

# NATUR- OCH KULTURMILJÖN

Rapport från arbetsgrupp inom etappmål miljöuppdraget

2002-11-25

## Förord

SIKA fick i maj 2002 i uppdrag av regeringen att i samarbete med Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Naturvårdsverket, Boverket, och Riksantikvarieämbetet att se över och lämna förslag på uppdaterade etappmål för transportpolitikens delmål om en god miljö.

Representanter för de ovan nämnda myndigheterna har utgjort styrgrupp för arbetet. För tre av områdena bildades särskilda arbetsgrupper. I arbetsgruppen för natur- och kulturmiljön ingick följande personer:

Jan Skoog, Banverket  
Margareta Gavatin, Riksantikvarieämbetet  
Lena Odeberg, Riksantikvarieämbetet (sammankallande)  
Anders Sjölund, Vägverket

Underlagsrapporten är ett utkast till kapitel 12 i *Etappmål för en god miljö* (SIKA Rapport 2003:2). Utkastet har sedan reviderats efter diskussioner i styrgruppen.

## Innehåll

<b>1</b>	<b>NATUR- OCH KULTURMILJÖN .....</b>	<b>5</b>
1.1	Gällande mål och utgångspunkter .....	5
1.2	Förslag till etappmål för natur- och kulturmiljön .....	6
1.3	Måluppfyllelse och gällande mål från andra sammanhang .....	9
1.4	Åtgärdsanalys .....	9
1.5	Avvägning gentemot övriga transportpolitiska mål .....	9

# 1 Natur- och kulturmiljön

## 1.1 Gällande mål och utgångspunkter

I den transportpolitiska propositionen anges att etappmål bör utvecklas avseende transporternas inverkan på natur- och kulturmiljön. När det gäller natur- och kulturmiljö angav regeringen i proposition 1996/97:53 vissa målsättningar för nya transportanläggningar:

Nya transportanläggningar bör lokaliseras så att de fungerar i samklang med sin omgivning och utformas med hänsyn till regionala och lokala natur- och kulturvärden.

Möjligheten att utveckla användningen av befintlig infrastruktur bör alltid övervägas innan beslut om ny infrastruktur tas.

Studien bör göras i tidiga skeden av hur den tillkommande infrastrukturen på olika sätt påverkar landskapet.

I regeringens proposition *Svenska miljömål* (1997/98:145) anger regeringen att i det fortsatta arbetet med att utveckla sektorsmål som avser transporternas påverkan på bebyggelsemiljö, natur- och kulturlandskapen, den biologiska mångfalden samt hushållningen med mark, vatten och andra resurser bör följande principer gälla:

Viktiga ekologiska samband i grönområden bör inte brytas och den biologiska mångfalden inte minska vid byggande av trafikanläggningar.

Natur- och kulturlandskapets värden bör inte skadas allvarligt av nya trafikanläggningar.

Utsläpp av förorenande ämnen till yt- och grundvattnet från transporter bör minimeras.

I regeringens proposition *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* (2000/01:130) fastslås en rad delmål för respektive miljö kvalitetsmål. De delmål som rör transportsektorn och natur- och kulturmiljön ryms främst inom de miljö kvalitetsmål som rör mark- och vattenanvändning:

Levande sjöar och vattendrag (delmål 1 Åtgärdsprogram för natur- och kulturmiljöer, t.ex. broar, kanaler och farleder)

Hav i balans samt levande kust och skärgård (delmål 1 Skydd för kust- och skärgårdsområden, delmål 2 Strategi för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap kan bevaras och brukas)

Ett rikt odlingslandskap (delmål 2 bevarande och nyskapande av småbiotoper i odlingslandskapet, delmål 3 skötsel av kulturbärande landskapselement)

God bebyggd miljö (delmål 1 planeringsunderlag, delmål 2 kulturhistoriskt värdefull bebyggelse)

*Planeringsunderlag:*

1. Senast år 2010 ska fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för:

- hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen kan minska och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras,
- hur kulturhistoriska och estetiska värden ska tas till vara och utvecklas,
- hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden ska bevaras och utvecklas och andelen hårdgjord yta inte ökas.

#### *Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse*

2. Den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen ska senast år 2010 vara identifierad och ett program finnas för skydd av dessa värden. Samtidigt ska minst 25 procent av den värdefulla bebyggelsen vara långsiktigt skyddad.

I propositionen lämnar regeringen även förslag till strategier för att uppnå miljö kvalitetsmålen. För att nå de mål som rör mark- och vattenanvändning har regeringen formulerat en hushållningsstrategi som i huvudsak bygger på tre beståndsdelar:

- Ett varsamt brukande av mark- och vattenområden för att värna natur- och kulturvärden i miljön och goda produktionsförhållanden.
- Skydd av särskilt värdefulla miljöer och resurser samt skapande av en rik kultur- och naturmiljö där representativa delar av vårt kulturarv är bevarade liksom den biologiska mångfalden.
- Miljöanpassad fysisk planering och byggande för att skapa en hållbar bebyggelsestruktur och nya anläggningar av hög kvalitet, för ett balanserat uttag av naturresurser och för en god hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

## **1.2 Förslag till etappmål för natur- och kulturmiljön**

Det är uppenbart att transportsystemets samlade inverkan på natur- och kulturmiljön är både omfattande och mångskiftande och innehåller såväl positiva som negativa element. Att fånga helheten i detta samspel genom ett begränsat antal preciserade mått och etappmål utformade för den nationella transportpolitiken är svårt. Viljeinriktningen har dock varit tydlig från statens sida och en rad övergripande mål för natur- och kulturvärden har formulerats såväl inom miljö- som transportpolitiken. Mot denna bakgrund är det angeläget att försöka formulera etappmål för natur- och kulturvärden inom ramen för transportsektorns delmål om en god miljö. De etappmål som formuleras bör vara både av karaktären processmål och kvalitetsmål. Målsättningen måste vara att utveckla ett antal mått som kan fungera som indikatorer på den inverkan som transportsystemet har på natur- och kulturmiljön och som bedöms avspegla väsentliga aspekter på transporternas inverkan på natur- och kulturmiljön och som samtidigt är relevanta ur ett avvägnings- och besluts perspektiv. De etappmål som föreslås nedan vänder sig såväl till trafikverken som till övriga aktörer i samhället som på olika nivåer fattar beslut och vidtar åtgärder som påverkar transportinfrastrukturen.

*Förslag till etappmål:*

Transportsystemet ska utvecklas så att landskapets ekologiska funktioner och kulturhistoriska karaktär och innehåll / alt. värden och samband / bevaras, utvecklas och stärks.

Ett etappmål i form av ett övergripande kvalitetsmål behöver formuleras med utgångspunkt från delmålet om en god miljö. Ett övergripande kvalitetsmål anger ambitionsnivån för det fortsatta arbetet inom transportsystemet på olika nivåer.

Regeringen ger i prop. 1997/98:56 uttryck för ett synsätt vad gäller transportsystemets påverkan på natur- och kulturvärden som har sin grund i storleken på det fysiska intrånget. ”Dagens transportsystem är inte hållbart i ett långsiktigt perspektiv. Trots tekniska framsteg är systemets miljöpåverkan fortfarande omfattande. Transportsystemet påverkar i stor utsträckning natur- och kulturmiljön, livsmiljön i städer och tätorter och den biologiska mångfalden. Även kulturpåverkade landskapstyper kan rymma värdefulla arter eller biotoper. Transportsystemets påverkan på värdefulla miljöer sker i huvudsak genom att trafikanläggningarna ofta utgör ett störande intrång eller hindrande barriär i landskaps- eller bebyggelsemiljön” (prop. 1997/98:56).

Utifrån detta synsätt har utbyggnaden av transportinfrastrukturen fokuserat på att inte göra för stora intrång i utpekade värdeområden. Detta har bl.a. gjort det svårt att ha en helhetssyn på landskapets natur- och kulturvärden. Ett sätt att komma ifrån fokuseringen på att endast minimera det fysiska intrånget kan vara att istället försöka lägga fokus på ekologiska funktioner och kulturhistoriska strukturer och samband och deras möjlighet att bevaras, utvecklas och stärkas.

*Värdering av intrång i natur- och kulturmiljöer*

Målavvägningar av området natur- och kulturvärden kan inte ske inom ramen för samhällsekonomiska beräkningsmodeller. För att nå de övergripande transport- och miljöpolitiska målen krävs att transportsystemet håller en viss kvalitet i ett antal hänseenden där såväl framkomlighet och trafiksäkerhet som miljö inklusive natur- och kulturmiljövärden inbegrips. Det krävs således att de metoder som utvecklats för att kvalitativt bedöma påverkan på natur- och kulturvärden tas med i den samlade samhällsekonomiska bedömningen som ett komplement till de monetära värderingar av kvantifierbara effekter som ingår i kalkylerna.

*Förslag till etappmål:*

Senast år 2005 ska en metod för att systematiskt hantera natur- och kulturvärden inom transportinfrastrukturen vara införd.

Ett etappmål i form av ett processmål föreslås som utgör ett första steg mot det övergripande målet och anger att ett gemensamt system, eller en gemensam metod har tagits fram och implementerats i respektive trafikverks långsiktiga respektive åtgärdsplanering samt för drift och underhåll. Den tidpunkt då metoden bör vara införd är satt till år 2005.

Målet är formulerat bl.a. mot bakgrund av det projekt som trafikverken har bedrivit i samverkan med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Boverket för att utveckla kvalitetskrav och kriterier för transportinfrastrukturens anpassning till natur- och kulturvärden.<sup>1</sup> Förslaget till metod för målstyrning redovisades vid årsskiftet 1999/2000. Metoden innebär att riksdagens nationella miljökvalitetsmål och delmål för miljön inom både miljö- och transportpolitiken konkretiseras för den specifika situationen så att de blir användbara i planering och projektering av transportinfrastruktur, samtidigt som möjligheter skapas för regeringen att följa upp trafikverkens ansvar att bidra till de nationella miljömålen.

Metoden bör användas såväl i den formella beslutsprocessen enligt miljöbalken och respektive speciallagstiftning som i den kommunala översiktliga fysiska planeringen.

*Förslag till etappmål:*

Senast år 2005 ska transportsektorn ha formulerat ambitionsnivåer för när och i vilken grad kvalitetskraven för natur- och kulturvärden ska vara uppfyllda för såväl nyinvesteringar, befintliga anläggningar och drift.

Det föreslagna etappmålet anger vid vilken tidpunkt respektive trafikverk ska ha formulerat en ambitionsnivå för när kvalitetskraven, dvs. de mål som konkretiseras enligt föregående avsnitt, för natur- och kulturvärden ska vara uppfyllda.

Vägverket är det trafikverk som kommit längst i arbetet med att formulera kvalitetskrav och kriterier för infrastrukturens anpassning till natur- och kulturmiljöer. De fortsatta insatserna ska göras för att klarlägga behovet av åtgärder i förhållande till kriterierna. Det är vidare avsikten att allteftersom bristerna gentemot kraven blir kända formulera mål för när hur stor andel av vägnätet ska uppfylla kriterierna. Vägverket bedömer att man år 2005 ska ha tillräckligt underlag för att kunna formulera en ambitionsnivå för hur stor andel av nyinvesteringar, befintliga vägnätet respektive driftområdena som ska uppfylla kvalitetskraven för natur- och kultur. Erfarenheterna från vägsektorn bör kunna överföras även till övriga trafiksektorer.

*Uppföljning*

Ett system för uppföljning mot etappmålen krävs för att kunna se om ambitionsnivån kan skärpas efter hand. Det kan vara lämpligt att följa upp måluppfyllelsen inom ramen för den ordinarie långsiktiga planeringen.

---

<sup>1</sup> Mål och mått för natur- och kulturvärden, Vägverket, publikation 2001:50

### 1.3 Måluppfyllelse och gällande mål från andra sammanhang

#### *Möjligheter att nå gällande mål*

Det är svårt att analysera måluppfyllelse avseende påverkan på natur- och kulturmiljön eftersom det i dag saknas såväl preciserade etappmål som något sätt att värdera dessa.

#### *Mål inom arkitekturpolitiken*

Transportsystemets utformning och arkitektur är frågor som har börjat få allt större genomslag inom trafikverken. Arbetet med arkitektur- och gestaltungsprogram har börjat ge resultat i form av policydokument och en ökad medvetenhet. Regeringens arkitekturpolitik som den kommer till uttryck i propositionen Handlingsprogram för arkitektur, formgivning & design (prop. 1997/98:117) har också fått genomslag inom såväl väg- som järnvägsanstaltningen.

Den fortsatta utvecklingen inom fältet arkitektur och formgivning bör dock ske utan att ett etappmål för gestaltning tas fram. Frågorna bör främst hanteras som en integrerad del av respektive myndighets utvecklingsarbete och i samband med utformningen av transportanläggningarna.

### 1.4 Åtgärdsanalys

Vägverkets inledande arbete med att identifiera åtgärdsbehov av befintliga vägar visar att det ofta handlar om väl avgränsade och identifierbara åtgärder eller områden med åtgärdsbehov. Det visar också att det med relativt (samhällets satsade medel på transportsystemen) små medel är viktiga natur- och kulturmiljövärden som kan värnas eller utvecklas och som på så sätt ger väsentliga bidrag till uppfyllelse av generationsmålen för miljö kvalitet och god miljö. Åtgärderna rör t.ex. trafikdödade djur, barriäreffekter för människor och djur, skötsel och restaurering av vägnutna miljöer eller objekt med höga natur- och kulturmiljövärden som alléer, kulturvägar, kulturbroar, milstolpar, arrika vägkanter etc.

### 1.5 Avvägning gentemot övriga transportpolitiska mål

En avvägning mellan de transportpolitiska delmålen är i många stycken svår och kanske ointressant att genomföra. Transportsystemet är en av de tre aktörer som har störst negativ påverkan på natur- och kulturmiljövärden samtidigt som utvecklingen nationellt och internationellt fortfarande som helhet är fortsatt starkt negativ. Det finns alltså all anledning att prioritera området högt. Vägverket har prioriterat natur- och kulturmiljöområdet tillsammans med energi/koldioxid och hälsa/buller som de viktigaste ur miljösynpunkt. (Vägverkets nationella miljöprogram 2002-2005).



Inom transportsektorn har hittills stora satsningar på att nå målen om koldioxid gjorts. Inom dessa fält har man arbetat aktivt med olika åtgärder trots att transportsektorn inte alstrar de största problemen och därmed heller inte kan vidta de åtgärder som har störst effekt.

Inom fältet natur- och kulturmiljö utgör transportsektorn den klart dominerande sektorn vad gäller konflikter och negativ påverkan. Därmed bör det även vara inom transportsektorn som ett aktivt arbete med åtgärder för att komma till rätta med transportsektorns inverkan på natur- och kulturmiljön ska ske.