

Yttrande

Datum 2009-11-13

Dnr 301-3740-2009

Ert datum 2009-09-21

Er beteckning N2009/7055/IR

Remiss av betänkandet Höghastighetsbanor - ett hållbart samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft (SOU 2009:74)

Riksantikvarieämbetet har ombetts yttra sig över det ovan nämnda betänkandet. Yttrandet uppehåller sig framför allt vid frågor som rör förhållandet mellan en utbyggnad av höghastighetsbanor och kulturarvet i landskapet och bebyggelsen (kapitel 6, 7, 9 och 10).

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet uppfattar att utredningen på en rimlig nivå lyfter fram typiska effekter av höghastighetsbanor på landskapet och i bebyggelsen. Den pekar på en rad viktiga frågor som kommer att vara nödvändiga att hantera i den fortsatta planeringen, för att utbyggnaden av höghastighetsbanor ska kunna bli en del av ett hållbart samhällsbygge.

Riksantikvarieämbetet vill särskilt understryka vikten av att:

- kulturarvet i landskapet och bebyggelsen hanteras som resurser och inte enbart som kostnader i den fortsatta utvecklingen av kostnadsberäkningar och samhällsekonomiska analyser,
- den övergripande planeringen av lokalisering i landskapet och den kommunala planeringen av angöringsstationer m.m. utgår från en gemensam helhetssyn på landskapet,
- tillräckligt utrymme säkerställs för väl avvägd lokalisering, utformning samt för förebyggande åtgärder,
- planeringen bygger på goda kunskapsunderlag i form av landskaps- och ortsanalyser, som utgår från en helhetssyn på landskapet och bebyggelsen,
- skärpt uppmärksamhet riktas mot strukturella effekter på nationell, regional och lokal nivå i avgränsningen av kommande miljöbedömningar, så att rimliga bedömningar kan göras av strukturell påverkan och kumulativa effekter och
- medborgardialog betraktas som ett medel för att skapa legitimitet, acceptans, demokratisk förankring och därmed social hållbarhet,

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

Mot bakgrund av att anpassningen till landskapet och bebyggelsen är viktig för att banorna ska bli en del av ett hållbart samhällsbygge, föreslår Riksantikvarieämbetet att en controller-funktion för sådana frågor knyts till projektledningen.

Bakgrund

Riksantikvarieämbetet har deltagit i en referensgrupp för miljöbedömningen av utredningens förslag. Riksantikvarieämbetet har även deltagit i samråd om Ostlänken sträckan Järna – Linköping och Götalandsbanan sträckan Linköping - Borås.

Synpunkter

Kapitel 6 Beskrivning och värdering av olika handlingsalternativ

Vare sig skattningen av den totala kostnaden (125 Mdkr) eller den samhällsekonomiska kalkylen innehåller några beräkningar av kostnader för landskapsanpassning eller intrångseffekter i landskap och bebyggelse med höga natur och kulturmiljövärden. Det konstateras dock att sådana åtgärder är kostnadsdrivande. Riksantikvarieämbetet anser att utredningen ger uttryck för ett ensidigt perspektiv, när frågan om anpassning till kulturarvet i landskapet och bebyggelsen enbart behandlas som en kostnad. Ett mera rimligt förhållningssätt vore att utgå från att kulturarvet också kan innebära mervärden för utbyggnaden av höghastighetsbanor.

Riksantikvarieämbetet anser att den fortsatta utvecklingen av kostnadsberäkningarna bör klarlägga kostnaderna för landskapsanpassning, så att det ekonomiska utrymmet blir tillräckligt. Den samhällsekonomiska analysen bör även utvecklas så att den fångar kulturarvet som ett befintligt värde, en resurs som ska tas tillvara, i minsta möjliga mån förbrukas och därmed ingå som en självklar faktor i analysen.

Kapitel 7 Analyser av höghastighetsalternativet

Här lyfter utredningen fram viktiga frågor om järnvägens påverkan på miljö, landskap och bebyggelse och att landskapsanpassning genom väl avvägd lokalisering är viktigt för att begränsa intrång och barriäreffekter av den nya banan. För att belysa detta har underlag och erfarenheter arbetats in från miljöbedömningen av åtgärdsplaneringen samt från förstudien till projektet Götalandsbanan, delen Linköping-Borås. Riksantikvarieämbetet anser att den

kortfattade bedömningen av miljöpåverkan och typiska miljöeffekter till sitt omfång kan uppfattas som rimlig i detta sammanhang (kap. 7.7).

Riksantikvarieämbetet uppfattar att höghastighetsbanorna kommer att innebära stora strukturella förändringar, som i ett nationellt perspektiv motsvarar utbyggnaden av stambanorna runt förra sekelskiftet. Motsvarande förändringar kan även förutses på lokal nivå, när gamla stationsanläggningar överges till förmån för resecentra i helt nya lägen. Detta kommer sannolikt att påverka den framtida bebyggelseutvecklingen i till exempel Linköping och Jönköping. Utredningen pekar här på att lösningarna i den byggda miljön ofta blir beroende av kommunala initiativ och ambitionsnivå.

Riksantikvarieämbetet ser att de genomgripande strukturförändringar som kan förutses aktualiserar angelägna frågor om hållbar stads- och landskapsutveckling. De kommer att påverka förutsättningarna att bevara, förvalta och utveckla kulturarvet. I en nationell och regional skala kommer det till exempel att innebära överväganden om värdering och urval när det gäller riksintressen. I en tätortsskala kan det innebära att förvaltningsbetingelserna för kulturarvet förändras. Ett konkret exempel är byggnadsminnet Linköpings Central, som av allt att döma förlorar sin funktion.

Riksantikvarieämbetet anser det viktigt att den övergripande planeringen av banornas lokalisering i landskapet samordnas med den kommunala planeringen för angöringsstationer så att en god helhetslösning uppnås. Planeringen ska bygga på goda kunskapsunderlag i form av landskaps- och ortsanalyser, som utgår från en helhetssyn på landskapet och bebyggelsen i geografiskt väl tilltagna utredningsområden. En förebildlig landskapsanalys finns i underlagsrapporten om landskap i förstudien till Götalandsbanan, sträckan Linköping – Borås. För att denna goda ansats ska göra skillnad i den fortsatta planeringen av helheten, bör den utvecklas och tillämpas både på övergripande landskapsskala för övriga delsträckor och på tätortsnivå. Riksantikvarieämbetet anser det viktigt att det lämnas utrymme för sådana studier i den fortsatta planeringen.

Uppgifterna i bilaga 4 och 5 understryker vikten av en helhetssyn och en god samplanering, där det krävs en skärpt uppmärksamhet för att hantera effekterna väl på olika nivåer. Detta ställer även stora krav på avgränsningen av kommande miljöbedömningar, så att rimliga bedömningar kan göras av strukturell påverkan och kumulativa effekter.

Kapitel 9 Förslag kring planering, projektering och byggnation

Detta kapitel väcker en del frågor. Det gäller bland annat några dunkla resonemang i avsnittet Nationella ställningstaganden. Riksantikvarieämbetet finner det svårt att värdera ett påstående om att "Ändamålen avgränsar miljöbalkens lokaliseringskrav (endast platser där projektets ändamål kan nås behöver övervägas)." Detta inte minst när det följs av ett resonemang om att åsidosätta miljöbalken genom riksdagsbeslut (s. 278-279). Riksantikvarieämbetet uppfattar detta som tveksamt och anser att resonemangen behöver förklaras.

I syfte att "trimma" planeringsprocessen föreslås regeringen ålägga centrala och regionala myndigheter att delta aktivt i planeringen redan från tidiga skeden. Syftet är att myndigheternas krav och synpunkter ska kunna komma fram mycket tidigare i processen och beaktas medan det finns goda möjligheter till revideringar. Riksantikvarieämbetet uppfattar detta som en god tanke. Samtidigt kan detta uppfattas som en starkt politiskt styrd planprocess på myndighetsnivå, som försiggår över huvudet på både kommuner och medborgare. I beskrivningen av projektorganisation framskymtar också en något förlegad syn på samråd och information (s. 292), det handlar mer om envägskommunikation. Begrepp som medborgardialog lyser märkbart med sin frånvaro.

Riksantikvarieämbetet anser att medborgardialogen allmänt sett behöver lyftas fram och stärkas i planeringssammanhang. En god medborgardialog skapar legitimitet, acceptans och demokratisk förankring för projektet, vilket i sin tur är en grundläggande förutsättning för att åstadkomma social hållbarhet (jämför även europeiska landskapskonventionens inledande stycke och artikel 5c).

Andra förslag och påpekanden i det följande avsnittet om Samordnad planering kan åter uppfattas mera positivt, till exempel nödvändigheten av att formulera tydliga mål (s. 281). Riksantikvarieämbetet anser att projekt av den här storleken självklart bör arbeta med konkreta kvalitetsmål för landskapet och bebyggelsen i linje med miljökvalitetsmålen.

Riksantikvarieämbetet är tveksam till utredarens bedömning att förstudien bör kunna göras enklare (s. 282). I normalfallet avser en förstudie att klarlägga projektets syfte och med vilka olika medel syftet kan uppnås. Ur både ett miljö och ett samhällsekonomiskt perspektiv är detta ett viktigt moment. I detta fallet har förstudien föregåtts av den nu aktuella utredningen och då kan möjligen en förenklad förstudie accepteras. Det verkar då också rimligt att den i första hand

inriktas mot att klarlägga förutsättningar och bedömning av miljöpåverkan. Riksantikvarieämbetet vill dock understryka att detta är att betrakta som ett undantag och att förstudier i normalfallet inte bör förenklas. Då riskerar förslag till lösningar att föregå en ordentlig analys av vilket problem som ska lösas.

I avsnittet Blockindelning för genomförande (s. 289) föreslås en delvis annan uppdelning för genomförande av olika delsträckor än vad som framskymtat bland annat i förstudien för Götalandsbanan, sträckan Linköping-Borås. Oavsett hur etappindelningen av utbyggnaden kommer att bli anser Riksantikvarieämbetet att upplägget i nämnda förstudie bör följas. Det vill säga att sträva efter att tidigt ta ett helhetsgrepp på hela det landskap som kommer att beröras, något som också påpekas i utredningen (s. 283).

I fråga om projektorganisation (s. 290) förefaller det klokt att eftersträva en samlad projektorganisation även för att säkerställa kunskapsuppbyggnad och, kompetensutveckling när det gäller landskapsfrågor. Mot bakgrund av att miljö och landskap, inklusive bebyggda och urbana landskap, är viktiga parametrar i den fortsatta planeringen föreslår Riksantikvarieämbetet att en controllerfunktion för landskaps-, bebyggelse- och miljöfrågor knyts till projektledningen.

Kapitel 10 Förslagets konsekvenser

Riksantikvarieämbetet uppfattar att konsekvensbedömningen är rimlig nivå i detta sammanhang, men det är underligt att utredaren valt att redogöra för påverkan på natur- och kulturmiljöer under rubriken Övriga konsekvenser och inte samlat under kapitlet 10.4 Miljökonsekvenser. Detta antyder att utredaren tillämpat ett föråldrat och för kulturmiljövården problematiskt miljöbegrepp.

Mot bakgrund av de resonemang som förs i avsnittet 10.1.2 om det transportpolitiska hänsynsmålet och 10.5.1 Påverkan på natur- och kulturmiljöer vill Riksantikvarieämbetet återigen understryka vikten av att hantera kulturarvet i landskapet och bebyggelsen som värden och inte enbart som kostnader. Då kan kulturarvet bli en resurs, en del av upplevelsen av att resa genom landskapet på de framtida banorna. Omvänt kan banorna komma att bli en del av det framtida kulturarvet.



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

Inger Liliequist

Michael Frisk

Kopia till: Kulturdepartementet