

Kulturarvskonsekvensbedömning – fas 2 Heritage Impact Assessment (HIA) Den potentiella påverkan av Förbifart Stockholm och Ekerövägen på världsarvet Drottningholms slottsområde

1. Bakgrund och mål

Världsarvet Drottningholms slottsområde kan förväntas påverkas av den nya planerade Förbifart Stockholm och den planerade ombyggnaden av Ekerövägen.

Målet för denna kulturarvskonsekvensbedömning, HIA fas 2, är att göra en oberoende bedömning av vilken potentiell positiv och negativ påverkan på världsarvets universella värde som kan kopplas till dessa projekt. Utifrån bedömningen föreslås möjliga skadeförebyggande åtgärder och rekommendationer.

Inför bedömningen har Icomos (rådgivande organ för Världsarvskommittén) tekniska granskning av HIA fas 1 (2014-02-11) beaktats. I den efterlyses en uppdatering av utvecklingen när det gäller:

1. fas 2 av Kulturarvskonsekvensbedömningen av Förbifart Stockholm
2. vägplan för Ekerövägen
3. granskning av Förbifart Stockholm
4. skapandet av ett skyddsområde på Lovön–Kärsön och föreslagen buffertzonen för världsarvet Drottningholms slottsområde.

I allmänhet följer HIA-analysen de riktlinjer som rekommenderas av Icomos, i synnerhet 2011 ICOMOS Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage properties.

2. Utgångspunkter för konsekvensbedömningen

Enligt Icomos vägledning har den ”Retrospective Statement of Outstanding Universal Value” som antagits av Världsarvskommittén 2016 varit utgångspunkten för denna HIA.

Följande nyckelvärden och attribut tas upp:

- Drottningholms slottsområde, ”Royal Domain of Drottningholm”, var upptaget på världsarvslistan 1991 enligt kriterium (iv):
Drottningholms slottsområde – med slott, teater, Kina slott och slottsparken – är det bäst bevarade exemplet på ett kungligt slott uppfört på 1700-talet i Sverige och som samtidigt är representativt för all europeisk kunglig arkitektur från denna tid, uppförd med Versailles som förebild och inspirationskälla.
- Den korta beskrivningen av Drottningholms slottsområde understryker betydelsen av hela ensemblen och kontinuiteten i användning och funktion av den kungliga domänen. Alla historiska tidsskikt är fortfarande läsliga i utformningen av byggnader och parker, och deras kontext och sammanhang med jordbrukslandskapet illustrerar den ekonomiska funktionen av en kunglig slottsanläggning:
Drottningholms slottsområde, beläget på ön Lovön utanför Stockholm, är en ovanligt välbevarad ensemble av parker och byggnader med ursprunglig inredning. Den innehåller Drottningholms slott, Drottningholms slottsteater, Kina slott, Kantongatan, parkerna och en del av Malmen, och har använts för nöje och sommarrekreation från barocken fram till i dag. Eftersom slottet är det nuvarande hemmet för svenska kungliga familjen bevarar

Drottningholm en kulturell kontinuitet med det ursprungliga syftet. (Ref: Retrospektiv Statement of Outstanding Universal Value WHC / 16 / 40.COM / 8E, rev.) (Översättning från engelska)

- HIA-bedömningen fokuserar på följande viktiga komponenter i världsarvet som har identifierats i "Retrospective Statement of Outstanding Universal Value":
1) Drottningholms slott, 2) Drottningholms slottsteater, 3) Kina slott tillsammans med Kantongatan, 4) parkerna, 5) Malmen och 6) det omgivande landskapet som har varit en del av Kungsgården sedan 1600-talet, och på så sätt skapat ett karaktärslandskap till följd av bruk och odling för att upprätthålla det kungliga hushållet.
- **Integritet och autenticitet av världsarvet är motiverat enligt följande:**
Inga väsentliga förändringar har gjorts i det här världsarvet sedan det togs upp på världsarvslistan. Den unika helhet som fanns då existerar fortfarande och innehåller alla nödvändiga attribut för att förmedla världsarvets universella värde. Den historiska miljön med Drottningholms slott, Slottsteatern, Kina slott, parkerna och fasaderna av Malmens byggnader är intakta i såväl form som material sedan 1700- och 1800-tal [...].
- **Skydd och förvaltning**
Det betonas att världsarvet "Drottningholms slottsområde" skyddas av den viktigaste svenska lagstiftningen för skydd av byggnader och trädgårdar, kulturmiljölagen, och är ett statligt byggnadsminne med skyddsbestämmelser. Men det anges också att:
Preliminära bedömningar tyder på att negativa effekter, som definieras som funktionella, visuella och bullerstörningar av byggandet av Förbifart Stockholm och Ekerövägens ombyggnad, i olika grad förväntas påverka världsarvets attribut, samt skapar permanenta visuella förändringar i det pastorala landskapet när vägen är klar. Med tanke på dessa slutsatser kommer alla inblandade parter att verka för att begränsa de negativa effekterna. Parterna kommer även att identifiera nya möjligheter och lösningar för förbättrad tillgänglighet i området i samband med utvecklingen av de pågående projekten Förbifart Stockholm och Ekerövägen (översättning från engelska).

Sammanfattningsvis visar "Retrospective Statement of Outstanding Value" att världsarvets universella värde är kopplat till hela domänen Drottningholm, som består av en ensemble av byggnader och parker inbäddade i ett karakteristiskt kulturlandskap. Det understryks vidare att ovan nämnda nyckelvärden för världsarvsvärdet är helt intakta och skyddas av den viktigaste svenska lagstiftningen. Men tidigare bedömningar har också dragit slutsatsen att världsarvet är hotat av en irreversibel negativ påverkan när det gäller funktion, visuell integritet och buller på grund av de planerade projekten Förbifart Stockholm och ombyggnad av Ekerövägen. Vidare nämns det att "alla berörda parter kommer att sträva efter att begränsa de negativa effekterna och arbeta för att identifiera nya möjligheter och lösningar för förbättrad tillgänglighet till området i samband med utvecklingen av de pågående projekten Förbifart Stockholm och Ekerövägen".

3. Omfattning, metodik och bedömningssteg

Denna HIA-bedömning följde fyra viktiga steg:

- steg 1: beskrivning av världsarvsvärdet Drottningholms slottsområde
- steg 2: beskrivning av de planerade förändringarna
- steg 3: identifiering av påverkan och bedömning av dess omfattning och svårighetsgrad
- steg 4: förslag till skadeförebyggande åtgärder och rekommendationer för nästa steg.

Trafikverket och företrädare för Riksantikvarieämbetet, Statens fastighetsverk och Slottsförvaltningen har deltagit i möten under arbetet med HIA-bedömningen. Syftet med dessa möten var att diskutera delresultat av konsekvensbedömningen för att omedelbart kunna återföra dem i planerings- och bedömningsprocessen. Utöver detta konsulterades de representanter för icke-statliga organisationer som för författarna uttryckt sin oro över de planerade projekten.

På grund av denna arbetsprocess, har den planerade Ekerövägens utformning vidareutvecklats under arbetet med HIA och bedömningen har tagit hänsyn till förbättringarna.

4. Resultat från HIA fas 2

4.1 Motstridiga intressen

Både arbets- och bedömningsprocessen som genomförts under denna HIA fas 2 visade tydligt att det finns en intressekonflikt beträffande utvecklingsmålen när det gäller Ekerövägen. Ekerö kommun har en stor potential för tillväxt i framtiden; befolkningen förväntas öka med 20 procent fram till 2030 i enlighet med kommunens översiktsplan. Därför har kommunen ett stort intresse av en snabb och effektiv förbindelse till fastlandet. Andra intressenter anser att ökat trafikflöde helt bör undvikas på grund av den negativa inverkan på kultur- och naturmiljön. Det har framförts kritik mot placeringen av av- och påfarten mellan Förbifart Stockholm och Ekerövägen – att den borde ha placerats längre bort från världsarvet – samt att åtgärderna för ombyggnaden av Ekerövägen bör återställas efter öppnandet av Förbifart Stockholm.

Författarna till denna HIA har trots dessa motstridiga intressen fått intrycket under arbetsprocessen att det finns en gemensam grund för alla berörda parter när det gäller den planerade Förbifart Stockholm, och att leden anses vara en viktig åtgärd för att minska ökningen av trafiken på Ekerövägen. Vidare, även om placeringen av anslutningarna på Lovön mellan Förbifart Stockholm och Ekerövägen har diskuterats och kritiserats, så har denna HIA fas 2 tagit som utgångspunkt att dessa planer fastställts genom beslut som vunnit laga kraft.

Mot denna bakgrund har fokus för denna HIA fas 2 legat på Ekerövägen. Särskilt har den del av Ekerövägen som ligger i världsarvet "Drottningholms slottsområde" undersökts i detalj. Där så har varit möjligt, har möjliga förbättringsåtgärder utarbetats i samarbete med berörda parter under HIA-bedömningsprocessen. Rekommendationerna från bedömningen är avsedda att stödja en fortsatt konstruktiv arbetsprocess.

4.2 Utgångspunkt och innehåll av konsekvensanalysen

Trots att Ekerövägen fanns långt innan världsarvet Drottningholms slottsområde upptogs på världsarvslistan 1991, bildar den befintliga Ekerövägen en rumslig barriär i världsarvet. Följaktligen har den befintliga Ekerövägen bedömts som ett element som redan har en negativ påverkan på världsarvets universella värde. Därför har i denna konsekvensbedömning den planerade ombyggnaden av vägen jämförts med påverkan av den befintliga vägen. Utgångspunkten för bedömningen har varit att påverkan av alla åtgärder som är kopplade till den planerade ombyggnaden antingen ska vara neutrala eller leda till en positiv utveckling för världsarvet.

I detalj fokuserade denna bedömning på följande aspekter:

1. Miljökonsekvenser
2. Sammanlagd påverkan
3. Visuella påverkan

Sammanfattningsvis leder bedömningen av den miljömässiga, sammanlagda och visuella påverkan till slutsatser att den nuvarande situationen av Ekerövägen inom världsarvet förbättras i jämförelse med dagsläget. Det gäller exempelvis följande aspekter:

- På grund av hastighetsbegränsningar kommer trafikens bullerspridning på Ekerövägen att minska inom världsarvet.
- På grund av den nya dagvattenhanteringen kommer föroreningen av världsarvets för närvarande mycket sårbara vattensystem att minska.
- Ett omfattande kontrollprogram när det gäller vibrationer från Ekerövägen har påbörjats under denna bedömningsprocess. Det är ännu inte klart vilken inverkan som planerade byggnadsarbeten och den potentiella ökningen av genomfartstrafiken kommer att ha på världsarvet. Men det påbörjade kontrollprogrammet skapar ett underlag för kontroll av den potentiella påverkan på historiska byggnader i framtiden, vilket är fördelaktigt för världsarvet.
- Kvaliteten på gestaltningen av den planerade vägen i avsnittet mellan Drottningholmsbron och Hemmet kommer att vara betydligt högre än utformningen av den befintliga Ekerövägen.
- På grund av de planerade ombyggnadsarbetena vid entréområdet vid Malmen kommer vägens barriäreffekt att minska och hanteringen av besökare i världsarvet kan förbättras.
- På grund av planerad flytt av infartsparkeringen vid Karusellplan närmare Ekerö, kommer det att vara möjligt att använda Karusellplan på ett mer lämpligt och hållbart sätt i framtiden.
- Trots att det funktionella sambandet mellan Kyrkallén och Skolallén inte kan återställas, kan det visuella sammanhanget av båda alléerna förbättras under HIA 2-arbetsprocessen.

Bedömningen visar dock samtidigt att följande frågor ännu måste beaktas mer i detalj:

- *Miljöpåverkan:* I princip är det fördelaktigt för världsarvet att ett omfattande vibrationskontrollprogram har initierats inom ramen för den planerade ombyggnaden av Ekerövägen. Ändå är de potentiella riskerna för vibrationer på grund av byggnadsarbeten och trafikökning fortfarande oklara.
- *Sammanlagd påverkan:* Trots den planerade fjärde bussfilen är en tillfällig ökning av genomfartstrafik på Ekerövägen förutsedd fram till öppnandet av Förbifart Stockholm år 2026 (från 23 000 fordon per vardagsdygn i dag till 27 000 fordon per vardagsdygn). Förbifart Stockholm är den viktigaste åtgärden för att minska trafiken på Ekerövägen. Ändå kommer den planerade tillväxten av Ekerö kommun och ökningen av trafik på Ekerövägen söderifrån via Förbifart Stockholm att öka genomfartstrafiken på Ekerövägen efter slutförandet av Förbifart Stockholm.
- *Visuella och funktionella effekter:* Trots de ovannämnda första förbättringarna på Kyrkallén och Skolallén, kvarstår en visuell och funktionell negativ påverkan på grund av Ekerövägen mellan Vilan och Kanton och i synnerhet vid korsningen mellan Ekerövägen och Kyrkallén och Skolallén.
- *Planering och förvaltning:* Det finns flera frågor som måste lösas när det gäller fysisk planering och hanteringen av besöks trafik i världsarvsområdet och dess omgivning. Denna fråga avser inte uttryckligen den planerade ombyggnaden av Ekerövägen, utan snarare förvaltningen av världsarvet.

5. Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 1: Förlängning av kontrollprogrammet för vibrationer under byggtiden för Förbifart Stockholm

Fram till öppnandet av Förbifart Stockholm förväntas en tillfällig ökning av trafiken på Ekerövägen. Eftersom det ännu inte är möjligt att bedöma effekterna av vibrationer som orsakas av byggprocessen och ökad trafik på Ekerövägen, är det en stark rekommendation att det nyligen påbörjade omfattande kontrollprogrammet för vibrationer förlängs tills Förbifart Stockholm är klar (2026). Förutom detta rekommenderas med hänsyn till det höga värdet av byggnader och parker i världsarvet att ett kontinuerligt kontrollprogram för vibration upprättas.

Rekommendation 2: Minskning av den negativa sammanlagda påverkan i största möjliga utsträckning / Regelbunden information till Världsarvskommittén och dess rådgivande organ om det aktuella läget i utvecklingen och planerade motåtgärder

Öppnandet av Förbifart Stockholm förväntas medföra en avlastning av Ekerövägen. Fram till slutförandet av Förbifart Stockholm förväntas dock trafikvolymen på Ekerövägen, som en följd av Ekerös och Stockholms allmänna tillväxt, att öka upp till 27 000 fordon per vardagsdygn. Denna utveckling kommer att orsaka en *tillfällig negativ inverkan* på världsarvet.

Mot denna bakgrund rekommenderar HIA fas 2 att genast genomföra ett trafikövervakningsprogram tillsammans med omedelbara åtgärder för att minska trafikflödet på Ekerövägen så mycket som möjligt (som färjeförbindelser, mobility management-program och begränsad hastighet), samt att se till att trafikkontrollåtgärder kan vidtas för att begränsa trafik som passerar världsarvet efter det att Förbifart Stockholm öppnats för trafik 2026.

Unescos policy har varit att undvika en ökning av motoriserad trafik i världsarv. Dock har trafiken i världsarvet Drottningholms slottsområde ökat från 16 700 fordon per vardagsmedeldygn år 1991 upp till 23 000 fordon per vardagsmedeldygn i dag. En ytterligare ökning av trafiken upp till 27 000 fordon per vardagsdygn väntas tills Förbifart Stockholm är klar. När Förbifart Stockholm är klar kommer det att finnas ytterligare två alternativ för att nå fastlandet från Ekerö kommun. Följaktligen rekommenderas starkt att svenska staten stöder effektiva åtgärder för att minska trafiken på Ekerövägen, såsom betalstationer, efter att Förbifart Stockholm är klar 2026.

Det rekommenderas vidare att svenska staten årligen lämnar in en detaljerad rapport till Världsarvskommittén och dess rådgivande organ Icomos, åtminstone fram till år 2026. Här bör det aktuella läget för trafiken på Ekerövägen tydligt beskrivas, och det bör också tydligt framgå vilka åtgärder som har vidtagits för att minska trafikflödet på Ekerövägen.

Rekommendation 3: Minska negativ påverkan av Ekerövägen mellan Vilan och Kanton (framtida arbete)

Den visuella konsekvensanalysen som genomförts i denna HIA fas 2 visar tydligt att den planerade ombyggnaden av Ekerövägen kommer att leda till en negativ påverkan på avsnittet mellan Vilan och Kanton. Detta gäller särskilt för Kanton, där både Kyrkallén och Skolallén avbryts funktionellt. Den planerade bredden på körfält, 3,50 m, orsakar en breddning av Ekerövägen. Förutom det planeras här att den avsedda hastighetsgränsen blir 60 km/tim efter den planerade ombyggnaden av Ekerövägen. Denna hastighetsgräns är 10 km/tim lägre än i dagsläget, men högre än på sträckan av Ekerövägens ombyggnad mellan Hemmet och Malmen, där en hastighetsbegränsning på 40 km/tim

är planerad. Därför är det här enligt den svenska lagstiftningen nödvändigt att behålla de befintliga busshållplatsfickorna.

Följaktligen rekommenderas det som angeläget att omedelbart undersöka om det är möjligt att planera Ekerövägens ombyggnad med en hastighetsgräns på 40 km/tim även i sektionen mellan Vilan och Kanton, så att behovet att bygga ytterligare busshållplatser kan undvikas i detta avsnitt och barriäreffekten av Ekerövägen kan reduceras till minsta möjliga.

Rekommendation 4: Fysisk utvecklingsplan för att stödja en integrerad förvaltning av hela området av världsarvet "Drottningholms slottsområde"

Världsarvsvärdet grundas på egenskaperna i slottsdomänen som helhet. De strategiska mål som tagits fram i världsarvsplanen 2007 återspeglar denna aspekt. Följaktligen innehåller världsarvsplanen en strategisk vision för de kommande trettio åren och ett utkast för en integrerad förvaltning.

Ändå har denna HIA-rapports analys av den nuvarande situationen för världsarvet lett till slutsatsen att denna aspekt ännu inte återspeglas tillräckligt i praktiken. I motsats till de allmänna förvaltningsmålen i visionen fram till 2030, har förvaltningen av världsarvet de senaste åren starkt fokuserat på slottsparken och det historiska byggnadsbeståndet. Följaktligen har de funktionella och visuella sambanden mellan parken och det omgivande "pastorala landskapet" blivit mer och mer försvagade, och barriäreffekten av Ekerövägen har även förstärkts. Intervjuer och möten som författarna till denna rapport har haft med olika berörda parter bekräftar denna slutsats.

Därför föreslås att en fysisk utvecklingsplan utarbetas för att fungera som både en konkret vision och en ryggrad för att bevara världsarvsvärdet samt som ett element för att stödja en hållbar utveckling av världsarvet med dess kontext och sammanhang. De uppmuntrande resultat som har uppnåtts vid entréområdet vid Malmen, där en avsevärd förbättring uppnåddes på grund av ett nära samarbete mellan Trafikverket och Statens fastighetsverk, bör tas som utgångspunkt för denna plan. Ekerö kommun och alla parter som tog del i arbetsprocessen för denna HIA bör integreras i framtagandet av den fysiska utvecklingsplanen. *Vårdplanen* är en omfattande underhållsplan som Statens fastighetsverk för närvarande utvecklar. Denna plan samt de allmänna målen i Världsarvsplan 2007–2012 bör fungera som utgångspunkt och riktlinjer för utarbetandet av den fysiska utvecklingsplanen. Dessutom bör särskilt världsarvets läge i ett naturreservat med enastående landskapselement som samtidigt fungerar som världsarvets föreslagna buffertzona ses som en unik chans och en viktig utgångspunkt för att definiera konkreta rumsliga åtgärder och riktlinjer för världsarvets framtida utveckling.

I detalj bör den fysiska utvecklingsplanen fokusera på följande mål:

- Att öka och synliggöra förståelsen för hela Drottningholms slottsområde och dess samband med den föreslagna buffertzonen på Lovön.
- Att tänka om när det gäller entrén till världsarvet från Ekerö. Denna del fungerar i dag som en "baksida", men den bör snarare betraktas som en andra huvudentré till världsarvet. En sådan lösning skulle också öppna upp möjligheten att välkomna besökare som kommer från Ekerö till världsarvet.
- I detta sammanhang bör det också undersökas hur man kan förbättra den negativa visuella påverkan av Ekerövägen mellan Vilan och Kanton och förlusten av världsarvets funktionella samband genom Skolallén och Kyrkallén till omgivningarna.
- Att förbättra trafiken och förvaltningen av världsarvet. Detta avser särskilt hur besöksstrafiken hanteras vid Malmen och Kanton.