

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Synpunkter på Transportsystemet i Stockholmsregionen – problemanalys och målbild för den framtida utvecklingen – delbetänkande av Stockholmsberedningen N2001:02**

### **Sammanfattning**

- Svenska Naturskyddsföreningen instämmer i allt väsentligt i delbetänkandets förslag till problemanalys och målbild. Dock bör diskussionen om behovet av att hålla samman Stockholms län samt i vilken mån regionen är eftersatt när det gäller statliga trafiksatsningar nyanseras.
- Vi anser att beredningens möjligheter att optimera sina förslag utifrån de transportpolitiska målen förstärks om man som utgångspunkt för det kommande arbetet lägger de miljömål som finns i bland annat regeringens miljömålsproposition, infrastrukturpropositionen och det regionala miljövårdsprogrammet.
- Vi stöder starkt ambitionen att behålla och helst öka kollektivtrafikens andel.
- Av både miljömässiga och samhällsekonomiska skäl bör beredningen, enligt föreningens uppfattning, i första hand söka "icke-investeringsåtgärder" för att klara de transportpolitiska målen. Med en sådan inriktning kan samhällets kostnader för trafiksysteem hållas nere och onödiga konflikter mellan olika transportpolitiska mål mildras. Den från miljösynpunkt i detta sammanhang viktigaste nyttan är att man därvid kan minska intrången i värdefulla natur- och kulturmiljöer från ny infrastruktur och det buller och den följdexploatering sådan oftast innebär. Förslag till åtgärder är: en mer aktiv parkeringspolitik, införande av trängselavgifter, en taxesättning inom kollektivtrafiken som inte utgår från ett intäktsmål utan från de transportpolitiska målen, en förbättrad samordning mellan länstrafikbolagen, en översyn och bättre kontroll av systemet med förmånsbilar och fri parkering, en översyn av avtalet mellan staten och A-train AB om Arlandabanans status samt en ökad användning av hastighetskontroller på vägarna.
- Restaurering av natur- och kulturmiljöer som sargats av infrastrukturanläggningar bör prioriteras av beredningen. För detta syfte krävs stora investeringar såväl på vägsidan som på järnvägssidan. Beredningen bör uppmärksamma vikten av ett trovärdigt, långsiktigt, juridiskt samordnat skydd för den regionala grönstrukturen som en nyckelåtgärd för att minska konflikterna mellan miljö- och exploateringsintressen.

1. Svenska Naturskyddsföreningen instämmer i allt väsentligt i delbetänkandets förslag till problemanalys och målbild. Som grund för det fortsatta arbetet bör beredningen dock mera entydigt än vad som görs i delbetänkandet lägga de nationella miljömål som föreslagits i regeringens proposition

2000/01:130 samt det regionala miljöförhållningsprogrammet som nyligen antagits av länsstyrelsen, landstinget och kommunförbundet i Stockholms län. Syftet med att välja en sådan ansats är inte att sätta miljömålen framför alla andra transportpolitiska mål utan att minska risken för konflikter mellan olika mål och därmed göra det lättare att optimera transportpolitiken. Även genomförandet av eventuella fysiska infrastrukturinsatser underlättas.

2. Föreningen vill starkt betona sitt stöd för beredningens målsättning om att kollektivtrafikens andel av de samlade persontransporterna inte bör minska utan tvärtom helst öka. När befolkningen i Storstockholm växer är det naturligt att kollektivtrafikens andel av persontrafiken ökar.

3. För att lösa problemen med kapacitetsbrister bör man, enligt föreningens uppfattning, både av miljöskäl och ekonomiska skäl i första hand söka andra lösningar än investeringar i ny infrastruktur. Betänkandet fokuserar, enligt föreningens uppfattning, alltför mycket på behovet av ytterligare infrastruktur. Med ett sådant synsätt riskerar man att förbise möjligheter att optimera transportsystemet vilket i sin tur kan leda till onödiga konflikter mellan olika intressen, till onödiga kostnader, till onödiga miljökador och ett onödigt dåligt transportsystem.

Möjligheterna att öka effektiviteten i utnyttjandet av den befintliga infrastrukturen är sannolikt mycket goda. Exempel på administrativa åtgärder är:

a/ En aktiv, samordnad parkeringspolitik. Parkeringsavgifterna längs hårt trafikerade gator är ofta lägre än i närliggande parkeringshus. Tillsynen av efterlevanden av parkeringsregler är starkt eftersatt. En omfattande boendeparkering på allmänna gatunätet blockerar varutransporter och kollektivtrafik.

b/ Trängselavgifter, främst på rusningstrafiken. Med avgifter i nivån 15-20 kr i rusningstid, lika för alla fordonstyper och med ett samlat uttag av ca 3 miljarder kr per år, skulle köproblemen praktiskt taget helt kunna avskaffas. Det visar analyser konsultföretaget Transek gjort på föreningens uppdrag. Systemet kan enligt leverantörerna tas i drift 12-24 månader efter en beställning. Systemet tekniska utformning liksom intäkternas användning bör i första hand avgöras av regionens beslutsfattare.

c/ En aktiv taxesättning inom kollektivtrafiken. För närvarande finns ett uttalat mål om att SL:s verksamhet till minst 60 procent ska finansieras av resenärerna genom biljetter. Det är osannolikt att det optimala kollektivtrafiksystemet skapas vid just denna taxenivå. Taxenivån bör istället främst bestämmas utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv med utgångspunkten att bidra till ett totalt sett väl fungerande transportsystem. Detta kan leda till att skatteandelen behöver höjas. Välfärdsvinsterna av en sådan taxepolitik skulle dock vara betydande.

d/ Samordning av biljettsystem, taxor med mera mellan länstrafikbolagen i Östra Mellansverige. Ett sätt att bidra till den eftersträvade regionförstoringen är att underlätta kollektivt resande över länsgränserna. Detta kan troligen till stor del ske utan investeringar i ny infrastruktur genom en översyn och samordning av biljettsystem mellan länstrafikbolagen och andra trafikoperatörer.

e/ En översyn av systemet med förmånsbilar. Enligt en simulering som konsultfirman Transek gjorde på Naturskyddsföreningens uppdrag 1996 skulle vägtrafiken i länet minska med 3 procent, i innerstaden med 4 procent och över Essingeleden med 5 procent om alla privatbilister hade samma priskänslighet, dvs om systemet med förmånsbilar inte fanns. En översyn av förmånsreglerna i denna riktning skulle med andra ord avsevärt kunna bidra till att förbättra trafiksystemets funktion. Detta inslag i skattesystemet orsakar sannolikt regionen mycket stora samhällsekonomiska förluster.

f/ Bättre kontroll av förmånsbeskattningen av fri parkering. Enligt en översiktlig granskning som trafikkonsulten Per Kågeson gjort är antalet anställda som har fri parkering i Stockholms innerstad betydligt fler än de som betalar skatt för denna förmån. En bättre uppföljning av skattelagstiftningens tillämpning på detta område skulle sannolikt bidra till att trafiksystemet fungerade bättre.

g/ Översyn av avtalet med mellan staten och A-Train AB. Avtalet om Arlandabanan ger under 45 år A-Train AB exklusiv rätt att nyttja banan. Andra trafikutövare får använda banan på A-Trains villkor. Denna lösning bidrog till att banan kunde byggas, men motverkar ett rationellt nyttjande. För att nyttjandet av banan ska kunna baseras på samhällsekonomisk marginalkostnad bör en lösning förhandlas fram som ger andra trafikutövare tillgång till banan på samma villkor som gäller det bansystem Banverket förvaltar.

För att främja trafiksäkerheten pekar beredningen på vikten av att gällande regler följs. Om alla trafikanter respekterade fartgränserna skulle antalet dödade i trafiken, enligt en utvärdering som norska Transportøkonomisk Institutt gjort på Vägverkets uppdrag, minska med 38 procent. En ökad hastighetsövervakning måste därför vara ett centralt inslag i arbetet för att minska antalet dödade och skadade i vägtrafiken. När polisen hösten 2000 berättade för trafikanterna att man hade infört automatisk fartkontroll på Huddingevägen sjönk antalet olyckor med 56,5 procent jämfört med samma period året innan! Kostnaden för denna åtgärd var mycket låg.

Genom att försöka uppnå de transportpolitiska målen främst genom åtgärder som inte förutsätter investeringar i ny infrastruktur vinner samhället många fördelar både från miljö- och ekonomiska synpunkter:

- Lågre kostnader, vilket dels kan minska belastningen på de offentliga budgetarna, dels bidra till en ökad ekonomisk tillväxt.
- Färre konflikter mellan olika transportpolitiska mål.

4. I betänkandet berörs negativa intrångs- och barriäreffekter av infrastruktur, främst i stads- och kulturmiljöer, särskilt kopplat till nya anläggningar. Det är viktigt att notera att flertalet konflikter kring ny infrastruktur i Stockholmsregionen gäller just intrångs- och barriäreffekter. Det är mot denna bakgrund värdefullt att beredningen tydligt uppmärksammar dessa aspekter redan tidigt i arbetet. Varför man nästan enbart berör intrång i stads- och kulturmiljöer är däremot svårförståeligt. De allvarligaste effekterna av de projekt som diskuteras (inte minst Yttre tvärledens olika delar) berör *inte* stadsmiljöer utan naturmiljöer med höga värden främst för naturvärden och friluftslivet.

5. En orsak till de konflikter som regelmässigt uppstår är den oklarhet som gäller beträffande grönstrukturens långsiktiga status. Det är mot denna bakgrund mycket angeläget att förslagen i det regionala miljövårdsprogrammet om att ge den regionala grönstrukturen ett juridiskt skydd snarast förverkligas.<sup>1</sup> Denna frågeställning faller inte självklart inom ramen för beredningens uppdrag, men utgör, enligt föreningens uppfattning, en av de grundläggande förutsättningarna för att man ska kunna finna en rimlig kompromiss mellan behoven av å ena sidan nya transportanläggningar, å andra sidan behovet av att skydda mark undan exploatering, barriärer och buller. Beredningen bör därför särskilt uppmärksamma regeringen på detta behov.<sup>2</sup> Beredningen kan föregripa en kommande lagstiftning genom att hantera grönstrukturen som om den vore skyddad. Då är man garderad mot framtida lagstiftning samtidigt som det visar en hög ambitionsnivå vad gäller intrångsfrågor.

6. Det är vidare angeläget att särskilt uppmärksamma intrång och barriäreffekter av redan befintlig infrastruktur och hur man kan restaurera dessa miljöer samt att beredningen lämnar förslag i detta avseende. I den nyligen lämnade infrastrukturpropositionen öronmärks 3 av de 39 miljarder som anslås för investeringar i stomvägnätet till riktade satsningar på miljöförbättringar längs den befintliga infrastrukturen. På samma sätt markeras att investeringsanslaget för järnvägar till en del ska användas för att minska intrång och barriäreffekter av befintliga spåranläggningar. Svenska Naturskyddsföreningen är givetvis beredd att bidra till beredningens arbete med att identifiera angelägna restaureringsobjekt i regionens infrastruktur.

---

<sup>1</sup> "I det fortsatta arbetet med att stärka en regional grönstruktur pekas stora strategiskt belägna områden ut /.../ Områdena bör ges lagligt skydd enligt miljöbalken." Miljövårdsprogram 2000. Länsstyrelsen, landstinget och kommunförbundet i Stockholms län

<sup>2</sup> Se även "Hur förhindra en trafikinfarkt i Stockholm?" av Per Kågeson, Svenska vägföreningen 2001

7. I kommentaren till den övergripande målbilden sägs *“För att öka sammanhållningen mellan Stockholmsregionens norra och södra delar, måste kapaciteten såväl vad gäller spår som vägar förstärkas.”* (sid 34). Mot detta konstaterande finns, enligt föreningen, åtskilligt att invända, och det är långt ifrån säkert att denna tes är riktig. För det första kan det diskuteras hur viktig ambitionen att hålla samman Stockholms län som en ekonomisk region är i förhållande till andra ambitioner. Är sammanhållningen inom Stockholms län per definition viktigare än ett förstärkt samarbete inom hela Mälardalen? Och är strävan att hålla samman länet i alla lägen viktigare än att motverka ytterligare intrång från infrastruktur i värdefulla natur- och kulturmiljöer? Det är vidare, enligt föreningens uppfattning, långt ifrån klarlagt att en ökad vägkapacitet är det lämpligaste sättet att stärka sammanhållningen inom länet.

8. I betänkandet hävdas att Stockholmsregionen själv svarar för en mycket större andel av kostnaderna för sitt trafiksystem än andra delar av landet. Det är möjligen korrekt. I betänkandet bortses emellertid bland annat från att detta är en konsekvens av att man i regionen - på goda grunder - beslutat sig för att kollektivt finansiera en stor del av persontransporterna. I resten av landet är det individuella resandet, framför allt med bil, helt dominerande. Den rörliga kostnaden för detta resande täcks nästan helt av privata medel medan de i Stockholmsregionen betalas via lokala skatter. Den jämförelse som görs i betänkandet är mot denna bakgrund inte helt rättvisande. Skillnaden mellan Stockholm och övriga landet är inte så stor som siffrorna i betänkandet ger intryck av.

Avslutningsvis vill föreningen kommentera beredningens skrivningar kring de fem inriktningarna, punkt för punkt:

### **Inriktningsmål 1: Ökad tillgänglighet för alla i transportsystemet**

#### - Förbättrad samordning mellan trafiklagen

Åtgärder för bättre samordning mellan trafiklagen är ett exempel på en administrativa förändring som kan ha stor potential att minska kapacitetsproblemen och är därför ett från miljösynpunkt prioriterat åtgärdsområde. Ett annat område med stor utvecklingspotential är att underlätta cykling och kombinationen cykling/kollektivtrafik. Naturskyddsföreningen i Stockholms län, Vägverket och Botkyrka kommun har just påbörjat ett pilotprojekt med denna inriktning vid Tullinge station. Varannan bilresa i Stockholms län är kortare än fem kilometer. Ökad cykling skulle innebära stora vinster både från trafik- och miljösynpunkt men kanske framför allt från folkhälsosynpunkt.

Beträffande förslaget om fler tvärförbindelser anser föreningen att liknande förslag måste underordnas kravet om att bevara en funktionell, regional grönstruktur. Huvudinriktningen bör vara att förbättra nuvarande förbindelser så att intrång i grönstrukturen kan undvikas. Ny infrastruktur bör endast komma till stånd i den mån den kan utformas på ett sätt som inte påtagligt skadar den regionala grönstrukturen.

#### - Olika grupperns behov bör tillgodoses i ökad utsträckning

De största bristerna beträffande tillgängligheten finns hos utsatta grupper som t ex funktionshindrade, barn, äldre och låginkomsttagare. Kvinnor är överrepresenterade i denna grupp. Även näringslivets transporter och kollektivtrafiken bör prioriteras. Det är ekonomiskt slöseri att angelägna och värdefulla varutransporter och annan yrkestrafik liksom kollektivtrafiken inte fungerar. Mot denna bakgrund bör åtgärder koncentreras på att förbättra tillgängligheten för de grupper som idag har den sämsta tillgängligheten samt på att underlätta näringslivets transporter och kollektivtrafiken. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot barns tillgänglighet. Enligt studier av Vägverket har barns tillgänglighet till samhällets funktioner under de senaste decennierna försämrats, delvis på grund av ökad vägtrafik och höjda farter.

#### - Lättillgängliga och attraktiva etableringsplatser tillskapas

Expansionen av Storstockholm bör, enligt föreningens uppfattning, geografiskt inriktas på tre typer av platser:

1. Den befintliga regionkärnan och dess ytterområden.
2. Redan etablerade lokala centra i regionen med fungerande kommersiella och sociala funktioner
3. Redan etablerade städer och andra centra i Mälardalsområdet och ett vidare omland.

Att medvetet försöka etablera helt nya centra har sällan visat sig fungera vare sig kommersiellt eller socialt. De nya centra som pekats ut i t ex den regionala utvecklingsplanen förutsätter dessutom en kraftigt ökad biltrafik för att fungera. En sådan utveckling står i strid med de transportpolitiska målen.

#### - Förbättrad tillgänglighet regionalt, nationellt och internationellt

Det är angeläget att järnvägsförbindelserna mellan Stockholm och övriga landet förbättras. En pendeltågstunnel genom centrala Stockholm är nödvändig, men måste på kortare sikt kompletteras med t ex Liljeholmsgrenen. Satsningar krävs även utanför närområdet. Projekt som t ex Nyköpingslänken och Östgötalänken har stor strategisk betydelse för att minska efterfrågan på inrikesflyg.

### **Inriktningsmål 2: Minskade köproblem och bättre framkomlighet ökar transportkvaliteten**

#### - Ökad spår- och vägkapacitet

#### - Ökad framkomlighet regionalt, nationellt och internationellt

Ökad spårkapacitet är nödvändig av många skäl, men kommer troligen inte att ha avgörande betydelse för att lösa framkomlighetsproblemen på vägarna. Att öka spårkapaciteten är däremot avgörande för att kunna ta hand om en växande befolkning på ett miljömässigt hållbart sätt. Beträffande vägarna kan inte ens mycket stora satsningar nämnvärt minska köproblemen. Att bygga ut vägnätet har liten betydelse för framkomligheten, men riskerar att ge mycket stora miljöskador. Vill man minska köproblemen på vägarna krävs trängselavgifter på rusningstrafiken. Genom att bli av med köerna kan näringslivets transportkostnader minskas mycket kraftigt samtidigt som kollektivtrafikens kapacitet omedelbart ökar p g a lägre körtider och ökad tillförlitlighet i bussnätet. Bättre möjligheter att resa med kollektivtrafik för arbetspendling och andra resor är den viktigaste förutsättningen för att få en generell bättre framkomlighet.

### **Inriktningsmål 3: Utveckling av kollektivtrafikens kapacitet och tillförlitlighet**

#### - Bibehållen och helst ökad marknadsandel för kollektivtrafiken

#### - Ökad tillit till kollektivtrafiken

#### - Förbättringar av infrastruktur och fordon

Kollektivtrafiksystemet, särskilt den spårburna trafiken, har under flera decennier missköts, vilket efterhand lett till ett allt sämre förtroende bland trafikanterna och till att vägtrafiken tagit över en allt större del av trafiken med ökade bilköer som en av flera negativa effekter. Denna trend måste brytas genom mycket kraftfulla, visionära satsningar på snabba, bekväma, täta förbindelser som restidsmässigt kan konkurrera med biltrafiken. Akuta satsningar, t ex en ny pendeltågsförbindelse genom innerstaden, måste prioriteras, men därutöver måste tillskapas resurser för att driva en långsiktig, offensiv planering med uppgift att successivt öka kollektivtrafikens andel av regionens resande. Troligen måste nästan hela det tillgängliga investeringsutrymmet under lång tid reserveras för att förbättra kollektivtrafiken. Därtill krävs administrativa åtgärder för att uppmuntra bilister att välja kollektivtrafiken, t ex trängselavgifter och en mera genomtänkt parkeringspolitik.

### **Inriktningsmål 4: Färre trafikolyckor**

#### - Oskyddade trafikanter skall värnas och trafikregler måste följas

#### - Nollvisionens intentioner gäller begränsad genomfartstrafik i bostadsområden

#### - Bibehållen säkerhet i spårtrafiken

Fortkörning är den enskilt viktigaste förklaringen till de fortsatt höga olyckstalen i vägtrafiken. Enligt en beräkning från norska Transportøkonomisk Institutt, skulle antalet dödade i vägtrafiken per år minska med 38 procent om alla trafikanter respekterade lagstadgade fartgränser. Enligt Vägverkets mätningar kör drygt 50 procent av bilisterna fortare än tillåtet på 90-skyltade vägar. På 70-skyltade vägar är andelen lagöverträdare betydligt högre. Den enskilt viktigaste åtgärden för att minska antalet trafikolyckor är därför en utökad hastighetskontroll. Andra viktiga åtgärder är att sänka fartgränserna generellt i bostadsområden till 30 km/h, minska den tunga godstrafiken på väg samt dämpa den generella trafikutvecklingen.

#### - Sänkt risknivå för transporter med farligt gods

På grund av den nuvarande strukturen på länets hamnar sker betydande transporter, av delvis mycket farligt gods, helt i onödan rakt igenom Stockholms innerstad.

## **Inriktningsmål 5: Ökad miljöhänsyn i transportsystemet**

### - Minskade luftföroreningar och förbättrad luftkvalitet

Tillämpningen av EU:s direktiv om luftkvalitet kommer att tvinga fram en ny trafikplanering i Stockholmsregionen. Normerna för kvävedioxid väntas, när de träder i kraft 2006, överskridas på flera ställen. De nya miljökvalitetsnormerna för partiklar väntas bli ännu svårare att klara utan bestämda åtgärder. Att normerna inte införlivats i den svenska lagstiftningen på ett sätt som säkerställer att de uppnås minskar inte deras rättsverkan. Beredningen måste i sitt arbete utgå ifrån att miljökvalitetsnormerna ska innehållas.

### - Begränsning av utsläpp med hjälp av ny teknik och genom förbättrat trafikflöde

Förutsättningar för ny fordons- och drivmedelsteknik kan endast i begränsad utsträckning påverkas med lokala eller ens nationella beslut. Den viktigaste enskilda åtgärden är sannolikt att kommunerna och landstinget via sin upphandling kan premiera anbudsgivare som utnyttjar den bästa tekniken. Detta arbetsätt har utnyttjats av bland annat Vägverket i entreprenadupphandlingar. Centrala åtgärder för att begränsa utsläpp är att upprätthålla och höja kollektivtrafikens andel av persontransporterna. Med trängselavgifter under rusningstid kan bilköerna avskaffas, vilket minskar utsläppen per körd kilometer. Trängselavgifter minskar dessutom det samlade trafikarbetet och därmed utsläppen.

### - Minskade bullerstörningar

Utöver åtgärder för att minska inomhusbullret bör man även uppmärksamma buller i naturområden.

### - Begränsning av markanvändning samt barriär- och intrångseffekter

Trafiksystemets intrångs- och barriäreffekter går inte att lösa genom tekniska förbättringar av fordon eller drivmedel. Att hålla nere rusningstrafiken på väg är den enskilt viktigaste åtgärden för att begränsa trafiksystemets markbehov och därmed dess barriär- och intrångseffekter eftersom man då kan begränsa behovet av ny vägkapacitet. Med en växande befolkning ökar behovet av mark för natur- och friluftsliv. Synen på intrång i oexploaterad mark måste därför successivt skärpas med växande befolkningstal. Utöver en stark restriktivitet när det gäller ny infrastruktur i ytlägen krävs dessutom aktiva åtgärder för att restaurera sargade miljöer, t ex i form av broar och tunnlar eller genom omförning av trafiken och borttagning av infrastruktur. Centrala åtgärder för att minska infrastrukturens intrångs- och barriäreffekter i värdefulla natur- och kulturmiljöer är därför att effektivisera trafiken genom trängselavgifter, samt att kraftfullt satsa på en attraktiv kollektivtrafik. För att motverka det intrång i naturmiljöer som orsakas av buller är det vidare angeläget att begränsa flygets tillväxt samt målmedvetet gynna utveckling av tystare flygplanstyper.

Detta remissvar har utformats i samråd med Naturskyddsföreningen i Stockholms län. Beträffande detaljsynpunkter hänvisar vi även till brev från Naturskyddsföreningen i Stockholms län 010608 till Stockholmsberedningen (bifogas).

Stockholm 2001-10-26

Per Rosenberg  
ordförande

Claes Pile  
trafikhandläggare