

Svenska Naturskyddsföreningen  
Swedish Society for Nature Conservation  
Box 4625, SE-116 91 Stockholm, Sweden  
Telefon: +46-8-702 65 00  
Telefax: +46-8-702 08 55  
Hemsida: www.snf.se  
E-mail: info@snf.se  
Vårt dnr 177/2005

2005-10-13

Ert dnr PP20A 2002:1395

Till  
Vägverket, region Stockholm  
Att. Johan Söderman  
171 90 Solna

## **Svenska Naturskyddsföreningens yttrande över "/Effektivare/ Nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet" – vägutredning med miljökonsekvensbeskrivning**

Svenska Naturskyddsföreningen, Naturskyddsföreningen i Stockholms län, Stockholms Naturskyddsförening, Mälardalens Naturskyddsförening, Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg, Naturskyddsföreningen i Järfälla samt Naturskyddsföreningen i Sollentuna (samlingsnamn SNF) lämnar gemensamt följande yttrande över ovanstående vägutredning.

### Sammanfattning

De mycket stora brister i utredningsmaterialet som SNF påvisade i vårt samrådsyttrande 2003-04-24 kvarstår i allt väsentligt. Utredningen ger t ex inget svar på projektets övergripande fråga, dvs hur man lämpligast skapar effektivare nordsydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Genom att definiera en ny förbifart som ett bindande projektmål har utredningen blockerats. Målet "*ökad tillgänglighet*" sätts i utredningen före alla andra transportpolitiska mål med bisarra konsekvenser. Utformningen av det s k Kombinationsalternativet är genant. Inga samhällsekonomiska kalkyler redovisas. Hur problemen ska hanteras innan en eventuell ny motorväg tagits i bruk berörs inte. Studier som visar att trafikproblemen bäst löses utan en ny förbifart negligeras.

Att det inte är möjligt att lösa köproblemen i Stockholmstrafiken utan någon form av trängselavgifter är väl känt. All rationell trafikplanering i Stockholmsregionen måste därför utgå från att effektiva trängselavgifter förr eller senare måste införas. Ett avgiftssystem kan utformas så att de flesta av de ambitioner som ligger



bakom Vägverkets utredning samtidigt tillgodoses. Dessa förhållanden har Vägverket valt att inte beröra i vägutredningen.

I enlighet med den av riksdagen fastställda s k fyrstegsprincipen bör det fortsatta arbetet främst inriktas på att finna vägar att snabbt effektivisera Stockholmområdets trafiksystem dels genom effektiva trängselavgifter (främst inriktade på att förbättra framkomligheten för varutransporter, bussar och annan "nyttotrafik"), dels genom bättre kollektivtrafik. Vägverket bör därvid samarbeta med Banverket och SL.

Inget av de redovisade förslagen till ny vägdragning väster om Stockholm (Förbifart Stockholm resp Diagonal Ulvsunda) bör genomföras. De föreslagna vägarna löser inte trängselproblemen. Intrången i värdefulla i natur- och kulturmiljöer är oacceptabla. Investerings- och driftskostnaderna är mycket höga i förhållande till nyttan. Förslagen strider därmed mot en rad föreskrifter i miljöbalken, bl a 1 kap 1 §, 2 kap 4 § samt 3 kap 1 och 6 §§ liksom mot väglagen 13 §.

Bägge alternativen ger stor negativ miljöpåverkan, men Förbifart Stockholm är i särklass värst:

- Intrången vid bl a Lovön, Grimsta och på Järvafältet skulle bli mycket stora.
- Vägen skulle stimulera ett alltmer utglesat bebyggelsemönster med ökade transportbehov och försämrat underlag för kollektivtrafik, effektiva energi- och avfallshanteringssystem, social och kommersiell service m m. Förslaget är storstads- och Stockholmsfientligt eftersom det skulle gröpa ur de förtjänster från miljö- och resurshushållningssynpunkt som den täta storstadsstrukturen innebär.
- Den föreslagna bron Lovön-Grimsta strider mot bestämmelserna i miljöbalken 4 kap, 1 och 2 §§, och är därför inte tillåten.

## **BAKGRUND**

I vägutredningen föreslår Vägverket att något av de skisserade vägutbyggnadsalternativen Förbifart Stockholm eller Diagonal Ulvsunda genomförs. Andra möjligheter avvisas eftersom de enligt Vägverket inte uppfyller de mål som fastlagts för projektet.

## **SNFS SYNPUNKTER**

### **Vägverkets egna projektmål sätts framför transportpolitiken**

Vägutredningens analyser och slutsatser relateras ständigt till de fastlagda projektmålen. Dessa projektmål, som fastställts av Vägverkets regionchef, är samtidigt på sin höjd svagt kopplade till den nationella transportpolitiken, till de direktiv och normer för trafikplaneringen som dels riksdagen fastställt dels SIKAs och trafikverken enats kring inom ramen för det s k ASEK-samarbetet (se tabell nedan). Att kriteriet samhällsekonomisk

lönsamhet – som är en central del av den nationella transportpolitiken - inte ingår bland projektmålen är anmärkningsvärt.

Riksdagen m m	Vägverkets projektmål
<p><i>"Det övergripande transportpolitiska målet är att transportpolitiken skall säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet."</i> Prop 2001/02:20</p> <p><i>"I förstudieskedet skall den s.k. fyrstegsprincipen tillämpas, dvs. man bör i första hand överväga åtgärder som påverkar transportbehov och transportsätt. Om sådana åtgärder inte bedöms kunna lösa problemen på ett tillfredsställande sätt, övervägs i andra hand om det befintliga transportsystemet kan nyttjas effektivare. Först i nästa steg skall åtgärder i form av ny- eller ombyggnad övervägas."</i> Prop 2003/04:95</p> <p><i>"Stora vägprojekt i storstäder (större än 1 miljard kronor) i storstäder bör alltid lönsamhetsberäknas både med och utan marginalkostnadsbaserade vägavgifter".</i> SIKA Rapport 2002:4</p>	<p><i>"Målet för vägutredningen blir därmed att finna den lösning som sammantaget svarar mot de övergripande målen och finna den vägkorridor som bäst löser uppgiften att</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>knyta samman de norra och södra länsdelarna och göra det möjligt att färdas mellan dessa utan att belasta Stockholms centrala delar,</i></li> <li>- <i>skapa en förbifart för långdistant trafik</i></li> <li>- <i>förbättra framkomligheten på infartslederna,</i></li> <li>- <i>förbättra möjligheterna att genom utjämnad tillgänglighet få en gemensam arbets- och bostadsmarknad för hela regionen,</i></li> <li>- <i>möjliggöra en flerkärnig region samt</i></li> <li>- <i>ge förutsättningar för utveckling i en region i stark tillväxt."</i></li> </ul>

Projektmålen har formulerats på ett sätt som starkt begränsar analysen. Den andra punkten i projektmålen - *"skapa en förbifart för långdistant trafik"* - baklåser i praktiken hela utredningen eftersom den hanteras som ett ultimativt krav på en kommande lösning. Formuleringen utgår från att det inte finns någon fungerande förbifart för långdistant trafik, vilket starkt kan ifrågasättas då Essingeleden under de flesta av dygnets timmar fungerar väl som förbifart för långdistant trafik. Enligt vägutredningens definition är bara en tiondel av nuvarande trafik att betrakta som *"långdistant"* (se sid 53 i vägutredningen). Jämfört med den lokala trafiken är den långdistanta trafiken dessutom mera jämt fördelad över dygnet och veckan. En hög bedömning är att en tiondel av den

långdistanta trafiken passerar Essingeleden under de perioder då det är trängsel<sup>1</sup>. En rimlig uppskattning är därför att projektmålet "skapa en förbifart för långdistant trafik" har relevans för högst en procent av den trafik som passerar Essingeleden.

I utredningen hanteras dessutom i praktiken ett mål om att öka den s k tillgängligheten, dvs kostnaden i tid och pengar för att ta sig mellan två punkter i regionen, på samma ultimativa sätt. De tillgänglighetsberäkningar Vägverket låtit utföra har en central roll i analyserna. Retoriken med stapeldiagram etc blir stundtals så kraftfull att den nästan lyckas dölja det teoretiska magplask som ligger bakom. Att en infrastruktursatsning ökar tillgängligheten är nämligen en självklarhet. Alla kapacitetsutbyggnader ökar tillgängligheten. Om ökad tillgänglighet görs till ett överordnat mål på det sätt som sker i vägutredningen, blir slutsatsen att varje tänkbar kapacitetsutbyggnad av vägnätet, oavsett kostnader, är positiv och bör genomföras. Vägutredningens märkliga budskap är därmed att man i all oändlighet bör bygga ut väg- och järnvägskapaciteten eftersom man då uppnår den bästa tillgängligheten!

Uppgifter om beräknade tillgänglighetsförändringar av olika handlingsalternativ blir oanvändbara och näst intill meningslösa om de inte relateras till t ex alternativens kostnader i form av pengar och miljöeffekter. Det är bl a för att förhindra att beslutsprocessen baseras den här sortens retoriska grepp, som man från politiskt håll har markerat att samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler måste vara en central del av beslutsunderlaget.

### **Missledande om Kombinationsalternativets effekter på tillgängligheten**

Presentationen av tillgänglighetsförändringar med olika alternativ är dessutom starkt missledande. I vägutredningen har Vägverket valt att introducera ett nytt sätt att redovisa tillgänglighetsförändringar av olika alternativ. Traditionellt brukar redovisningen enbart visa hur tillgängligheten till arbetsplatser inom olika restidsintervall (t ex 30, 45 resp 60 minuter) förändras (vägutredningen sid 92 och 172). I vägutredningen har man istället lyft fram en annan modell där tillgänglighetsförändringen består av tre komponenter (restidskostnad, "monetär" reskostnad samt "undertryckt resande"), som alla omräknats till kronor och ören.

När man med denna metod kommer fram till att Kombinationsalternativet leder till försämrad tillgänglighet bygger det på att den ökning av den "monetära" kostnaden och kostnaden för "undertryckt resande" (ett i sig föga väldefinierat begrepp) som trängselavgifterna orsakar, bedöms bli större än värdet av den tidsvinst som uppstår när

---

<sup>1</sup> Ca 07-09 och 16-18 mån-fre, dvs knappt 12 procent av tiden.

bilköerna försvinner. De diagram som redovisas på bl a sid 93, 174 och 214 ger rimligen läsaren intryck av att Kombinationsalternativet minskar tillgängligheten medan de bågge vägutbyggnadsalternativen ökar den.

När dessa diagram konstruerats och slutsatserna dragits, bortser man emellertid från vad som framgår av diagrammet på sid 91 i vägutredningen, nämligen att de beräknade avgiftsintäkterna i Kombinationsalternativet är betydligt större än den beräknade tillgänglighetsförlusten, vilket vägutredningen kort berör:

*”Den minskade tillgängligheten kan totalt värderas till en förlust på omkring 700 miljoner kr per år. Intäkterna uppgår till ungefär 1,5 miljard kr per år, och räcker därmed för att uppväga tillgänglighetsförsämringen.”*

Avgiftsintäkterna i Kombinationsalternativet räcker alltså till för att betydligt överkompensera trafikanterna för de tillgänglighetsförluster avgiftssystemet innebär, dvs om man omvandlar tillgänglighetsförändringar i kronor och ören på det sätt Vägverket förordar, kan man med visst fog hävda att även Kombinationsalternativet skulle innebära betydande tillgänglighetsförbättringar, vilket är precis motsatsen till vad utredningen påstår. Hur stor nettovinsten av Kombinationsalternativet skulle bli i förhållande till vägutbyggnadsalternativen går inte att bedöma av vägutredningen. Man kan dessutom förmoda att ett mera träffsäkert avgiftssystem än det som ingår i Kombinationsalternativet (se nedan) skulle den totala samhällsnyttan bli större.

Vägutredningens beskrivning av tillgänglighetsproblematiken är med andra ord mycket ofullständig och starkt missledande.

### **Ingen redovisning av samhällsekonomiska lönsamhetsberäkningar**

Olika handlingsalternativs beräknade samhällsekonomiska lönsamhet ska enligt bl a miljöbalken och väglagen, liksom enligt riksdagens och regeringens mera preciserade direktiv, vara en central del i beslutsunderlaget. I vägutredningen redovisas trots detta överhuvudtaget inga samhällsekonomiska kalkyler. Trots detta hävdar Vägverket på ett antal ställen att vägutbyggnadsalternativen är samhällsekonomiskt lönsamma. Denna slutsats motsägs dock av den (aldrig färdigställda) rapport om vägalternativens samhällsekonomiska lönsamhet<sup>2</sup> som på projektets uppdrag genomförts och som finns omnämnd i vägutredningens referenslista (kapitel 13): *”I den samhällsekonomiska kalkylen har inget av de studerade alternativen kunnat visa på en samhällsekonomisk nytta.”*

---

<sup>2</sup> Samhällsekonomiska kalkyler Förbifart Stockholm och Diagonal Ulvsunda. Utkast 2003-10-24. Vägverket Konsult. (sid 16)

Denna slutsats överensstämmer med resultat från de tidigare analyser som gjorts, i första hand av Förbifart Stockholm.<sup>3</sup>

### **Ingen analys enligt fyrstegsprincipen har gjorts**

När Vägverket ska åtgärda brister i transportsystemet ska man, enligt riksdagsbeslut, utgå från den s.k. fyrstegsprincipen.<sup>4</sup> Denna går i korthet ut på att man i första hand bör pröva andra lösningar än omfattande nybyggnationer:

*”Steg 1. Åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsystem.*

*Steg 2. Åtgärder som effektivare utnyttjar befintligt vägnät.*

*Steg 3. Vägförbättringsåtgärder.*

*Steg 4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.”* (vägutredningen sid 27)

Vägverket hävdar i vägutredningen (sid 28-29) att en fyrstegsanalys genomförts. På sid 84 beskrivs hur man försökt tillämpa fyrstegsprincipens förhållningssätt när verket har satt samman det s.k. Kombinationsalternativet. Det som beskrivs här är dock inte en stegvis analys enligt fyrstegsprincipen utan hur det Kombinationsalternativ – med åtgärder ur alla fyra stegen – som Vägverket konstruerat ser ut, vilket är något helt annat. Bl a går det inte att bedöma i vilken utsträckning åtgärder enligt steg 1 och 2 skulle räcka för att närma sig t ex projektmålen.

Huruvida det är en analys enligt fyrstegsprincipen som ligger bakom förslaget att bygga Förbifart Stockholm eller Diagonal Ulvsunda eller om andra faktorer styr processen framgår inte av vägutredningen. När de tre alternativen redovisas på sid 11 understryks att Kombinationsalternativet har utvecklats enligt fyrstegsprincipen medan inget sägs om hur vägutbyggnadsalternativen utvecklats. På sid 27 hävdas samtidigt att man redan i förstudieskedet tillämpat principen.

Det är korrekt att det i förstudien<sup>5</sup> finns en diskussion om vad åtgärder enligt de första stegen i fyrstegsanalysen kan ge. Med hänvisning till studier från andra aktörer och lite lösa resonemang avisas i förstudien tankarna på att ytterligare försöka analysera hur långt åtgärder enligt steg 1 och 2 räcker. I vägutredningen refereras förstudien: *”Man konstaterar att enbart åtgärder som fysisk planering, vägavgifter, attitydförändringar, ny*

---

<sup>3</sup> Se t ex Förbifart Stockholm, Trafikanalys och samhällsekonomisk kalkyl. Juli 2000. Transek

<sup>4</sup> *”I förstudieskedet skall den s.k. fyrstegsprincipen tillämpas, dvs. man bör i första hand överväga åtgärder som påverkar transportbehov och transportsätt. Om sådana åtgärder inte bedöms kunna lösa problemen på ett tillfredsställande sätt, övervägs i andra hand om det befintliga transportsystemet kan nyttjas effektivare. Först i nästa steg skall åtgärder i form av ny- eller ombyggnad övervägas.”* Prop 2003/04:95

<sup>5</sup> Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Förstudie – förslagshandling. ÖVR 2001:0152. Vägverket dec 2001

*teknik och förstärkning av kollektivtrafiken inte bedöms kunna lösa regionens transportbehov utan en ny nord-sydlig förbindelse är en nödvändig del av lösningen.”*

På basis av förstudien fattade Länsstyrelsen beslut enligt 6 kap. 4 § miljöbalken att projektet kunde förväntas ge betydande miljöpåverkan enligt miljöbalken. I beslutet<sup>6</sup> och det anknutna yttrandet<sup>7</sup> underkänns i praktiken Vägverkets analysunderlag fullständigt. Länsstyrelsen citerar direkt ur Vägverkets handbok<sup>8</sup> om kravet på analyser enligt fyrstegsprincipen. Myndigheten markerar att Vägverket innan man går vidare med planeringsarbetet seriöst måste undersöka i vilken mån projektmålen och de transportpolitiska målen kan uppfyllas med andra åtgärder än nya vägdragningar, dvs i klartext konstaterar Länsstyrelsen att någon fyrstegsanalys aldrig genomförts i förstudieskedet eller i varje fall aldrig redovisats samt att Vägverket alldeles för tidigt har dragit slutsatsen att man måste bygga en ny västlig förbifart. Som exempel på åtgärder som Vägverket måste studera närmare, pekar Länsstyrelsen särskilt ut åtgärder inom steg 1 och 2, i första hand förbättringar av kollektivtrafiken och avgifter på vägtrafiken samt kombinationer av dessa åtgärder.

I den nu remitterade vägutredningen bekräftar Vägverket att de studier av andra åtgärder än vägutbyggnader som gjorts inte hade kommit till stånd utan Länsstyrelsens påpekande och att några sådana studier således aldrig genomfördes i förstudieskedet: *”Länsstyrelsen lämnade synpunkter på förstudien där man efterlyste en grundligare genomgång av alternativen i steg 1 och 2 enligt fyrstegsprincipen. /.../ Vägutredningen omfattar därför även ett kombinationsalternativ som innehåller satsningar på utökad kollektivtrafik och vägavgifter”.* (vägutredningen sid 27)

Det som principiellt skiljer vägutbyggnadsalternativen från Kombinationsalternativet är att vägutbyggnadsförslagen enbart innehåller åtgärder i steg 4 medan Kombinationsalternativen är en mix av åtgärder ur alla fyra stegen. Men att mixa åtgärder från alla fyra stegen är något annat än en fyrstegsanalys, och även något annat än det Länsstyrelsen efterlyste i sitt beslut 2002-03-01: *”Länsstyrelsen har för detta projekt bedömt det vara nödvändigt att jämförbara sätt att uppnå syftet med projektet redovisas, vilket särskilt angetts i beslutet. De jämförbara sätt som Länsstyrelsen avser är de som redovisas i Vägverkets samrådsunderlag nämligen:*

---

<sup>6</sup> Beslut enligt 6 kap. 4 § miljöbalken i fråga om projektet ”Effektivare nord – sydliga förbindelser i Stockholmsområdet”. Länsstyrelsen i Stockholms län 2002-03-01

<sup>7</sup> Yttrande över Vägverkets förstudie upprättad enligt 14a § väglagen angående Effektivare nord – sydliga förbindelser i Stockholmsområdet, förslagshandling december 2001. Länsstyrelsen i Stockholms län 2002-03-01

<sup>8</sup> Fyrstegsprincipen redovisas även i regeringens infrastrukturproposition 2001/02:20.

*förstärkning av kollektivtrafik och åtgärder för att begränsa transportefterfrågan, i första hand bilavgifter, samt kombinationer av dessa och med vägbyggnadsåtgärder.”*

En fyrstegsanalys och den analys Länsstyrelsen efterlyser handlar således om studier som specifikt studerar vilka möjligheterna är att med t ex optimerade vägavgifter uppnå de transportpolitiska målen och projektmålen. Istället för att konkret försöka se hur långt man kan komma genom ett optimerat avgiftssystem valde dock Vägverket dels att beställa en principiellt utformad konsultrapport<sup>9</sup>, dels att konstruera och analysera det s k Kombinationsalternativet<sup>10</sup>. I konsultrapporten finns emellertid ingen analys av i vilken mån man kan lösa de aktuella frågeställningarna med smarta avgifter. I stället är ett huvudtema i vilken mån man med avgifter kan reducera kapacitetsbehovet på den nya förbindelse man förutsätter ska byggas.<sup>11</sup> Någon renodlad studie om hur långt man kan nå när det gäller att lösa de definierade problemen enbart med vägavgifter har Vägverket aldrig under processens gång redovisat. Trots detta påstår verket:

*“Analyserna visar att enbart vägavgifter minskar tillgängligheten i regionen vilket strider mot projektmålen som syftar till att öka kontakterna mellan regionens olika delar. Alternativet enbart vägavgifter har därför avförts från utredningen.”* (vägutredningen sid 77)

Beträffande kollektivtrafiken genomförde Vägverket ett samarbete med landstingets regionplane- och trafikkontor, RTK, som resulterade i en rapport<sup>12</sup> där man relativt noggrant studerar vilka effekter en satsning enbart på förbättrad kollektivtrafik kan ha. Slutsatsen är att tänkbara satsningar endast kan förväntas ha små effekter på vägtrafiken. I rapporten skisseras även den pendeltågstunnel Älvsjö-Häggvik som senare kom att föras in i Kombinationsalternativet.

Trots att Vägverket i vägutredningen försöker hävda motsatsen är läget solklart: Vägverket har aldrig, trots påpekanden från bl a Länsstyrelsen, genomfört den fyrstegsanalys som riksdagen har bestämt alltid ska genomföras vid den här typen av projekt och som Länsstyrelsen efterlyst. **Det finns ingen seriös analys som visar att en**

---

<sup>9</sup> Vägavgifters påverkan på nord-sydliga förbindelser. Underlag till vägutredning om nord-sydliga förbindelser. Vägverket publikation 2003:47

<sup>10</sup> Se t ex PM angående kollektivtrafik och vägavgifter i vägutredningen nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Vägverket Konsult 2003-10-07

<sup>11</sup> I ett ställningstagande 2002-04-19 bestämde vägdirektör Hans Rode att studierna om trängselavgifter och kollektivtrafik inte syftade till att bedöma om det behövdes någon ny vägkapacitet utan att de endast skulle syfta till att analysera om avgifter och kollektivtrafiksatsningar kunde påverka a/ valet av lokalisering av en ny väg samt b/antalet körfält i en ny väg förbindelse.

<sup>12</sup> Nord-sydliga vägförbindelser i Stockholmsområdet. Kollektivtrafikscenarier för 2015. Vägverket publikation 2003:118



## **ny, västlig förbifart är det lämpligaste sättet att skapa effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet.**

För att garantera att ett material baserat på steg 1 och 2 i fyrstegsanalysen togs fram, uppdrog Naturskyddsföreningen i Stockholms län under hösten 2003 konsultfirman Transek att göra en studie som enbart studerar effekterna av ett effektivt avgiftssystem<sup>13</sup>. Slutsatsen av studien är att man med ett tekniskt relativt osofistikerat avgiftssystem och måttliga avgifter, kompletterat med ett antal "mjuka" åtgärder inom kollektivtrafiken (församma åtgärder som Vägverket studerade i Kombinationsalternativet) i princip helt skulle kunna eliminera köproblemen. Med mycket små investeringar och förmodligen ett stort samhällsekonomiskt överskott skulle man radikalt kunna minska framkomlighetsproblemen, säkra en fungerande förbifart för långdistant trafik och samtidigt minska belastningen på Stockholms centrala delar, dvs snabbt uppnå flera av Vägverkets projektmål till låg kostnad. Rapporten överlämnades till Vägverket i januari 2004. Vägverket har valt att inte referera slutsatserna i vägutredningen och inte heller nämna den i referensförteckningen i kapitel 13.

### **Vägverket förstår inte hur trängselavgifter fungerar**

Av beskrivningen i vägutredningen framgår att Vägverket utgår från att ett avgiftssystem alltid skulle syfta och leda till att det samlade vägtrafikarbetet minskar. Av framställningen kan man också få intryck av att det avgiftssystem utredningen har studerat inom ramen för Kombinationsalternativet är mycket effektivt när det gäller att dämpa trängseln i vägnätet. Bägge uppfattningarna är dock felaktiga och illustrerar att Vägverket endast ytligt studerat avgiftsfrågan.

Det avgiftssystem som ingår i Kombinationsalternativet innebär förenklat att en avgift tas ut under rusningstid, baserad på fordonets körsträcka. I en stor del av innerstaden (inklusive Norra Länken och Essingeleden) är den högsta avgiften 2 kr per km, i stadens yttre delar 0,50 kr per km. Tekniskt förutsätts ett system baserat på en kombination av GPS- och GSM-teknik, dvs en annan och tekniskt mera avancerad lösning än den som ska användas i det beslutade försöket med trängselskatter i Stockholm. I de simuleringar Vägverket utfört höjs de tänkta avgiftsnivåerna till en sådan nivå att köproblemen 2015 kraftigt reduceras jämfört med Nollalternativet. Det är på basis av dessa studier Vägverket drar sina slutsatser om trängselavgifters effekter.

---

<sup>13</sup> Trafikmässigt optimerade vägavgifter i Stockholm. Ett sätt att skapa effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet? Transek dec 2003. Se [www.stockholm.snf.se/bibliotek/rapport/SNF\\_trafikopt\\_avg.pdf](http://www.stockholm.snf.se/bibliotek/rapport/SNF_trafikopt_avg.pdf)

Trots att det system som studerats är tekniskt avancerat, är dess träffsäkerhet emellertid dålig. Att avgiften tas ut per körsträcka och att avgiften är lika hög på alla vägsträckor inom respektive zon, innebär att man för att kunna pressa ned trängseln i de mest belastade vägvagnsnitten även kommer att ta ut mycket höga avgifter på vägsträckor där det knappt finns någon trafik alls eller i varje fall inga trängselproblem. Samtidigt har man i simuleringarna, med hänvisning till acceptansproblem, avstått från att ta ut så höga avgifter att köproblemen fullt ut hanteras (vägutredningen sid 86). Den väsentliga negativa konsekvensen av arbetssättet blir att det samlade avgiftsuttaget i simuleringarna blir relativt högt utan att trängselproblemen fullt ut hanteras. Detta betyder i sin tur att försämringen av tillgängligheten blir större än vad som är egentligen krävs för att lösa trängselproblemen.

Så fungerar inte ett effektivt trängselavgiftssystem.

Det avgiftssystem som Naturskyddsföreningen i Stockholms län under tiotalet år stegvis utvecklat tillsammans med konsultföretaget Transek är, enligt vår uppfattning, betydligt mera effektivt, helt enkelt därför att det ger trafikanterna bättre information om de externa marginalkostnaderna. Tekniskt är systemet en utbyggnad av den lösning som håller på att anläggas i Stockholm med två väsentliga skillnader: Utöver en tullring runt innerstaden<sup>14</sup> tas avgift ut även vid passage över Essingeleden. Dessutom är innerstaden indelad i fem zoner där avgift tas ut vid passage av en zongräns. Totalt ingår i SNFs avgiftssystem ca 40 avgiftsstationer mot 18 i det beslutade trängselskattesystemet. För prognosåret 2015 varierar avgifterna i rusningstid (07-08 må-fre) mellan 7,50 och 20 kr per passage, under övrig avgiftsbelagd tid (06-07, 09-16, 18-19 må-fre) mellan 7,50 och 10 kr per passage. Under helger och nätter tas ingen avgift ut. Före 2015 är lägre avgifter tillräckliga.

Ett avgiftssystem kan inte ensamt lösa all trafikproblem, men det skulle mycket effektivt styra i riktning mot de transportpolitiska målen och även tillgodose de flesta av de projektmål Vägverket har definierat för projektet "Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet".

---

<sup>14</sup> Norra Länken ligger utanför avgiftszonen.

## De oundvikliga trängselavgifterna bör utformas så att projektmålen nås utan stora vägsatsningar

En rad studier runt om i världen har visat att trängselproblemen i vägnätet i moderna storstäder i praktiken inte går att hantera utan någon form av styrande avgifter. 2003 lät Vägverket göra en genomgång av vilka åtgärder som mest effektivt skulle kunna minska trängseln i Stockholmstrafiken.<sup>15</sup> Bland de åtgärder som utvärderades fanns "Beteendepåverkan genom prissättning" samt "Nord/sydlig förbindelse". I utvärderingen blev betyget för dessa bägge åtgärder:

	Effekt på vägträngseln i Stockholm	Kostnadseffektivitet trängsel	Vägverkets roll
Beteendepåverkan genom prissättning	Hög	Hög	Liten
"Nord/sydlig förbindelse"	Medel/hög	Låg/medel	Stor

Resultatet bekräftar de slutsatser som dragits i ett antal studier även för Stockholms del. Detta är bakgrunden till den rekommendation som de statliga trafikverken och SIKÄ (Statens Institut för KommunikationsAnalys) enats om i en "handbok" för samhällsekonomiska värderingar inom transportområdet inom ramen för det s k ASEK-samarbetet<sup>16</sup>: *"Stora vägprojekt (större än 1 miljard kronor) i storstäder bör alltid lönsamhetsberäknas både med och utan marginalkostnadsbaserade vägavgifter."*

Trots att ett sådant arbetssätt anknyter väl till fyrstegsprincipen, deklarerade Vägverket i samband med ASEK-arbetet att man inte tänkte respektera denna anvisning.<sup>17</sup> Denna linje har man fullföljt i det aktuella projektet. Någon analys där ett effektivt avgiftssystem lagts i botten för ett åtgärdspaket har (som tidigare konstaterats) aldrig genomförts.

---

<sup>15</sup> Åtgärder mot trängsel i Stockholm. Tänkbara komplement till investeringsplanerna för 2004-2015.

Vägverket publikation 2003:140

<sup>16</sup> Översyn av samhällsekonomiska kalkylvärden och metoder på transportområdet. SIKÄ Rapport 2002:4, sid 180

<sup>17</sup> "Vägverket reserverar sig mot denna rekommendation och anser att stora vägprojekt ska lönsamhetsberäknas med och utan beslutade eller planerade vägavgifter. Vägverket anser att det inte är meningsfullt att göra kalkyler med hypotetiska kalkyler. Det intressanta är de avgifter som kan komma att användas."

Man kan samtidigt notera att Vägverket hållning till "hypotetiska" avgifter skiftar. Beträffande koldioxidutsläpp använder således Vägverket i sina samhällsekonomiska kalkyler sedan flera år tillbaka värdet 1,50 kr/kg CO<sub>2</sub> – ett rent hypotetiskt värde som inte är kopplat till den verkliga beskattningen (som är lägre) utan till det politiskt fastställda utsläppsmålet.

Till det ironiska hör att Vägverket räknar med att trafiken i Diagonal Ulvsunda redan kort tid efter öppnandet kan komma att bli så stor att man, för att klara säkerhetskraven, kanske måste sätta in avgifter i syfte att begränsa användningen av tunneln (vägutredningen sid 202)! Beträffande Förbifart Stockholm – som väntas få mindre trafik och ge sämre avlastning på innerstaden än Diagonal Ulvsunda – konstaterar Vägverket: *Med Förbifart Stockholm stöds en strategi som innebär att Stockholms centrala delar belastas med vägavgifter.* (vägutredningen sid 202) - en sorts baklänges tillämpning av fyrstegsprincipen.

Oavsett hur väginfrastrukturen utvecklas kommer trängselproblemen att bestå till dess ett styrande avgiftssystem införs. Frågan är inte *om* avgifter måste införas utan *hur* avgiftssystemet bör utformas och *hur snabbt* det kan införas.

SNFs uppfattning är att avgiftssystemet bör införas så snart som möjligt så att den befintliga väginfrastrukturen utnyttjas mera effektivt än idag och behovet av att bygga nya vägar därmed begränsas.<sup>18</sup> De ekonomiska och miljömässiga vinsterna av effektiva trängselavgifter skulle vara mycket stora.

Med effektiva trängselavgifter förbättras inte bara möjligheterna att klara trängselproblemen och förbifartsproblematiken. Möjligheten att differentiera avgiften efter individuella fordons prestanda (på det sätt som miljöbilar undantas från den beslutade trängselskatten) innebär att ett styrmedel skapas för att till exempel påskynda den mycket angelägna utfasningen av äldre fordon med dålig avgasrening liksom att minska användningen av dubbdäck – åtgärder som är avgörande för om gällande miljö kvalitetsnormerna ska kunna klaras. Via avdragsregler, mervärdesbeskattning och avgiftsbefrielser för vissa fordonskategorier, blir det dessutom möjligt att prioritera nyttotrafikens, kollektivtrafikens, funktionshindrades och tillgång till gaturummet framför reguljär privatbilism med stora samhällsekonomiska vinster.

Att den statliga myndighet som blir ansvarar för att vägtrafiken bidrar till att miljö kvalitetsnormerna klaras mer eller mindre systematiskt nonchalerar de möjligheter styrande vägavgifter ger är minst sagt märkligt.

---

<sup>18</sup> SNF vill i sammanhanget markera att vi anser att det system med trängselskatter som ska prövas under 2006 har betydande brister både när det gäller det tekniska upplägget, men kanske ännu mera när det gäller formerna för beslut kring systemet. På det tekniska området är den mest uppenbara bristen att Essingeleden är avgiftsfri. Detta kommer med största säkerhet att leda till mycket allvarliga framkomlighetsproblem på leden. Beträffande beslutsformerna är det orimligt att detaljerade beslut om trafikstyrningen i Stockholmsområdet endast kan fattas av riksdagen genom lagstiftning – en översyn av regeringsformen är, enligt SNF, en förutsättning för att trafikproblemen i Stockholm långsiktigt ska kunna lösas.

## **Vägverkets agerande ger bergsäkert värre bilköer under de närmaste 10-15 åren**

En konsekvens av att Vägverket under processen har valt att inte på allvar studera hur vägavgifter kan utnyttjas, är att trafiksystemet i Stockholmsområdet successivt kommer att fungera allt sämre. Oavsett hur man bedömer behovet av nya vägsatsningar är det rimligt att utgå från att trafiksituationen 2015 kommer att likna det s k Noll-alternativet (se tabell nästa sida), och som bl a innebär betydligt sämre framkomlighet än idag (vägutredningen sid 161). I vägutredningen finns ingen diskussion om hur trafikproblemen kan hanteras på kort och medellång sikt. Vägverkets planering bäddar därmed för ett allt värre trafik kaos. I vägutredningen anges värdet på tidsförluster på grund av köbildning och förseningar i dagens Stockholmstrafik till 3-8 miljarder kr (sid 17). Om Vägverkets nuvarande inriktning på trafikplaneringen fullföljs kommer dessa förluster att stiga dramatiskt.

### **Vägutbyggnadsalternativen**

Efter att via utformningen av projektmålen har definierat bort alla handlingsalternativ som inte innehåller en ny vägdragningsalternativ som man vill att remissinstanserna ska välja mellan:

- **Förbifart Stockholm**, som går från Skärholmen till Häggvik via Lovön, Hjulsta och Akalla.

- **Diagonal Ulvsunda**, som går från Skärholmen till Häggvik via Västertorp, Aspudden, Äppelviken, Ulvsunda och Ursvik.

Sammantaget innebär bägge alternativen betydande ingrepp i natur-, kultur-, frilufts- och boendemiljöer, ingrepp som tillsammans med de ekonomiska kostnaderna inte står i någon som helt proportion till nytta. Bägge alternativen skulle innebära att de redan betydande ökningarna av vägtrafikarbetet som prognosticeras kommer att bli ännu större. Byggs någon av vägarna beräknas koldioxidutsläppen från vägtrafiken i länet – allt annat lika – stiga med nära fem procent. Genomförs något av vägutbyggnadsalternativen skulle koldioxidutsläppen från det svenska vägnätet därmed stiga med en hel procent! Frågan är om det i Sverige finns något enskilt projekt som så dramatiskt strider mot den nationella klimatpolitiken. Byggs vägsystemet ut enligt Vägverkets förslag kommer det att bli påtagligt dyrare och mera besvärligt för Sverige att klara sina internationella miljöåtaganden.<sup>19</sup>

Avlastningen på innerstadstrafiken väntas därtill bli mycket begränsad, särskilt med alternativet Förbifart Stockholm (källa: MKB bilaga 1):

---

<sup>19</sup> En möjlighet att begränsa miljöeffekterna skulle kunna vara att dämpa hastigheterna i tunnlarna. Såvitt vi känner till har någon sådan känslighetsstudie aldrig gjorts.

## Essingeleden

	Fordon per dygn
2000	120 000
Nollalternativet 2015	195 000
Nollalternativet + Förbifart Stockholm 2015	154 000
Nollalternativet + Diagonal Ulvsunda 2015	131 000

## Söderledstunneln/Centralbron

	Fordon per dygn
2000	77 000
Nollalternativet 2015	91 000
Nollalternativet + Förbifart Stockholm 2015	80 000
Nollalternativet + Diagonal Ulvsunda 2015	77 000

Diagonal Ulvsunda förväntas således (åtminstone de första åren efter öppnandet) innebära en klar avlastning på Essingeleden, kanske så kraftfull att man, som nämnts, rentav måste införa trängselavgifter i den nya tunneln för att undvika köer: *”Det kan därför vara motiverat att avgiftsbelägga även Diagonal Ulvsunda för att få en optimal balans mellan trafik på det gamla och det nya vägnätet.”* (vägutredningen sid 202)

Vägutredningen tyder på att någon form av styrande trängselavgifter (som trycker tillbaka trafiken till Essingeleden) är en förutsättning för att man skulle kunna begränsa trafikmängderna i Diagonal Ulvsundas tunneldelar så att säkerhetskraven inte riskeras (jämför erfarenheterna från Södra länken).

Förbifart Stockholm förefaller kortsiktigt kunna återföra köerna till läget i början av 2000-talet – men hur ser det ut 2020, 2025 eller 2030? Köerna i innerstaden och på Essingeleden bedöms bestå redan från öppnandet av Förbifart Stockholm: *”Begränsad framkomlighet under högrafik uppkommer på Södra Länken, Norra Länken, Essingeleden och de norra infarterna till centrum samt vid några platser i innerstaden.”* (vägutredningen sid 164)

Köerna på Centralbron kommer att bestå oavsett valet av ny, västlig väg och kan åtgärdas först sedan ett styrande avgiftssystem införs.

### **Vilket utbyggnadsalternativ är värst från miljösynpunkt?**

Om man accepterar den av Vägverket formulerade frågeställningen och begränsar analysen till att vara ett val mellan Förbifart Stockholm och Diagonal Ulvsunda är tendensen tydlig. Förbifart Stockholm skulle ge betydligt större negativa effekter från miljösynpunkt än Diagonal Ulvsunda (se sammanställning i MKB sid 199-201):

- Områden med mycket stor betydelse för naturvård, friluftsliv, rekreation och kulturmiljövård – Lovön, Grimsta, Järvafältet - påverkas starkt negativt. Återstående ”tysta områden” krymper ytterligare.
- Vägen skulle stimulera till ett alltmer utglesat bebyggelsemönster med ökade transportbehov och försämrat underlag för kollektivtrafik, effektiva energi- och avfallshanteringssystem m m. Förbifart Stockholm skulle sabotera möjligheterna att utveckla den täta storstadens miljömässiga och sociala kvaliteter. Med denna lösning

stimuleras istället ytterligare en utveckling mot "urban sprawl" med ökat bilberoende, försämrade underlag för kollektivtrafik, utglesning av social och kommersiell service etc och en ökad miljöbelastning. **Förbifart Stockholm är därmed i sann mening ett storstads- och Stockholmsfientligt projekt.**

- Påverkan på trängselproblemen i och kring innerstaden är ännu mindre än av Diagonal Ulvsunda. Nuvarande vägsystem på Ekerö kan inte svälja den trafik som förutses utan måste byggas ut med risk för allvarliga ingrepp i värdefulla miljöer.
- Den föreslagna bron Lovön-Grimsta strider därtill mot bestämmelserna i miljöbalken 4 kap, 1 och 2 §§, och är därför inte tillåten.

Vägverket delar uppfattningen att Förbifart Stockholm ger de värsta miljöeffekterna: *"Förbifart Stockholm är det alternativ som medför negativa konsekvenser för natur- och kulturmiljö samt friluftsliv. Övriga alternativ berör inte områden av särskilt bevarandevärde men påverkar boendemiljöer, framför allt i byggskedet."* (vägutredningen sid 14)

Diagonal Ulvsunda innebär långsiktigt måttliga intrång, men kommer under byggskedet att skapa mycket besvärliga förhållanden för de boende, rimligen i klass med effekterna av den planerade järnvägstunneln under centrala Stockholm. Vissa av de ingrepp som föreslås borde dock gå att begränsa. Den föreslagna uppfarten på nuvarande Enköpingsvägen söder om Ursvik förefaller omotiverad. Om en avfart ska lokaliseras i detta vägnitt, verkar det lämpligare att leda av trafiken ut mot Rinkeby och Kymlingelänken. Vi ifrågasätter också varför man valt att lägga Diagonal Ulvsunda i tunnel under Igelbäckens dalgång. En lämpligare lösning vore att istället förlägga E18 i en tunnel från Rinkeby till Järva krog och leda Diagonal Ulvsunda i ytläge från Lillsjön till Kista. Om Vägverket väljer att fortsätta att projektera en ny väg, bör detta alternativ prövas.

Strukturellt ger Diagonal Ulvsunda inte de negativa effekter i form av ökat exploateringsstryck i perifera lägen, "urban sprawl" m m som följer av Förbifart Stockholm. En mera central lokalisering av en eventuell ny väg skulle snarare förstärka storstadens täta karaktär, vilket i huvudsak vore positivt från allmän miljö- och resurshushållningssynpunkt. En exploatering av Bromma flygplats för bostadsändamål skulle därtill underlättas vilket skulle kunna bidra till en miljöanpassning både av Stockholmsområdet och av det nationella transportsystemet.

### **Kombinationsalternativet – ett realistiskt alternativ?**

Som en reaktion på kritiken från bl a Länsstyrelsen har Vägverket utvecklat det s k Kombinationsalternativet, som i vägutredningen beskrivs som det mest näraliggande



handlingsalternativet till någon av de skisserade vägutbyggnaderna. Tyvärr är Kombinationsalternativet en bisarr kombination av illa genomtänkta åtgärder som tillsammans ger begränsad nytta till väldiga kostnader. Kostnaderna domineras av den nya pendeltågstunneln Älvsjö-Häggvik – som alltså skulle öppnas bara några år efter det att spårkapaciteten över Saltsjö-Mälarsnittet genom Mälartunneln just har fördubblats från två till fyra spår – som Vägverket bedömer kommer att få *”låg beläggning på tågen med många tomma platser”*. Utgångspunkten för avgiftssystemet är dessutom att man inte ska utnyttja de investeringar som redan gjorts i vägavgiftssystemet i Stockholm utan istället bygga upp ett helt nytt, betydligt dyrare system. De förbättringar i trafiksystemet som väntas av Kombinationsalternativet, liknar dem som följer av det avgiftssystem SNF studerat. En jämförelse av kostnaderna kan därför vara motiverad:

### Investeringar

Åtgärd	Investeringskostnad (miljarder kr)	
	Kombinationsalternativet	SNF
Vägutbyggnader (Klarastrandsleden i två plan, Tritonbron, Ulvsundaleden)	5,2-7,2	-
Avgiftssystem (Infrastruktur samt utrustning)	2,0-5,0	0,5
Pendeltågsutbyggnad (pendeltågs-tunnel Älvsjö-Häggvik, nya pendeltåg och depå)	13,8-17,1	-
Tidigareläggning av investeringar (Tvärbana Universitetet-Ropsten)	0,4-0,6	_ <sup>20</sup>
Kvalitetshöjning av kollektivtrafiken (moderniserade stationer, elektroniska informationstavlor, nyare vagnar)	1,0-2,0	1,0-2,0
Totalt	22,4-31,9	1,5-2,5

Slutsats: Vägverket överdriver investeringskostnaderna för ett alternativ med den uppläggning Länsstyrelsen efterlyst minst 10 gånger.

### Drift

Åtgärd	Driftskostnad (milj kr per år)	
	Kombinationsalternativet	SNF
Pendeltåg (utökad trafik över ny linje, sex stationer)	0,950	-
Tvärbana (Universitetet-Ropsten)	0,020	_ <sup>16</sup>
Avgiftssystem	0,100	0,100

<sup>20</sup> Behovet av en spårväg Universitetet-Ropsten påverkas troligen endast marginellt av om smarta trängselavgifter införs eller ej.

Tunnlar, vägar	0,070	-
Totalt	1,1	0,100

Slutsats: Vägverket överdriver driftskostnaderna för ett alternativ med den upplägning Länsstyrelsen efterlyst minst 10 gånger.

Kombinationsalternativet har getts en utformning som gör förslaget ointressant för diskussionen. Varför?

Mikael Karlsson, ordf                      Mårten Wallberg, ordf  
Svenska Naturskyddsföreningen      Naturskyddsföreningen i Stockholms län

Magnus Rothman                              Hans Bridal, ordf  
Stockholms Naturskyddsförening      Naturskyddsföreningen i Järfälla

Bo Nylén, ordf                                      Daniel Sandberg, ordf  
Mälardalens Naturskyddsförening      Naturskyddsföreningen i Sollentuna

Martina Kadin, ordf  
Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg

/Magnus Nilsson, trafikexpert  
Svenska naturskyddsföreningen