljö,
- en noggrann miljöbedömning integreras i planarbetet och att denna möter landskapskonventionen i synen på landskapet och dess betydelse,
- utveckla tillämpning av fyrstegsprincipen i ett samhällsplaneringsperspektiv, det vill säga ett bättre samspel mellan planering av transporter, bebyggelse och service m.m. med målsättningen att hushålla med mark, vatten och kulturarvet i landskapet och bebyggelsen.

Synpunkter

Riksantikvarieämbetets invändningar mot själva planen tar sin utgångspunkt i det insiktsfulla synsätt som kommer till uttryck i miljökonsekvensbeskrivningens diskussion om Transportplanen och en långsiktigt hållbar utveckling (kap. 9.6). Riksantikvarieämbetet instämmer helt i slutsatsen att ”... *modern storskalig infrastruktur ofta står i konflikt med landskapets kulturella och ekologiska värden på ett sätt som idag inte kan anses som hållbart. Detta gäller särskilt där transportnätet är som tätast – runt tätorter och i södra Sverige. Grundläggande för transportsektorns framtida bidrag till det hållbara landskapet är att ny infrastruktur måste skapas med utgångspunkt i en förståelse av landskapet – hur det fungerar, hur det har utvecklats över tid och hur förändringar påverkar det.*” (Miljökonsekvensbeskrivningen s. 250-251).

Ovan citerade slutsats förutsätter, enligt Riksantikvarieämbetets synsätt, en mycket offensiv satsning för att ta om hand transportsystemets påverkan på landskapets ekologiska och kulturella värden. Den nationella planen kan inte sägas presentera några sådana offensiva satsningar. Det förs heller inte någon utvecklad diskussion om nödvändigheten att ”ta höjd” ekonomiskt för att arbeta med lokalisering, utformning och förebyggande åtgärder i den efterföljande planeringen av infrastrukturprojekt. Riksantikvarieämbetet beklagar att miljökonsekvensbeskrivningens insiktsfulla slutsats inte kommit till bättre uttryck i den Nationella transportplanen för 2010-2021.

Riksantikvarieämbetet väljer i övrigt att uppehålla sig vid frågorna 1-6 och avstår att svara på frågorna 7-9.

1 Har förslaget ett tydligt fokus på resenärers, företags och samhällets behov?

Det nu föreliggande planförslaget utnyttjar inte den potential som ligger i förvaltningen och utvecklingen av transportsystemet att bidra till en hållbar utveckling och goda livsmiljöer. Den miljömässiga "utväxlingen" av planen kan uppfattas som låg i förhållande till de enorma resurser som satsas.

Utgångspunkter för ställningstagandet är att alla medborgare har behov av goda livsmiljöer och en samhällsutveckling som är ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar. Detta kommer till uttryck bland annat i det transportpolitiska hänsynsmålet om säkerhet, miljö och hälsa, som bland annat säger att transportsystemets utformning, funktion och användning ska bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås. Transportsystemets andel av den samlade miljöbelastning som påverkar klimatet, människors hälsa och landskapet är stor och ökande. I förvaltningen och utvecklingen av transportsystemet ligger därmed även en stor potential att bidra till en hållbar utveckling och till goda livsmiljöer. Miljökonsekvensbeskrivningen visar att denna potential inte utnyttjas i planen.

Riksantikvarieämbetet anser att de nationella och regionala transportplanerna är rätt sammanhang att hantera övergripande landskapsfrågor. Om de inte hanteras här så förskjuts frågor om landskapets fragmentering eller långsiktiga förutsättningar för exploatering helt till projektplaneringen. Projektplaneringen äger i normalfallet rum på en skalnivå där sådana övergripande frågor vare sig kan överblickas eller hanteras. Miljökonsekvensbeskrivningen gör tydligt att den nationella planen inte bygger på några analyser av övergripande landskapsfrågor. Systemanalyser motsvarande de som görs i förhållande till det transportpolitiska funktionsmålet bör även göras i förhållande till hänsynsmålet om hälsa, miljö och säkerhet.

I planen finns heller inga utvecklade diskussioner om hur landskapsfrågor ska tas om hand i de enskilda projekten, eller vilket ekonomiskt utrymme som kan krävas för att arbeta noggrant med lokalisering, utformning och förebyggande åtgärder. Erfarenheterna från E4 Sundsvall och E6 Tanum hade kunnat vara en lämplig utgångspunkt. I dessa komplexa investeringsobjekt visade Vägverket och

Riksantikvarieämbetet genom gemensamt arbete, att det faktiskt är möjligt att tillgodose behovet av både transporter och kulturarv inom ett och samma landskapsrum. Ett annat, aktuellt och till synes föredömligt exempel är Banverkets förstudie om Götalandsbanan och underlagsrapporten om landskap. Riksantikvarieämbetet anser att det borde framgå av planen hur trafikverken avser att ta om hand sådana goda exempel, så att de bidrar till att utveckla arbetet med nyinvesteringsobjekt.

Att döma av planen ser inte heller trafikverken sin egen potential som förvaltare av det kulturarv som är knutet till just kommunikationer och som är viktiga för landskapets karaktär. Vägverket har utvecklat metoder för att ta om hand alléer, broar och kulturhistoriskt värdefulla vägmiljöer inom ramen för ordinarie drift och underhållsåtgärder. Riksantikvarieämbetet uppfattar att detta kan bilda utgångspunkt för fortsatt utvecklingsarbete inom alla transportslagen. Riksantikvarieämbetet anser att trafikverken bör få tydliga uppdrag att förvalta det kulturarv i landskapet och bebyggelsen, som är knutet till kommunikationer och som kan hanteras inom ramen för ordinarie drift-, underhålls och bärighetsåtgärder.

Riksantikvarieämbetet ser positivt på förslaget till åtgärder som syftar till att avhjälpa brister gällande natur, kulturmiljö och gestaltning i ett hundratal tätorter, men noterar att sådana brister konstaterats i sammanlagt 400 tätorter. Riksantikvarieämbetet anser det angeläget att satsningar på åtgärder för att avhjälpa brister intensifieras.

2 Stödjer förslaget en utveckling mot mera transportslagsövergripande transportlösningar?

Planen förefaller ha en slagsida mot investeringar i vägtransportssystemet. Riksantikvarieämbetet uppfattar att detta bland annat beror på att många vägobjekt är låsta i planen eller ingår i den så kallade närtidssatsningen. Detta bör ha begränsat utrymmet för förutsättningslösa prövningar av alternativa åtgärder i linje med fyrstegsprincipen. Riksantikvarieämbetet anser att planerings- och beslutsprocessen för transportssystemet på sikt måste utvecklas mot större flexibilitet i val av åtgärder, detta inte minst för att möta samtidens och framtidens stora utmaningar på miljöområdet.



3 Bidrar förslaget till uppfyllelse av de transportpolitiska målen?

Riksantikvarieämbetet uppfattar att den nu föreslagna nationella transportplanen i huvudsak är inriktad mot att uppfylla det transportpolitiska funktionsmålet och i liten utsträckning mot hänsynsmålet om säkerhet, miljö och hälsa. En parallell läsning av planen och miljökonsekvensbeskrivningen ger intryck av att integrationen mellan planprocessen och miljöbedömningen har varit svag. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning miljöbedömningen har återverkat på utformningen av planen. Om miljöbedömningen inte har påverkat planen kan det uppfattas som att syftet med miljöbedömningen inte har uppnåtts (jfr miljöbalken 6 kap. 11 §). Miljökonsekvensbeskrivningen blir då, trots sina kvaliteter, mest ett konstaterande i efterhand. Det saknas även alternativa, konsekvensbedömda planförslag (jfr miljöbalken 6 kap. 12 §). Riksantikvarieämbetet anser att planprocess och miljöbedömning ska vara väl integrerade, att miljöbedömningen ska återverka på planens utformning och att alternativa planförslag bör utvecklas och konsekvensbedömas.

4 Framgår det av förslaget hur den s.k. fyrstegsprincipen tillämpas?

Planförslaget saknar en tydlig och genomskiktig redovisning av hur fyrstegsprincipen har tillämpats. Det sägs att den har tillämpats, men det är svårt att utläsa vilka kollektivtrafiksåtgärder eller trimnings-/ombyggnadsåtgärder, som eventuellt har ersatt påtänkta nyinvesteringar och vice versa.

Planens förslag till sektorsåtgärder lyfter dock fram fyrstegsprincipen som ett verktyg för hållbar samhällsutveckling. Likaså att samspelet i planeringen av transportsystem och bebyggelse är en viktig förutsättning för att åstadkomma hållbara städer och regioner. Riksantikvarieämbetet anser att trafikverken bör få tydliga uppdrag att delta i den regionala och kommunala planeringen, så att samverkan mellan bebyggelse- och transportplanering kan utvecklas med utgångspunkt i en helhetssyn på landskapet och bebyggelsen.

5 Innehåller förslaget rimliga prioriteringar?

Riksantikvarieämbetet uppfattar att prioriteringarna i den föreslagna planen mestadels har gjorts på andra grunder än de miljömässiga. Denna prioritetsordning kan ifrågasättas mot bakgrund av miljökonsekvensbeskrivningen, där transportsystemets samlade miljöbelastning på klimat, människors hälsa och landskapet lyfts fram. Miljökonsekvensbeskrivningen visar att utvecklingen av



transportsystemet är nära kopplat till de stora och svåra framtidsfrågorna om miljön, inte minst klimatfrågan. Riksantikvarieämbetet anser därför att det transportpolitiska hänsynsmålet om säkerhet, miljö och hälsa bör väga tyngre i prioriteringarna för framtidens transportsystem.

6 Är grunderna för förslagen till prioriteringar tydliga?

Riksantikvarieämbetet uppfattar att prioriteringarna är tydliga på så vis att den föreslagna planen tydligt lyfter fram som grund det transportpolitiska funktionsmålet och regeringens målsättningar om tillväxt och konkurrenskraft i hela landet.

Detta beslut har fattats av riksantikvarien Inger Liliequist efter föredragning av antikvarien Michael Frisk. Även avdelningschefen Birgitta Johansen, biträdande avdelningschefen Anita Bergenstråhle-Lind och enhetschefen Karin Schibbye har deltagit i den slutliga handläggningen.

Inger Liliequist

Michael Frisk

Bilaga: Kopia av Riksantikvarieämbetets yttrande till trafikverken över miljökonsekvensbeskrivningen.

Kopia till: Kulturdepartementet, Trafikverken.

Trafikverken att: Banverket
781 85 Borlänge

Yttrande

Datum 2009-10-19
Dnr 331-3457-2009

Ert datum 2009-08-19
Er beteckning F09-54/SA 10

Avdelning Samhällsavdelningen

Remiss - Miljökonsekvensbeskrivning för Nationell plan för transportsystemet 2010-2021

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet uppfattar att miljökonsekvensbeskrivningen till Nationell plan för transportsystemet 2010-2021 redovisar en rimlig och trovärdig bild av den betydande miljöpåverkan som ett genomförande av planen innebär. Den gör tydligt att förvaltningen och utvecklingen av transportsystemet är nära kopplat till de stora och svåra framtidsfrågorna om klimatet, människors hälsa och landskapet.

Riksantikvarieämbetet uppfattar dock att integrationen mellan planprocessen och miljöbedömningen är svag. Miljöbedömningen verkar inte ha återverkat på planen utan blir ett konstaterande i efterhand. Dessutom saknas konsekvensbedömda planalternativ.

Avgränsning och definition av miljöaspekter präglas av en rimlig och samtida syn på kulturarvet i landskapet och bebyggelsen (kap 5).

Kapitlet om nuläge och miljökonsekvenser av dagens transportsystem är tydligt ifråga om transportsystemets typiska effekter på kulturarvet i landskapet och bebyggelsen (kap 6).

Beskrivningen av den betydande miljöpåverkan av planen på målområdet Landskap är relevant och trovärdig. Planens påverkan lyfts fram på ett problematiserande sätt och undviker inte svåra och olösta frågor (kap. 9). Dock kan skillnaden uppfattas som besvärande liten för målområdet Landskap vid en jämförelse mellan noll-alternativet (kap. 7) och den betydande miljöpåverkan som planen innebär (kap. 9). Riksantikvarieämbetet uppfattar detta som ett uttryck för planens svaga miljöprofil, att den "miljömässiga utväxlingen" av planen är liten.

Riksantikvarieämbetet

Storgatan 41
Box 5405
114 84 Stockholm
Tel 08-5191 8000
E-post riksant@raa.se
Hemsida www.raa.se
Org.nr 202100-1090
Plusgiro 599 94-4
Bankgiro 5052-3620



Bakgrund

Riksantikvarieämbetet har i samrådet om miljöbedömningen av åtgärdsplaneringen löpande lämnat synpunkter under de senaste två åren. Synpunkter har även framförts i tre formella samrådsremisser (2008-04-08, 2008-09-09, 2009-05-05). Riksantikvarieämbetet noterar att framförda synpunkter till övervägande del har tagits väl omhand.

Synpunkter

Riksantikvarieämbetet anser att avgränsning och definition av miljöaspekter (kap. 5) präglas av en rimlig och samtida syn på kulturarvet i landskapet och bebyggelsen. Detta bland annat genom att den uppmärksammar kopplingen mellan utvecklingen av transportsystemet och bebyggelsen. I diskussionen Avgränsningen av miljö kvalitetsmålen (kap. 5.3) förs även ett problematiserande resonemang om kulturmiljön i miljömålssystemet, som visar på goda insikter i frågan.

Nulägesbeskrivningen och miljökonsekvenser av dagens transportsystem (kap 6) lämnar en rimligt och aktuell bild av transportsystemets typiska effekter på kulturarvet i landskapet och bebyggelsen.

En jämförelse mellan kapitlet om Miljöns utveckling utan plan (kap. 7) och kapitlet om den betydande miljöpåverkan som planen innebär (kap. 9) visar att skillnaden mellan noll-alternativet och planens påverkan är besvärande liten för målområdet Landskap. Ett exempel är att fragmenteringen av landskapet och barriäreffekter förväntas öka både med och utan plan. Riksantikvarieämbetet uppfattar detta som ett uttryck för planens svaga miljöprofil, att den "miljömässiga utväxlingen" av planen är liten.

För kapitlet om Miljöpåverkan av planen (kap. 8) kvarstår flera av de synpunkter som Riksantikvarieämbetet framfört i tidigare yttrande (2009-05-05). Dessa synpunkter handlar om att åtgärdsplaneringens olika delprojekt i varierande grad uppmärksammar bedömningsgrunderna för betydande miljöpåverkan på landskapet (kap. 8.1). Bedömningsgrunderna är rimliga men är inte konsekvent använda och synliggjorda i bedömningen av de olika delprojekten. Riksantikvarieämbetet noterar att det även saknas konsekvensbedömda planalternativ.

När det gäller drift- och underhåll (kap 8.2.1) finns en tydlig potential men den är inte tydligt uttalad i förhållande till målområdet Landskap. Här hade till exempel Vägverkets arbete med att ta om hand natur och kulturvärden i drift- och underhåll kunnat lyftas fram som förebild för samtliga trafikslag. För sektorsåtgärder (kap. 8.2.2) framhålls dock samverkan med kommunal planering som ett viktigt verktyg för en hållbar samhällsutveckling.

I fråga om nyinvestering väg (kap 8.2.4) är bristen på integration av miljöbedömning och planprocess som allra tydligast. Här efterlyser Riksantikvarieämbetet till exempel en diskussion om hur erfarenheterna från vägprojekten E6 Tanum och E4 Sundsvall kan tas om hand och bidra till att utveckla planeringsprocessen, så att den tar tydligare utgångspunkt i landskapet som helhet.

Riksantikvarieämbetet uppfattar att kapitlet om Betydande miljöpåverkan av planen (kap. 9) ger en relevant och trovärdig bild av planens påverkan på målområdet Landskap, som delvis väger upp den bristande integrationen i kapitel 8. Det gäller till exempel miljöaspekterna Landskap (kap. 9.3.5) och Forn- och kulturlämningar och Annat kulturarv (kap. 9.3.7) där planens påverkan lyfts fram på ett problematiserande sätt, som inte undviker de svåra och olösta frågorna i planen.

Riksantikvarieämbetet vill framhålla diskussionen om Transportplanen och en långsiktig hållbar utveckling (kap. 9.6) och instämmer helt i slutsatsen att ”... modern storskalig infrastruktur ofta står i konflikt med landskapets kulturella och ekologiska värden på ett sätt som idag inte kan anses som hållbart. Detta gäller särskilt där transportnätet är som tätast – runt tätorter och i södra Sverige. Grundläggande för transportsektorns framtida bidrag till det hållbara landskapet är att ny infrastruktur måste skapas med utgångspunkt i en förståelse av landskapet – hur det fungerar, hur det har utvecklats över tid och hur förändringar påverkar det.” (s. 250-251).

Riksantikvarieämbetet beklagar att denna insiktsfulla slutsats inte har avsatt tydligare spår i den Nationella transportplanen för 2010-2021. Planen kan inte sägas presentera några offensiva satsningar för att öka transportsektorns positiva bidrag till ett hållbart landskap. I planen förs heller inte någon utvecklad diskussion om nödvändigheten att ”ta höjd” ekonomiskt för att arbeta med landskapsfrågor i den efterföljande planeringen av infrastrukturprojekt. Detta uppfattar



Riksantikvarieämbetet som ytterligare en exponent för den bristande integrationen mellan miljöbedömningen och planprocessen.

I kapitlet om Uppföljning (kap. 10) föreslås en årlig uppföljning av planens effekter på olika miljöaspekter. Riksantikvarieämbetet ställer sig positiv till förslaget och till att delta i den föreslagna referensgruppen för uppföljningen.

Riksantikvarieämbetet vill avslutningsvis framhålla vikten av att ta tillvara erfarenheterna från samrådet om miljöbedömningen av Nationell transportplan för 2010-2021. Trafikverket, Naturvårdsverket, Boverket och Riksantikvarieämbetet bör i samverkan fortsätta att utveckla metoder för att hantera övergripande frågor om landskap i regionala och nationella transportplaner, så att arbetet med landskap kan utvecklas i kommande planeringsomgångar.

Detta beslut har fattats av avdelningschefen Birgitta Johansen efter föredragning av antikvarien Michael Frisk. Även biträdande avdelningschefen Anita Bergenstråhle-Lind och enhetschefen Karin Schibbye har deltagit i den slutliga handläggningen.

Birgitta Johansen

Michael Frisk

Bilagor: Riksantikvarieämbetets yttrande över Nationell plan för transportsystemet 2010-2021

Kopia till: Kulturdepartementet