

Vägverket
Förvaltningsrätt
781 87 Borlänge

Yttrande över Beredning inför regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap Miljöbalken: Vägutredning effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsregionen

Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA, har anmodats yttra sig över rubricerade beredningsremiss.

Inledning

Eftersom SIKA:s huvudsakliga kompetens ligger inom områdena samhällsekonomi och prognoser finner vi det mest ändamålsenligt att SIKA:s insatser koncentreras till övergripande planering och metodutveckling. Vi har därför kommit till slutsatsen att det inte finns anledning för SIKA att granska detaljer i enskilda ärenden och att yttra sig över deras tillåtlighet.

Avseende den aktuella remissen finner SIKA att det är av intresse att avge ett remissyttrande av två skäl:

- Dels för att ärendet i sig har stor betydelse för utformningen av det framtida transportsystemet och därmed möjligheten att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar utveckling av detsamma.
- Dels för att underlagsmaterialet i denna beredningsremiss väcker principiellt intressanta frågor som rör den övergripande planeringen av transportsystemet, hur beslutsunderlag där tas fram, samt vilka krav som bör ställas på sådant beslutsunderlag.

Utgångspunkten för SIKA:s handläggning av ärendet har varit de transportpolitiska grundstenarna som utgörs av de transportpolitiska målen och

principen att externa kostnader ska internaliseras - dvs enkelt uttryckt att alla kostnader ska räknas.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Kjell Dahlström efter föredragning av Joanna Dickinson.

Kjell Dahlström
Generaldirektör

Innehållsförteckning

Sammanfattande slutsatser.....	3
Problemidentifiering och alternativgenerering i planering av transportsystemet....	7
Mål som beaktats enligt underlaget för beredningsremissen.....	8
Projektmål.....	9
Andra mål.....	9
De analyserade alternativen.....	10
Måluppfyllelse avseende de transportpolitiska målen.....	11
Ett tillgängligt transportsystem.....	12
En god regional utveckling.....	16
Ett jämställt transportsystem.....	18
Säker trafik.....	18
En god miljö.....	19
Hög transportkvalitet.....	21
Fyrstegsprincipen?.....	21
Ingen samhällsekonomisk analys gjord.....	22
Negativa externa effekter ingår inte i kalkylen.....	22
Kalkylen beaktar bara två av de tre alternativen i vägutredningen.....	22
Stora osäkerheter i den redovisade kalkylen.....	23
Kalkylen bör granskas av oberoende expertpanel.....	27
Oklart hur gjord prioritering bottnar i måluppfyllelse.....	Fel! Bokmärket är inte definierat.
Den nationella genomfartstrafiken – ett problem?.....	29
Ställningstagande och utlåtande.....	31
Måluppfyllelse oklar.....	32
Systemfel i planeringsprocessen.....	33
Ingen likvärdig prövning av alternativen.....	33

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis finner SIKA att det otvivelaktigt är ett till omfånget gediget utredningsmaterial som Vägverket tagit fram. Ändå finner SIKA att beslutsunderlaget inte är tillräckligt utvecklat för att ett väl avvägt beslut i ärendet ska kunna fattas. Detta beror dels på att essentiella frågor inte behandlas eller redovisas i utredningsmaterialet, samt dels på att de avvägningar som ligger till grund för Vägverket Region Stockholms ställningstagande inte helt tycks förankrade i utredningsmaterialet.

SIKA ser två dimensioner i detta yttrande. Den ena gäller hur metoder för framtagande av beslutsunderlag i transportsektorn kan kvalitetssäkras generellt med avseende på transparens i såväl faktaredovisning som när det gäller hur slutsatser dras utifrån underlaget.

Den andra gäller ärendet som sådant och dess strategiskt stora betydelse för utformningen av transportsystemet i Storstockholmsregionen samt transportpolitisk måluppfyllelse inte bara regionalt utan också nationellt.

När det gäller planeringsprocessen och beslutsunderlaget i ett generellt perspektiv anser SIKA att denna beredningsremiss med dess underlagsdokument och de ansatser och avgränsningar som gjorts i framtagandet av beslutsunderlaget exemplifierar ett alltför snävt synsätt och endimensionellt sektoriellt tänkande. Detta angreppssätt framstår i ett ålderdomligt ljus idag när det blir alltmer tydligt för de flesta att det tvärtom krävs transportslagsövergripande ansatser för att lösa de stora utmaningar som inte bara transportsystemet utan samhället i stort står inför.

Metodiken att i planeringsfall av så pass stor strategisk betydelse för transportpolitisk måluppfyllelse som här inleda planeringsprocessen med att formulera en lösning inom ett transportslag, och därefter avfärda andra tänkbara lösningar utan att närmare undersöka om dessa skulle kunna bidra till bättre måluppfyllelse och större samhällsekonomisk nytta, är inte längre gångbar anser SIKA. Hela förfarandet med formulering av ”projekt mål” för åtgärder av denna strategiska betydelse behöver granskas och diskuteras för att säkerställa att framtagandet av beslutsunderlag samt avvägningar som görs däri på ett transparent sätt relateras till av riksdag och regering fastställda mål samt relevant lagstiftning.

Att anta ett transportslagsövergripande perspektiv i planeringen av det framtida transportsystemet är en aspekt som ökar alltmer i betydelse. Inte minst i storstadsregionerna blir behoven allt större av att hushålla med resurser i form av mark, samtidigt som de ekonomiska resurserna inte räcker till för att genomföra alla önskemål om investeringar. SIKA finner det problematiskt när enskilda trafikverk formulerar mål avseende sin egen sektor, som i sig utesluter möjligheter att lösa problemen med alternativa angreppssätt som inbegriper åtgärder utanför den egna sektorn, t ex med hjälp av andra transportslag, eller med styrmedel eller regleringar som inte ligger inom den aktuella myndighetens mandat.

I det nu pågående arbetet med att ta fram inriktningsunderlag för de långsiktiga investeringsplanerna för väg och järnväg avseende perioden 2010-2019 har behovet av att anta transportslagsövergripande perspektiv och analysera utbytbarhet mellan åtgärder mellan olika transportslag nämnts i såväl regeringens direktiv som i diskussionen mellan de olika trafikverken under processens gång. SIKA välkomnar denna utveckling i rätt riktning men har i det sammanhanget konstaterat att det fortfarande är en diskussion som kan föras enbart i den mån att trafikverkens redan gjorda prioriteringar i planeringen inte störs alltför märkbart.

SIKA finner det bakvänt att en planeringsprocess av denna dignitet inleds med att ett lösningsalternativ formuleras, istället för att förutsättningslöst identifiera och formulera de problem som ska lösas och därefter analysera vilken som lösning som är den bästa. Genom att utgå från lösningen verkar i det aktuella fallet det fortsatta utredningsarbetet haft som utgångspunkt att försöka anpassa argumentationen för det önskade alternativet till de lagkrav och samhällsmål som finns. De övriga alternativen som ingått i utredningen har därför oundvikligen hamnat på mellanhand. Nackdelen med detta är inte enbart av metodkaraktär utan riskerar att leda till en samhällsekonomiskt ineffektiv användning av investeringsmedel.

SIKA konstaterar att underlagsmaterialet som bifogats beredningsremissen inte motsvarar de krav som bör ställas på transparens i beslutsunderlag i offentlig verksamhet. Det gäller t ex den samhällsekonomiska kalkylen, som innehåller flera opreciserade antaganden och oredovisade underlag som tycks ha stor betydelse för kalkylens utfall. En brist är att underlagsrapporterna till beredningsremissen inte utgår ifrån det fattade beslutet att trängselskatt ska införas permanent i Stockholm. Således är det t ex svårt att bilda sig en uppfattning om den samhällsekonomiska nyttan eftersom kalkylen baseras på fel utgångsläge.

SIKA anser att underlagsmaterialet i denna beredningsremiss är ett typexempel på beslutsunderlag som behöver underställas dels en behovsprövning och dels en granskning av en oberoende expertkommitté tillsatt av regeringen enligt den modell som nu införts i Norge för kostnadsberäkningar för alla projekt med kostnad över 500 miljoner kr.¹

När det gäller det specifika fallet med nord-sydliga förbindelser över Saltsjö-Mälarsnittet i Stockholm konstaterar SIKA att huvudsyftet med en ny förbindelse är att förbättra tillgängligheten mellan de två regionhalvorna i länet. Men det är viktigt att utröna vem som får nytta av denna förbättrade tillgänglighet. SIKA konstaterar t ex att den nationella långdistanta trafik som behöver passera Stockholms län över Saltsjö-Mälarsnittet är liten. Behovet av en ny tvärförbindelse mellan regionhalvorna framstår således som en i första hand regional fråga. Det handlar då om att:

- Öka tillgängligheten till arbetsmarknaden för boende i regionen och dess omland. I vägutredningen redovisas tillgänglighetsmått för detta i form av andel arbetsplatser som kan nås inom en viss restid.
- Öka möjligheterna att resa/transportera mellan utpekade regionala kärnor i regionplanen.
- Slutligen ska de nya tvärförbindelserna på detta vis möjliggöra byggande av nya bostadsområden.

SIKA ser ingen anledning till att inte dessa behov skulle kunna täckas lika väl av ett ”kombinationsalternativ” som enligt vägutredningen bäst bidrar till transportpolitiska mål som tillgänglighet, regional utveckling, miljö, jämställdhet och trafiksäkerhet. Att detta alternativ har utformats på ett icke transparent sätt och utretts mindre noggrant än övriga alternativ är en brist i beslutsunderlaget anser SIKA.

SIKA konstaterar att Vägverkets avfärdande av Kombinationsalternativet sker trots att detta alternativ enligt vägutredningen leder till en ökad eller lika stor tillgänglighet till arbetsplatser i regionen både med bil- och kollektivtrafik för betydligt fler kommuner i länet jämfört med Förbifart Stockholm. Endast för Järfälla och Ekerö kommuner ökar tillgängligheten med bil mer med Förbifart Stockholm än med Kombinationsalternativet. För kollektivtrafik ökar andelen arbetsplatser i länet som kan nås med kollektivtrafik inom 45 minuter i

¹ Norskt Vegvesen, <http://www.concept.ntnu.no/KS-ordningen/KS-ordningen.htm>

Kombinationsalternativet lika mycket eller mer än för vägalternativen i 11 av 12 kommuner².

Motsvarande jämförelse mellan Förbifart Stockholm och Diagonal Ulvsunda visar att Diagonal Ulvsunda ökar tillgängligheten med bil i lika många kommuner i länet som Förbifart Stockholm. Diagonal Ulvsunda uppges ge en ”en större avlastande effekt, större tillgänglighetsvinster och högre NNK³” än Förbifart Stockholm.⁴ Det framgår således att vägtransportsystemet i regionen och den trängsel som där råder idag skulle avlastas bättre av alternativ Diagonal Ulvsunda än av alternativ Förbifart Stockholm.

Vägutredningen påpekar att Förbifart Stockholm knyter ihop områden som är ”svårare att försörja med god kollektivtrafik”⁵ än de övriga alternativen. SIKA anser att detta är kärnfrågan. Ska nya bostadsområden och regional utveckling verkligen planeras utifrån förutsättningen att en ökad utglesning och fortsatt ökad biltrafik blir nödvändig? Prognosen för person- och godstransporters utveckling fram till 2020⁶ visar att det kortväga privatresandet med bil ökar mest och att detta till stor del sker i Stockholmsregionen, där det finns god tillgång till kollektivtrafik. SIKA anser inte att en sådan utveckling är hållbar. Hela diskussionen kring den förordade lösningen för nya nord-sydliga förbindelser bottnar i regionplanen som i sin tur har sitt ursprung i planer från 1960-talet⁷. SIKA ställer sig frågan om inte den utmaning som det innebär att utveckla samhället och transportsystemet på ett betydligt mer klimatsnålt sätt än hittills ställer helt nya krav på problemlösning, alternativgenerering och transportslagsövergripande synsätt än vad som då var fallet.

² Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005. s. 172.

³ NNK = 'nettonuvärdeskvot'.

⁴ Samhällsekonomiska kalkyler för Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Transek AB 2006:18.

⁵ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005. s. 216.

⁶ Kort om Prognoser för person- och godstransporter år 2020. SIKA Rapport 2005:10.

⁷ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005. s. 22.

Problemidentifiering och alternativgenerering i planering av transportsystemet

Det initiala och också det viktigaste steget i en planeringsprocess i transportsektorn, och naturligtvis också generellt, torde vara att identifiera och definiera själva problemet som ska lösas. Det må låta självklart, men SIKa har konstaterat att det finns många exempel i just transportplanering på när utgångspunkten utgörs av själva åtgärdsförslaget (t ex "en bro") snarare än det ursprungliga problemet ("en bättre fungerande arbetsmarknad").

Vilket är då det identifierade problemet i denna vägutredning? Svaret är kanske att det är flera olika problem som ska lösas. Vägverket beskriver att *"Projektets ändamål är att lösa problemen till följd av bristande kapacitet i de nord-sydliga förbindelserna i Stockholmsregionen och att understödja de nationella och regionala målen för samhällets utveckling. Det sammanfattas som att åstadkomma 'Effektiva nord-sydliga förbindelser.'*" En viktig utgångspunkt enligt vägutredningen är regionplanen, RUFs, från 2002⁸. Regionplanen pekar på att hittills har Stockholms bebyggelse vuxit från centrum och utåt men att det nu finns ett behov av nya regionala bebyggelsekärnor som bör ges förutsättningar att utvecklas utanför det halvcentrala bandet av förorter. Dessa kärnor måste vara *"attraktiva för företagsetableringar och boende. De behöver därför ha goda kommunikationer både in mot och förbi regioncentrum. De områden som bedöms kunna utvecklas till kärnor i regionen är Flemingsberg i söder samt Barkarby-Jakobsberg och Kista-Sollentuna-Häggvik i norr. Till det kommer delregionala kärnor, Haninge centrum, Södertälje och Kungens Kurva-Skärholmen i syd och sydväst samt Täby centrum-Arninge i nordost."*⁹

Vägverket skriver i vägutredningen att *"arbetet i en vägutredning kan beskrivas som en process under vilken olika alternativ studeras och de som inte är genomförbara, tekniskt eller ekonomiskt eller för att de är oförenliga med Miljöbalken, successivt avförs. Avsikten är att det vid vägutredningens slut ska finnas ett begränsat antal vägalternativ som tillsammans med ett nollalternativ och ett förbättringsalternativ kan underställas regeringen för tillåtelseprövning."*¹⁰

Ingenting nämns om behovet av ett transportslagsövergripande perspektiv. Det framgår inte av vägutredningen eller det övriga underlaget hur och av vem det beslutats att avgränsningen för den genomförda vägutredningen ska vara att finna en lämplig vägkorridor.

SIKA konstaterar att denna lösning till ett transportslag är olycklig. SIKa anser att det är ett systemfel i planeringsprocessen att en utredning av en åtgärd med stort genomslag för möjligheterna att nå de transportpolitiska målen, inte bara i regionen utan även i landet som helhet, enbart beaktar alternativ inom en sektor,

⁸ Regionplan 2002. Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting, 2002.

⁹ Vägverket, objekt nr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005. s. 18.

¹⁰ Vägverket, objekt nr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005. s. 20.

här vägsektorn. Självklart borde en åtgärd av denna strategiska betydelse och ekonomiska dignitet underställas en transportslagsövergripande analys där frågan formuleras ”hur löser vi det identifierade problemet med bristande tillgänglighet över Saltsjö-Mälarsnittet” istället för, som nu skett, ”hur finner vi en vägkorridor som löser det identifierade problemet med bristande tillgänglighet över Saltsjö-Mälarsnittet”. Med en sådan utgångspunkt är det självklart att det blir komplicerat för Vägverket att beakta andra åtgärder och styrmedel än just vägkorridorer. Kanske är det för att understryka detta faktum som Vägverket betonar att ”Vägutredningens uppgift är att ta fram lämpliga korridorer för vägutbyggnadsalternativen och jämföra dessa”¹¹.

Vägverket har i länsstyrelsens yttrande med anledning av förstudien uppmanats att i miljökonsekvensbeskrivningen redovisa andra jämförbara sätt att uppnå syftet med projektet. Med detta avser länsstyrelsen ”förstärkning av kollektivtrafik och åtgärder för att begränsa transportefterfrågan, i första hand vägavgifter, samt kombination av dessa åtgärder och vägbyggnadsåtgärder”¹². Sålunda har Vägverket i vägutredningen utformat och analyserat det så kallade Kombinationsalternativet, som i kontrast till Vägverkets egna projektmål inte innehåller någon ny vägkorridor utan enbart förstärkningar av redan befintligt vägnät, i kombination med kollektivtrafiksåtgärder och vägavgifter.

Mål som beaktats enligt underlaget för beredningsremissen

I vägutredningen redovisar Vägverket de mål som varit utgångspunkten för denna. Förstärkningen av kapaciteten över Saltsjö-Mälarsnittet genom effektivare nord-sydliga förbindelser ska enligt Vägverket bidra till följande nationella och regionala mål:

- Riksdagens övergripande mål för transportpolitiken, nämligen att säkerställa ensamhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i landet samt de transportpolitiska delmålen.
- De övergripande mål som av landstinget formulerats i Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUF); internationell konkurrenskraft, goda och jämlika levnadsvillkor samt långsiktigt hållbar livsmiljö.
- De övergripande mål för Stockholm-Mälardalsregionen som Stockholmsberedningen formulerat (SOU 2001:51): en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i Stockholm-Mälardals-regionen säkerställs samt att transportsystemet ska vara miljömässigt, ekonomiskt, kulturellt och socialt hållbart.

Regionala mål för transportsystemet formulerade i underlagsmaterialet till RUF: Transportsystemet ska bidra till måluppfyllelse genom att

- vidga och hålla samman regionen
- förbättra tillgängligheten till regionens kärnområden och viktiga knutpunkter

¹¹ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005. s. 33

¹² Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005. s. 21

- upprätthålla en god trafikstruktur i regioncentrum
- stärka förbindelserna med regioner inom och utom landet
- förbättra trafiknätets effektivitet och säkerhet samt minska trafikens negativa miljöpåverkan
- utveckla trafiken i skärgården och på landsbygden

Vägverket hänvisar vidare till att länsstyrelsen i ”Förslag till transportmål för Stockholms län, Juni 2001” har formulerat följande utgångspunkt för transportsystemets delmål:

“Det grundläggande för regionens transportförsörjning är att vidmakthålla och stärka den höga och sammanhängande täthetens ekonomiska, sociala och ekologiska fördelar och reducera täthetens negativa effekter för hälsa, miljö och kulturvärden.”

Vidare nämner Vägverket att Väglagen anger: *”Vid byggande av väg skall tillses, att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnns med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.”*¹³

Projektmål

Vägverket redogör i vägutredningen för de projektmål som myndigheten själv har formulerat som vägledande för denna utredning, med utgångspunkt i ovanstående. Dessa projektmål är:¹⁴

Syftet med vägutredningen är att finna den lösning som sammantaget svarar mot de övergripande målen och att finna den vägkorridor som bäst löser uppgiften att:

- knyta samman de norra och södra länsdelarna och göra det möjligt att färdas mellan dessa utan att belasta Stockholms centrala delar
- skapa en förbifart för långdistant trafik
- förbättra framkomligheten på infartslederna
- förbättra möjligheterna att genom utjämnad tillgänglighet få en gemensam arbets- och bostadsmarknad för hela regionen
- möjliggöra en flerkärnig region
- ge förutsättningar för utveckling i en region med stark tillväxt

Hur projektmålen är kopplade till, härledda ur och förankrade i de transportpolitiska målen framgår ej. SIKA ifrågasätter förfarandet med att formulera projektspecifika mål, som inte är tydligt förankrade i det övergripande transportpolitiska målet eller de transportpolitiska delmålen.

Andra mål

I den samhällsekonomiska kalkylen framkommer att ”ett av syftena med en ny nordsydlig förbindelse är att minska den höga belastningen på E4”¹⁵.

¹³ SFS 1971:948, § 13.

¹⁴ Vägverket, objekt nr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s.19-20.

De analyserade alternativen

Tre alternativ har analyserats och konsekvensbedömts, dock i sinsemellan varierande utsträckning, i vägutredningen¹⁵. *Förbifart Stockholm* är delvis en tunnelloösning med trafikplatser vid Kungens Kurva, Lovön, Bergslagsplan, Lunda, Hjulsta och Häggvik. Leden blir synlig på tre sträckor, nämligen vid bro över Lambarfjärden norr om Lovön, där Mäljarbanan och E 18 korsas vid Hjulsta, samt nära Akalla vid anslutningen till E 4 i norr. Sträckan mellan Kungens Kurva och Häggvik är 20,7 km. Vägutredningen har tagit ställning för ett högre broalternativ över Lambarfjärden. Sträckan mellan Kungens Kurva och Häggvik är 20,7 km och den lägsta punkten är under Kungshatt där tunneln ligger 60 meter under Mälarens vattenyta.

Diagonal Ulvsunda förläggs huvudsakligen i två tunnelrör med tre körfält i vardera. Förutom att koppla samman regionens södra och norra delar ger Diagonalen en koppling mellan de nordvästra och sydöstra delarna av Stockholmsområdet. Alternativet utgår från Kungens Kurva. Nuvarande E 4/E 20 breddas till trafikplats Västertorp varifrån leden fortsätter i tunnel. Av- och påfartsramper kopplas till Södra Länken. Från kopplingen med E 4/E 20 i söder fortsätter Diagonal Ulvsunda i tunnel under Mälaren. Förutom vid anslutningspunkterna till E 4 blir Diagonal Ulvsunda endast synlig i Ulvsunda industriområde, där den förläggs nedsänkt på en sträcka av knappt en kilometer. Genom Ulvsunda finns två varianter, en västlig som följer nuvarande Ulvsundavägen och en östlig som innebär att den nuvarande Ulvsundavägen kan bibehålla sin funktion. Trafikplatserna Västertorp och Nyboda kompletteras, nya trafikplatser anläggs vid Ulvsundaplan (ej fullständig), vid Ulvsunda industriområde, vid Enköpingsvägen och vid E 4 norr om Kista. Ramper ansluter också från huvudtunneln till Ulvsundavägen norrut vid Solvalla. E 4/E 20 från Kungens Kurva till anslutningen av Diagonal Ulvsunda vid trafikplats Västertorp breddas till fyra körfält i vardera riktning. På motsvarande sätt breddas E 4 mellan trafikplatserna Kista och Häggvik. Sträckan mellan Kungens Kurva och Häggvik är 22,6 km och den lägsta punkten är under Oxhålsdjupet där tunneln ligger 63 m under Mälarens vattenyta.

Kombinationsalternativet är ett alternativ som anges vara utvecklat ur fyrstegsprincipen. I alternativet är en utbyggnad av befintligt vägnät kombinerat med vägavgifter för att minska trängseln och en extra kvalitetssatsning på kollektivtrafiksystemet inklusive en ny pendeltågstunnel mellan Älvsjö och Häggvik med bytespunkter vid Örnberg, Alvik, Sundbyberg och Kista. Klarastrandsleden byggs ut till fyra körfält och kopplas till Huvudstaleden i tunnel. Huvudstaleden ges också anslutningar till E 4 och kopplas i sin norra ände till en bro över Bällstaviken, Tritonbron som ansluts till Ulvsundavägen. Ulvsundavägen rustas upp till planskild standard och 70 km/tim. E 4/E 20 byggs ut till fyra körfält i vardera riktningen från trafikplats Nyboda till Kungens Kurva.

¹⁵ Samhällsekonomiska kalkyler för Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Transek AB 2006:18, s. 23.

¹⁶ Vägverket, objekt nr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005. s. 11.

Det framgår inte i underlagsmaterialet till beredningsremissen vad som ligger bakom just den utformning som Kombinationsalternativet fått. SIKA konstaterar att de regionala kärnor som knyts ihop av den nya spårinvesteringen inte är desamma som pekats ut som viktiga i regionplanen, och sålunda även i vägutredningen, att knyta ihop.

Vägverket anför inledningsvis i vägutredningen att syftet har varit att ge alla alternativ en "förutsättningslös behandling"¹⁷. SIKA kan konstatera att detta är en något förskönande beskrivning. SIKA konstaterar att det så kallade Kombinationsalternativet

- har utformats på ett sätt som gör det mindre konkurrenskraftigt i förhållande till de 'projekt mål' som Vägverket ställt de olika utredningsalternativen mot. Detta gäller i det avseendet att Kombinationsalternativets spårinvestering inte knyter samman de i regionplanen utpekade regionala kärnorna Kista, Häggvik, Kungens Kurva, Flemingsberg. Den har istället getts en annan sträckning, utan någon motivering.
- inte tycks ha beaktats förutsättningslöst utan utifrån utgångspunkten att kombinationen av vägavgifter, vägutbyggnad och kollektivtrafik inte bidrar till tillgänglighet lika väl som ensidiga satsningar på ny väginfrastruktur, vilket kanske inte är så konstigt eftersom Vägverkets projekt mål utgår ifrån en lösning som innebär en omfattande satsning på ny väginfrastruktur som enda tänkbara alternativ; och slutligen
- avfärdats av Vägverket, utan att dess utformning och effekter belysts på samma villkor som de renodlade vägalternativen i vägutredningen, eftersom Vägverket säger sig sakna utvecklade metoder för att bedöma effekterna av ett sådant alternativ och för att ställa det i relation till vägutbyggnadsalternativ¹⁸.

SIKA konstaterar att Banverket som torde vara den statliga myndighet som besitter expertkompetens avseende åtgärder i spårtransportsystemet inte tycks ha konsulterats i vare sig utformning eller effektbedömning av spårlösningen i Kombinationsalternativet. SIKA ifrågasätter, i likhet med Vägverket själva, vilken kompetens som verket egentligen har att bedöma effekter och utformning av åtgärder i spårtransportsystemet.

Måluppfyllelse avseende de transportpolitiska målen

Här behandlar SIKA vad som framkommer i underlaget för beredningsremissen avseende måluppfyllelse gentemot de transportpolitiska målen, liksom vad som framgår avseende målkonflikter.

¹⁷ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s.20.

¹⁸ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 35.

Ett tillgängligt transportsystem

Jämfört med Nollalternativet innebär såväl vägutbyggnadsalternativen som Kombinationsalternativet snabbare restider. Kombinationsalternativet förbättrar enligt Vägverket framkomligheten i alla relationer något bättre än Diagonal Ulvsunda. Förbifart Stockholm är det alternativ som vid en summering ger något bättre framkomlighet än Kombinationsalternativet.

I vägutredningen förs ett resonemang om att 'genom utjämnad tillgänglighet få en gemensam arbets- och bostadsmarknad för hela regionen och att möjliggöra en flerkärnig region'.¹⁹ Här har Vägverket för att analysera effekterna av Kombinationsalternativet tagit fram ett "mått på tillgänglighet" som inte bara inkluderar hur många målpunkter som nås inom en viss tid, utan också ska ta hänsyn till "att dåliga och dyra kommunikationer leder till att färre resor företas". Det sistnämnda benämns 'undertryckta resor'. Kombinationsalternativet ger enligt Vägverket en sämre tillgänglighet beroende på att vägavgifterna ger ett sådant 'undertryckt resande' som inte kan kompenseras med utbyggnaden av en ny pendeltågstunnel och förbättrad kollektivtrafik.

Vad som mer exakt åsyftas med 'framkomlighet' och hur detta begrepp relateras till det transportpolitiska delmålet om ett tillgängligt transportsystem framgår inte av vägutredningen. SIKA finner det lika märkligt att Vägverket med begreppet 'undertryckta resor' tycks utgå ifrån en outtalad men ändå i hög grad tillstådevarande målnivå för resandet, som en osynlig måttstock att förhålla sig till utan att den öppet redovisas. Hur många resor per dygn anser Vägverket ska göras i regionen? Tyvärr missar Vägverket här kopplingen till begreppet 'tillgänglighet', som handlar om det ärende eller den aktivitet som är syftet med en resa. SIKA finner det bekymmersamt om Vägverket anser det viktigare att göra en biltur än att nå en arbetsplats eller service. Här sätter Vägverket i sin planering tydligt fokus på att det är resorna i sig som är viktiga och som ska ökas. Hur detta är förankrat i transportpolitiska mål och övriga samhällsmål är oklart. Att företa en resa i sig kan förvisso ge välbehag och nöje men välfärdsökningen som antas skapas av att en resa företas brukar sammankopplas med ärendet för resan, inte bilturen i sig.

I utlåtandet skriver Vägverket: *"Vägutredningen visar tydligt att avgifter och kollektivtrafiksatsningar inte var för sig uppfyller projektmålen. För att klara behoven på lång sikt behövs vägutbyggnad, - avgifter och kollektivtrafiksatsningar förmår inte att tillgodose behovet av rörlighet."*²⁰ Slutsatsen är irrelevant anser SIKA eftersom det i Kombinationsalternativet är frågan om att kombinera styrmedel med satsningar på infrastruktur för att föra över resandeandelen till kollektivtrafik från bil – inte att genomföra dessa åtgärder var för sig. Här introducerar Vägverket ytterligare ett begrepp, 'rörlighet', vars koppling till de transportpolitiska målen är otydlig. SIKA uttyder detta som att

¹⁹ Vägverket, objekt nr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 90.

²⁰ Utlåtande över sammanställning av synpunkter i samband med utställning av vägutredning effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Vägverkets dnr PP20A 2002:1395, 2006-09-29, s. 16.

Vägverket återigen tycks fokusera på rörligheten i sig, och inte på vad rörligheten ska medföra i form av tillgänglighet till arbetsplatser, service, fritidsaktiviteter osv.

Vidare anför Vägverket att kollektivtrafiksatsningar inte förmår att tillgodose behovet av rörlighet²¹. SIKA ställer sig till liksom för 'framkomlighet' och 'undertryckta resor' frågande till slutsatsen att kollektivtrafik inte erbjuder 'rörlighet'. Hänvisningar till relevant forskning saknas då det inte framgår varför resor som företas med andra färdmedel än bil skulle vara sämre. En slutsats av Vägverkets resonemang verkar vara att de resor och transporter som pga avgifter flyttas till andra transportslag inte räknas. Det verkar vara så att om tillgängligheten eller 'rörlighet' ökar inom vägtransportsektorn men i t ex busstrafik och inte i biltrafik, så räknas inte detta som positivt enligt Vägverket. För SIKA framstår detta som en märklig bedömning.

Vägavgifter som minskar trängseln i vägtransportssystemet medför kortare restider och en ökad tillgänglighet inom viss restid i vägtransportssystemet. SIKA ställer sig frågande till resonemanget att tillgängligheten blir sämre med vägavgifter eftersom bilresor 'undertrycks'. SIKA finner det bekymmersamt att detta argument tycks utgöra grundval för att avfärda ett 'kombinationsalternativ' utan ordentliga analyser. SIKA är frågande inte minst mot bakgrund av att trängselavgifter kommer att införas permanent i Stockholm fr o m augusti 2007. Enligt Vägverkets resonemang kommer därmed även vägalternativen att 'drabbas' av 'undertryckt resande'.

Vägverkets resonemang om att avgifter på biltrafik skulle försämra tillgänglighet står i kontrast till den transportpolitiska principen om internalisering av externa effekter. Generellt utgör principen om internalisering av kostnader för externa effekter av transportsystemet en grundsten i den svenska transportpolitiken. I just storstadsregionerna är de externa kostnaderna för samhället av de negativa miljö- och trafiksäkerhetseffekter som biltrafiken orsakar idag *inte* internaliserade, dvs de externa effekterna av trängseln i vägnätet överstiger de skatteintäkter som här genereras av biltrafikanterna. Vägavgifter i form av trängselskatt har ofta som syfte att just bidra till en internalisering av kostnaden för de externa effekter som trängseln medför för samhället. Även om det system för trängselskatt som nu avses införas i Stockholmsregionen än så länge har oklara effekter just vad gäller internaliseringen av de externa kostnaderna, pga den nya utformningen med möjlighet till avdragsrätt för arbets- och tjänsteresor, så bedömer SIKA att de ändå kan komma att medföra ett steg i den riktningen.

Några källhänvisningar till vetenskaplig forskning för att tillgängligheten till arbetsplatser, service osv faktiskt skulle bli sämre av Kombinationsalternativet redovisar inte Vägverket. Tvärtom visar vägutredningen att tillgängligheten i form av restid till arbetsplatser ökar med bil mest i Kombinationsalternativet. Några belägg för att tillgängligheten till arbetsplatser osv skulle försämrans med satsningar på kollektivtrafik och trängselavgifter har inte heller framkommit i t ex

²¹ Utlåtande över sammanställning av synpunkter i samband med utställning av vägutredning effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Vägverkets dnr PP20A 2002:1395, 2006-09-29, s.16.

den faktiska utvärderingen av Stockholmsförsöket, eller i motsvarande utvärdering av trängselavgiftssystemet i London. Stockholmsförsöket med trängselskatt och utökad kollektivtrafik visade att resor med denna kombination av styrmedel och satsningar på alternativ till bilresor kunde föras över till andra färdmedel. I Stockholmsförsöket valde biltrafikanter att ta andra vägar, välja andra målpunkter eller i vissa fall avstå en resa som en följd av försöket. Några tecken på att detta skulle påverka den regionala ekonomin kunde inte skönjas²². Det som däremot kan åstadkommas med vägavgifter som har syftet att internalisera externa effekter av storstadstrafik är att mer utrymme i vägsystemet frigörs för näringslivets transporter, då privata trafikanter är de som kan förmodas vara benägna att pröva nya destinationer eller nya färdmedel. Utvärderingen av Stockholmsförsöket visar också på effekter i form av ett effektivare utnyttjande av befintligt transportsystem, också inom näringslivet. Dessa positiva effekter för näringslivet berörs inte i underlagsmaterialet till beredningsremissen.

I utvärderingen av Stockholmsförsöket konstateras som en följd av detta att "resmängden" i en situation före trängselavgifter inte är ett statistiskt fixt tal som "ska ersättas". Det finns en anpassningspotential, som består i att resenärer planerar sitt resande annorlunda så att antalet resor minskar. Detta ser man även i analyserna av normala årstidsvariationer. Även konstaterade stora förändringar av tung trafik (som visas i de manuella räkningarna av infartstrafiken som skedde i utvärderingen av Stockholmsförsöket) stämmer med resonemanget och berättelser om ruttplanering och uppgifter hos transportföretagen. Således finns en potential att effektivisera resandet likväl som att flytta resor och transporter till andra färdmedel.²³

Vägverket visar förvånande nog, trots den negativa argumentationen om hur Kombinationsalternativet genom vägavgifterna står för en försämrad tillgänglighet, strax därefter i vägutredningen att Kombinationsalternativet medför att tillgängligheten med bil, och inte bara med kollektivtrafik, förbättras jämfört med Nollalternativet. Andelen arbetsplatser som kan nås med bil inom 30 resp. 45 minuter²⁴ ökar jämfört med Nollalternativet från alla kommuner i Stockholms län. Anmärkningsvärt är att tillgängligheten med bil till arbetsplatser i Stockholms län, mätt som andel av länets arbetsplatser som kan nås inom 30 min, ökar lika mycket eller mer i Kombinationsalternativet jämfört med Förbifart Stockholm för 10 av 12 kommuner i länet. Endast för Järfälla och Ekerö kommuner ökar tillgängligheten med bil mer med Förbifart Stockholm än med Kombinationsalternativet. Motsvarande jämförelse mellan Förbifart Stockholm och Diagonal Ulvsunda visar att Förbifart Stockholm ökar tillgängligheten med bil mer än Diagonal Ulvsunda i hälften, 6, av länets kommuner, och i övriga kommuner ger Diagonal Ulvsunda ökad tillgänglighet för bilresor till arbetet.

²² Fakta och resultat från Stockholmsförsöket – Andra versionen – augusti 2006. www.stockholmsforsoket.se, under Utvärdering.

²³ Fakta och resultat från Stockholmsförsöket – Andra versionen – augusti 2006. www.stockholmsforsoket.se, /Utvärdering.

²⁴ Vägverket, objekt nr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 172.

För kollektivtrafik ökar andelen arbetsplatser i länet som kan nås med kollektivtrafik inom 45 minuter i Kombinationsalternativet lika mycket eller mer än för vägalternativen i 11 av 12 kommuner²⁵. I 5 kommuner ökar tillgängligheten med kollektivtrafik lika mycket eller mer för Diagonal Ulvsunda än Förbifart Stockholm, i 6 kommuner ökar tillgängligheten något mer för Förbifart Stockholm, och i Ekerö kommun räknar Vägverket med att tillgängligheten kollektivt ökar betydligt mer för Förbifarten. Men SIKA noterar att Vägverket i analyserna har räknat med ny busstrafik på Förbifart Stockholm men ej på Diagonal Ulvsunda: "Kollektivtrafiksystemet är detsamma som i Nollalternativet. Någon kollektivtrafik på Diagonal Ulvsunda har inte bedömts vara meningsfull. Huvudorsaken till det är att Tvärbanan i stora delar går parallellt med leden."²⁶ Det innebär att Förbifart Stockholm-alternativet ges en ökad kollektivtrafikkapacitet över Saltsjö-Mälarsnittet totalt sett medan motsvarande möjlighet inte räknas med när det gäller Diagonal Ulvsunda. Således har förmodligen Förbifart Stockholm getts överdrivna fördelar för kollektivtrafiken jämfört med Diagonal Ulvsunda.

Kommunikationerna till och från Ekerö kommun tillägnas en egen bilaga²⁷. Vägverket argumenterar där för att Ekerövägen, väg 261, redan idag är hårt belastad och att Förbifart Stockholm är nödvändig för att lösa kommunikationsproblemen för Ekerö kommun. I den samhällsekonomiska kalkylen redovisas uppdaterade dygnsflöden för prognosåret 2015 för båda vägutredningsalternativen. (Här noterar SIKA att endast dygnsflöden för Ekerövägen öster om den tänkta anslutningen till Förbifart Stockholm redovisas – inte väster om denna.)²⁸ Här framgår att om Diagonal Ulvsunda väljs så ökar trafiken på Ekerövägen på avsnittet förbi Drottningholm med ca 1000 fordon/dygn. SIKA har förståelse för Vägverkets oro för att denna del av Ekerövägen löper genom ett riksintresse för kulturmiljö. Men trafikprognosen som redovisas i vägutredningen visar att trafiken på Ekerövägen väster om Förbifart Stockholm kommer att öka från 25000 fordon/dygn i referensscenariot till 33000 fordon/dygn med Förbifart Stockholm respektive 27000 fordon/dygn med Diagonal Ulvsunda.²⁹ (För Kombinationsalternativet redovisas inga sådana trafikdata i vägutredningen). Således konstaterar SIKA att Förbifart Stockholm är det av utredningsalternativen som tycks leda till ökad belastning för kommunikationerna till och från Ekerö kommun.

I bilagan om Ekerös kommunikationer framgår att Ekerö kommun beräknas växa från dagens ca 24000 invånare till 35000 år 2030. Förvisso en kraftig ökning men SIKA konstaterar att de övriga kommuner i länet vars tillgänglighet till

²⁵ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 172.

²⁶ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 171.

²⁷ Ekerös transportförsörjning. Bilaga 6 till Utlåtande över utställning av vägutredningen Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Vägverket Region Stockholm, 2006-09-27.

²⁸ Samhällsekonomiska kalkyler för Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Transek AB 2006:18, s. 20 + 22.

²⁹ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 162, 165, 167.

arbetsmarknaden mätt i t ex restid med bil förbättras mer med Diagonal Ulvsunda eller Kombinationsalternativet står för en betydligt större befolkningsmängd. SIKA finner det sannolikt att det bör finnas mer kostnadseffektiva sätt att finna långsiktigt hållbara lösningar för kommunikationerna till och från Ekerö kommun än Förbifart Stockholm med en investeringskostnad på ca 25 miljarder kr.

En god regional utveckling

SIKA anser att om flerkärnighet är ett mål så bör den lösning som bäst bidrar till samhällsekonomisk effektivitet och transportpolitisk måluppfyllelse vara mest intressant. Här ingår till att börja med åtgärder för att öka antalet arbetsplatser i områden där det råder brist på sådana. Denna typ av åtgärder omnämns inte alls i beredningsremissens underlagsmaterial.

Förbifart Stockholm anges i vägutredningen vara det alternativ som är anpassat till regionplanens förslag till ny regionstruktur genom att alternativet knyter samman de regionala och delregionala kärnorna på ett effektivt sätt. SIKA noterar att detta sker genom en utglesning och i lägen som är ”svåra att försörja med kollektivtrafik”.³⁰ Detta framstår inte som en hållbar utveckling i linje med de transportpolitiska målen. I vägutredningen påpekas att andelen kollektivtrafik av det totala resandet visar en sjunkande trend i Stockholmsregionen då biltrafiken ökar snabbare: ”Det som verkar negativt på kollektivtrafikandelen är utglesningen, bebyggelsen sprider ut sig på en större yta än vad som motiveras av befolkningsökningen. En ekonomisk utveckling som innebär större hushållsinkomster ökar bilägandet och också värderingen av tid. Därmed ökar behovet av att ta sig fram snabbt och där är bilen ofta mest effektiv men det beror också på vägnätets kapacitet och spårtrafikens standard.”³¹ SIKA instämmer i detta resonemang men ställer sig frågande till varför då det vägalternativ förordas som mest bidrar till denna negativa utveckling.

Vägverket anför att investeringar i kollektivtrafiken inte skulle ge samma effekter som biltrafiken av att människor drar nytta av en vidgad arbetsmarknad då ”kollektivtrafikresenärerna tar i högre grad ut tidsvinsterna i form av tidsmässigt kortare arbetsresor” samt att transportsystemet i Kombinationsalternativet inte är ”lika effektivt som vägutbyggnadsalternativen eftersom en större andel reser med den långsammare kollektivtrafiken. Skillnaden är i storleksordningen ett par minuter långsammare arbetsresor i vardera riktningen”.³² Någon utvecklingspotential diskuteras inte – dvs vad som skulle krävas för att restiden i dessa relationer skulle minska till den som beräknas för vägutbyggnaderna. Inte heller förekommer någon diskussion om målkonflikter – Vägverket verkar argumentera för att tidsvinsterna i just vägutbyggnadsalternativen är en önskad målnivå. Vägutredningen antyder att Kombinationsalternativet skulle innebära minskade intrångseffekter och koldioxidutsläpp samt en ökad trafiksäkerhet

³⁰ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, sid 216.

³¹ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, sid 86.

³² Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 94.

jämfört med t ex Förbifart Stockholm. Exakt hur avvägningarna gjorts i dessa målkonflikter till restidsvinsternas favör framgår inte av underlagsmaterialet till beredningsremissen.

Vägverket anför att vägavgifterna medför att den totala tillgängligheten för bil och kollektivtrafik blir sämre i kommuner som saknar goda spårförbindelser och som berörs av att det blir dyrare att köra bil i de centrala delarna av regionen. SIKA saknar här ett resonemang kring hur en lösning på nord-sydliga förbindelser som baseras på en spårförbindelse då kan kompletteras med åtgärder som förbättrar tillgängligheten i dessa kommuner. Några sådana uppgifter redovisas inte i underlaget till beredningsremissen.

SIKA konstaterar sammanfattningsvis att Vägverkets avfärdande av Kombinationsalternativet sker trots att detta alternativ leder till en ökad tillgänglighet till arbetsplatser i regionen både med bil- och kollektivtrafik. Vägverket kan ursäktas med att vägutredningen togs fram innan utvärderingen av Stockholmsförsöket var klar och innan beslut om permanent införande av trängselskatt i Stockholms län hade fattats (2006). Men effektbedömningar³³ av de olika utredningsalternativen behöver uppdateras utifrån de förutsättningar som gäller idag och inte för flera år sedan. SIKA anser att beslut om ett av Sveriges mest kostsamma infrastrukturprojekt i de långsiktiga investeringsplanerna inte kan baseras på föråldrad kunskap och obsoleta framtidsscenarios.

För en jämförelse mellan Diagonal Ulvsunda och Förbifart Stockholm framgår av underlagsmaterialet att förstnämnda ger en större avlastning för trängseln i det befintliga transportsystemet än Förbifart Stockholm. Det är naturligt eftersom Diagonal Ulvsunda ligger närmare Stockholms centrala delar, där den största delen av resandet idag har antingen start- eller målpunkt i rusningstid. Ringleder etc kan endast delvis avlasta det befintliga vägnätet (föreslagna kringfartsleder beräknas t ex ge minskningar på omkring 11-14 % över innerstadsbroarna)³⁴.

Hur omfördelningen av trafik ser ut jämfört med nollalternativet om Diagonal Ulvsunda och Kombinationsalternativet byggs jämfört med Förbifart Stockholm, borde redovisas i form av matriser med start- och målpunkter för resorna. Nu redovisas avseende vägalternativen kartor med omfördelning mellan broarna i Saltsjö-Mälarsnittet, men information saknas alltså om varifrån och till vilka målpunkter de olika resorna ska företas. Kombinationsalternativets trafikeffekter redovisas inte i samma omfattning som motsvarande data för vägalternativen. Varför Kombinationsalternativets trafikeffekter inte redovisas på ett likvärdigt sätt framgår inte.

En fråga som inte diskuteras i underlagsmaterialet är vilket år som vägkapaciteten i utbyggnadsalternativen blir mättad, och hur transportbehoven då ska mötas. I regionplanen, som anges vara en central utgångspunkt för vägutredningen,

³³ Med 'effektbedömningar' avser SIKA i första hand gentemot de transportpolitiska delmålen och det övergripande transportpolitiska målet om ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem.

³⁴ Utvärdering Stockholmsförsöket, slutrapport.

framgår t ex att om regionplanens stora investeringar som t ex Förbifart Stockholm, Österleden och Citybanan skulle stå färdiga redan 2015, så skulle trängseln i regionens vägnät då vara på samma nivåer som 1997³⁵. SIKA ställer sig frågan när detta inträffar enligt Vägverkets trafikprognoser. Detta borde redovisas och likaså hur de alternativa lösningarna då ser ut för att ta hand om trängseln i vägnätet när den återkommer i dagens omfattning 5, 10 eller 15 år efter invigningen av mångmiljardsatsningen Förbifart Stockholm. En fråga är t ex hur beredskapen ser ut för att i så fall utvidga de nord-sydliga förbindelserna med ytterligare körfält för att svälja ett ökat biltrafikinhav från en ökande befolkning med ökande levnadsstandard? Om lösningen då blir att söka dämpa trafikillväxten med styrande vägavgifter eller andra styrmedel, så bör det redovisas hur den samhällsekonomiska lönsamheten av investeringen påverkas av ett sådant scenario.

Ett jämställt transportsystem

I vägutredningen anges att Kombinationsalternativet bedöms vara det bästa ur jämställdhetssynpunkt. Diagonal Ulvsunda innebär att exploateringstrycket kommer i områden där kollektivtrafiken har goda förutsättningar att utvecklas. Förbifart Stockholm passerar glesare områden som är svårare att försörja med god kollektivtrafik med hög turtäthet³⁶.

SIKA instämmer i bedömningen då den ligger i linje med de nya kunskaper som framkommit i projektet Stockholm Jämt om jämställda kommunikationer, där en genomgång av mäns och kvinnors resvanor tyder på att det existerar könsskillnader i val av färdmedel och resvanor oberoende av alla andra förutsättningar såsom ålder, inkomst, civilstånd etc³⁷.

Säker trafik

I vägutbyggnadsalternativen ökar trafikarbetet vilket gör att dessa endast är marginellt bättre än Nollalternativet, trots omfördelning av trafik från olycksbelastade vägar till nya trafikleder. Sammantaget ger Kombinationsalternativet den bästa effekten på trafiksäkerheten eftersom det totala trafikarbetet med bil minskar med 6 % jämfört med Nollalternativet. Det innebär att alternativet skulle kunna ge i storleksordningen 40 färre dödade och svårt skadade per år jämfört med Nollalternativet. Motsvarande siffra för Förbifart Stockholm och Diagonal Ulvsunda är 6 respektive 2 färre döda och svårt skadade per år. Med tanke på de höga kostnaderna för vägutbyggnadsalternativen och det blygsamma utfallet på trafiksäkerhet skriver Vägverket att trafiksäkerhetsåtgärder på anslutande vägnät skulle behövas för att uppnå en bättre målpuffyllelse³⁸.

³⁵ Känslighetsanalyser, tidigarelagt trafiknät. Trafiken i Regionplan 2000, s. 59. Regionplane- och trafikkontoret Program & förslag 4, 2000.

³⁶ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, sid 216.

³⁷ Mäns och kvinnors resande: Vilka mönster kan ses i mäns och kvinnors resande och vad beror dessa på? Transek AB 2006:51.

³⁸ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 216

Enligt vägutredningen visar en genomförd riskanalys att de två vägutbyggnadsalternativen erbjuder säkrare transportmöjligheter för farligt gods jämfört med såväl Nollalternativet som Kombinationsalternativet. SIKA noterar här att långdistant genomfartstrafik av tunga fordon som passerar Saltsjö-Mälarsnittet på sin väg genom Stockholms län utgörs av ett 30-tal fordon per dygn (se nedan) vilket är försumbart när dygnstrafiken över detta snitt bedöms bli uppåt 400000 fordon³⁹. Hur transportvägarna ser ut för transporter med farligt gods som inte är nationell genomfartstrafik och huruvida sådana transportflöden med farligt gods till vissa delar kan styras om till andra transportslag och andra omlastningspunkter framgår inte.

En god miljö

Koldioxidutsläppen och hushållning med fossila bränslen i regionen är direkt beroende av det totala trafikarbetet medan val av vägkorridor eller teknisk vägutformning har relativt liten betydelse, skriver Vägverket i vägutredningen. Avgörande är ekonomiska styrmedel, utveckling av fordon och bränslen samt utbyggnaden av kollektiva trafiksystem. Med vägutbyggnadsalternativen ökar trafikarbetet och därmed utsläppen av koldioxid till atmosfären. För vägutbyggnadsalternativen rör det sig om ca 140 000 ton. Kombinationsalternativet ger en minskad biltrafik och innebär därför en minskning av koldioxidutsläppen på ca 160 000 ton jämfört med Nollalternativet.⁴⁰

I den samhällsekonomiska kalkylen anges koldioxidutsläppen tvärtom minska i vägutbyggnadsalternativen, trots ett ökat trafikarbete. Anledningen är enligt den jämförande analys som har gjorts att det sker omfördelning av trafik från främst innerstadsgator till trafikleder⁴¹. Dessa omfördelningar uppges uppväga de ökade utsläpp från den nygenererade trafiken som en ny vägförbindelse ger upphov till. Hur denna omfördelning ser ut, t ex avseende restidpunkt, start- och målpunkter, samt hur omfattande den omfördelade trafiken är i relation till den nyalstrade redovisas inte. Posten för drivmedelsskatt i den samhällsekonomiska kalkylen ökar för vägutbyggnadsalternativen, vilket brukar betyda att bränsleförbrukningen ökar, och således kvarstår en osäkerhet om i vilken riktning koldioxidutsläppen egentligen påverkas. I SIKA:s och trafikverkens prognos för trafikutvecklingen fram till år 2020⁴² framgår att det kortväga privatresandet med bil väntas öka mest och en stor del av denna ökning förväntas ske i Stockholmsregionen, innan Förbifart Stockholm och en Österled har byggts. En viktig aspekt anser SIKA är hur andelen personresor i regionen med bil respektive kollektivtrafik skulle påverkas av de olika alternativen. Detta kommenteras knappt i underlagsmaterialet till beredningsremissen.

³⁹ Samhällsekonomiska kalkyler för Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Transek AB 2006:18.

⁴⁰ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 40.

⁴¹ Effektivare nordsydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Emissioner av koldioxid. Jämförande analys av olika beräkningar. Tyréns 2007-02-23.

⁴² Kort om prognoser för person- och godstransporter år 2020. SIKA Rapport 2005:10.

SIKA anser att det därför är en nyckelfråga att belysa hur de klimatpåverkande utsläppen från vägtrafiken påverkas av de vägutbyggnader som här diskuteras. SIKA beklagar att trafikprognosunderlagen för de helt skilda siffrorna i vägutredningen och den samhällsekonomiska kalkylen inte redovisas åtminstone till en del så att effekterna av omfördelad trafik relaterat till nyalstrad trafik närmare kan granskas.

På lokal nivå kan luftföroreningar och buller ha betydande hälsoeffekter. Kombinationsalternativet medför en allmän dämpning av trafikmängderna vilket ger de lägsta utsläppen av kväveoxider och flyktiga kolväten i regionen och därmed de mest positiva hälsoeffekterna av alternativen⁴³. När det gäller risker i samband med transporter av farligt gods är Kombinationsalternativet sämre än vägutbyggnadsalternativen menar Vägverket. Vägutbyggnadsalternativen utesluter inte att man även inför ekonomiska styrmedel för att minska trafiken lokalt i innerstaden vilket skulle ge en positiv hälsoeffekt skriver Vägverket. SIKA ställer sig frågan hur detta rimmar med slutsatserna i vägutredningen i övrigt att styrmedel som t ex vägavgifter för att minska trafiken skulle inverka menligt på tillgänglighet och regional utveckling (se ovan).

Energiåtgången är minst i Kombinationsalternativet, dels genom ett mindre trafikarbete med bil men också genom mindre omfattande ventilationssystem i tunnarna. Resursåtgången för byggmaterial är omfattande i alla alternativen.

När det gäller effekter på natur- och kulturmiljöer innebär Förbifart Stockholm enligt vägutredningen negativa konsekvenser för riksintresset Mälaren med öar och strandområden och för Lovön som är riksintresse för kulturmiljövården. På norra Lovön och vid Grimsta strandområde påverkas områdets värde för bad och friluftsliv negativt. Inom Järva friområde finns förutsättningar att minska buller och barriäreffekter genom tunnelförläggning och bullerskydd. Dock påverkas kulturhistoriska värden negativt. För Diagonal Ulvsunda och Kombinationsalternativet är påverkan liten⁴⁴.

Länsstyrelsen i Stockholms län har konstaterat att ”de samlade värdena för natur-, kultur- och friluftslivsintressena inom riksintresset Mälaren och öar och strandområden så som de redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen, utgör en påtaglig skada i miljöbalkens mening”.⁴⁵

Kombinationsalternativet inkluderar i likhet med Diagonal Ulvsunda bullerskyddsåtgärder på delar av E 4. Sammantaget bedöms Diagonal Ulvsunda

⁴³ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 217.

⁴⁴ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s.217

⁴⁵ Yttrande över Vägverkets vägutredning Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Länsstyrelsen i Stockholms län, beteckning 3431-2005-36002, 2005-01-26, s. 38.

och Kombinationsalternativet ge störst minskning av antalet bullerstörda. Förbifart Stockholm innebär att tysta miljöer på Norra Lovön och Grimsta försvinner. Delar av Järvafältet blir tystare.

Hög transportkvalitet

SIKA noterar att frågan om sårbarhet, dvs att förbindelserna över Saltsjö-Mälarsnittet är känsliga ifall någon av dem slås ut och olika sätt att öka beredskapen för sådana situationer, i princip inte alls berörs i vägutredningen trots att den nämns som viktig i ställningstagandet. SIKA anser att underlaget i denna fråga behöver utvecklas betydligt mer.

Tillförlitlighet i leveranser och restider kan för näringslivet åstadkommas genom den ökade tillgänglighet som uppstår när en del av resandet för privata bilresor förs över till kollektivtrafik samt dämpas genom vägavgifter. Det kommande permanenta trängselskattesystemet i Stockholm bygger på avdragsrätt för näringslivets transporter, vilket torde ge en ökad tillgänglighet i form av kortare restider och säkrare tidsangivelser för leveranser, utan att kostnaderna för trängselavgifter och för administration av dessa ökar i motsvarande grad. Om detta går det inte att finna något i beredningsremissens underlagsmaterial.

Fyrstegsprincipen?

SIKA anser att det framgår av underlagsmaterialet till beredningsremissen att utgångspunkten för hela utredningsarbetet varit att en ny vägkorridor ska genomföras, detta har till och med utgjort ett uttalat mål för hela planeringsprocessen. Utgångspunkten har således varit att en steg 4-åtgärd i vägtransportsystemet ska genomföras. Syftet med att tillämpa fyrstegsprincipen i en planeringsprocess är däremot att utifrån en förutsättningslös ansats söka finna lösningar på ett identifierat problem.

Vägverket tar också i vägutredningen ställning emot vägavgifter, ett styrmedel som enligt fyrstegsprincipens steg 1 skulle kunna påverka efterfrågan av resor och transporter. Vägverket avfärdar vidare möjligheten att stimulera överföring av resor till kollektivtrafik, med hänvisning till att detta ger en sämre tillgänglighet och motverkar projekt målet som innebär ökad tillgänglighet med biltrafik. Överföring av resor till kollektivtrafik skulle kunna hänföras både till steg 2 i fyrstegsprincipen (effektivare utnyttjande av befintligt transportsystem både för biltrafik samt för kollektivtrafik genom ökad trafikering i denna) samt steg 3 och 4 (smärre utbyggnad och nybyggnation av infrastruktur för kollektivtrafik) Således kan inte fyrstegsprincipen ha tillämpats i egentlig mening.

En steg 1-åtgärd som inte ens diskuteras i underlagsmaterialet till beredningsremissen är hur grundproblemet som utredningen syftar till att lösa, en icke-fungerande arbetsmarknad, skulle kunna lösas åtminstone delvis med åtgärder som t ex stimulerar en ökad tillgång på arbetsplatser i den del av regionen där detta är en brist.

I ett resonemang kring fyrstegsprincipen i vägutredningen anför Vägverket att för att kunna bygga billigt så är lösningen att verka för en utglesning till områden med lägre markvärden. Utglesningen är en av de faktorer som bidrar till ökad efterfrågan på biltrafik och mindre resandandelar med kollektivtrafik. SIKA konstaterar att det förordade vägalternativet just bidrar till en ökad utglesning till områden som är svåra att kollektivtrafikförsörja⁴⁶.

Ingen samhällsekonomisk analys gjord

Många av de samhällsekonomiska vinsterna av en sådan här investering är svåra att kvantifiera, skriver Vägverket i vägutredningen⁴⁷. SIKA konstaterar att detsamma gäller de samhällsekonomiska förlusterna. Dessa ägnas dock inget utrymme i den samhällsekonomiska kalkyl som bifogats beredningsremissen.

Negativa externa effekter ingår inte i kalkylen

En fristående analys som gjorts av forskare vid KTH och Handelshögskolan i Göteborg påpekar att den samhällsekonomiska kalkylen inte innehåller alla relevanta effekter. Väsentliga missade faktorer som rapportförfattarna har identifierat är att kalkylen

- Inte räknar med trängselavgifter i grundscenariet som slutsatsen baseras på,
- bortser från indirekt energianvändning och utsläpp i samband med byggande och drift av vägarna,
- Inte har kvantifierat den samhällsekonomiska kostnaden för intrång i natur- och kulturmiljöer.

SIKA instämmer i rapportens iakttagelser. Den samhällsekonomiska kostnaden för intrång i natur- och kulturmiljöer torde för Förbifart Stockholm vara betydande med tanke på digniteten i de riksintressen och andra skyddsvärda natur- och kulturmiljöer som intrång skulle ske i.

Kalkylen beaktar bara två av de tre alternativen i vägutredningen

Vägverkets samhällsekonomiska kalkyl innefattar inte Kombinationsalternativet. Varför någon samhällsekonomisk kalkyl inte genomförts av detta alternativ framgår inte. SIKA anser att det är en stor brist i utredningsunderlaget.

Kombinationsalternativets spårlösning tycks inte vara optimalt placerad i förhållande till de regionala kärnor som regionplanen önskar att knyta ihop. Men principen att tillhandahålla ökad tillgänglighet över Saltsjö-Mälarsnittet baserad på kollektivtrafik som ger mindre negativa effekter för exempelvis de mål som rör miljö och trafiksäkerhet bör kunna ge en samhällsekonomisk lönsamhet väl så god

⁴⁶ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 216.

⁴⁷ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 14.

som vägalternativen. Vägutredningen visar att tillgängligheten också för vägtrafiken skulle öka jämfört med nollalternativet i Kombinationsalternativet. I vägutredningen anges helt kort att Kombinationsalternativet ger ”samhällsekonomiska vinster genom bättre hälsa och säkerhet och mindre utsläpp”.

Stora osäkerheter i den redovisade kalkylen

Men är det förordade vägalternativet samhällsekonomiskt lönsamt enligt den samhällsekonomiska kalkylen som bifogats beredningsremissen? SIKA finner att detta är svårt att besvara. Kalkylens egen slutsats är att både Förbifart Stockholm och Diagonal Ulvsunda är lönsamma (NNK = 0,28 resp. 0,41).

Investeringskostnaden osäker

Någon känslighetsanalys för investeringskostnaden verkar Vägverket inte ha gjort⁴⁸. SIKA befarar att investeringskostnaden baseras på mer eller mindre träffsäkra antaganden eftersom det tycks som om detaljerade tekniska undersökningar för genomförandet inte har gjorts ännu. Det är därför inte osannolikt att investeringskostnaden kan komma att förändras i någon riktning. Den samhällsekonomiska lönsamheten i form av nettonuvärdeskvot kommer naturligtvis att påverkas av detta. Historiskt är ett problem både i Sverige och i andra länder är att investeringskostnader för infrastruktur tenderar att underskattas i den samhällsekonomiska kalkylen⁴⁹. Det visar inte minst den nyligen redovisade revideringen av planerna avseende 2004-2015⁵⁰. Banverkets anslag har t ex justerats med 1 procent medan byggkostnaderna ökat med 17 procent. Tar trafikverken verkligen rätt ’höjd’ för god tillväxt och därmed en stigande kostnadsutveckling när de gör sina kalkyler? En iakttagelse är att trafikverken nog tenderar att räkna lite ”lågt” och inte i tillräcklig utsträckning i sina kostnads kalkyler ’tar höjd’ för tillväxt av BNP och högkonjunktur vilket pressar upp efterfrågan och därmed naturligtvis leder till att byggkostnaderna för infrastrukturåtgärder blir högre än beräknat.

Kalkylen för nord-sydliga vägförbindelser anger exakt samma investeringskostnad för båda vägsträckningarna som analyserats. För båda alternativen gäller att NNK inte ligger långt ifrån noll samtidigt som det råder osäkerhet kring exempelvis hur tunnelpåfarterna ska byggas och vilka kostnader detta verkligen kommer att innefatta⁵¹. Hur stor osäkerheten är, framgår inte i det beslutsunderlag som finns (kalkyl, ställningstagande och vägutredning⁵²). Risken

⁴⁸ SIKA dnr 232-200-06, Frågor om samhällsekonomisk kalkyl, 2007-03-30.

⁴⁹ Infrastrukturinvesteringar – en kostnadsjämförelse mellan plan och utfall i 15 större projekt inom Vägverket och Banverket, RRV 1994:23.

Flyvbjerg, Bent., Skamris Holm, Mette., Buhl, Sören: “Underestimating Costs in Public Works Projects - Error or Lie?”, *Journal of the American Planning Association*, Vol 68, No 3, Summer 2002.

⁵⁰ Remiss av reviderad Nationell plan för vägtransportssystemet investeringar, 2004 - 2015. Vägverket PP10A 2007:1163, 2007-04-02.

Reviderat förslag till framtidsplan för järnvägen. Remissversion. Banverket 2007-04-02.

⁵¹ Källa: Vägverket Region Stockholm.

⁵² Samhällsekonomiska kalkyler för Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Transek rapport 2006:18.

Ställningstagande till vägutredningen Effektivare nordsydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Vägverket Beteckning: PP20A 2002:1395, Datum: 2006-10-11.

är således att investeringskostnaderna i ett tidigt skede underskattas. För projekt där den samhällsekonomiska lönsamheten är svagt positiv med NNK strax över 0 kan detta medföra att lönsamheten blir negativ.

SIKA har i den nu pågående inriktningsplaneringen betonat vikten av att trafikverken fullt ut beaktar en framtida ökad kostnadsbild som ökad sårbarhet för infrastruktur pga klimatförändringar kan medföra. Hur dessa aspekter hanteras i fallet Nord-sydliga förbindelser framgår inte av underlagsmaterialet i beredningsremissen.

Osäkra antaganden

I kalkylen⁵³ anges att ”prognoserna för yrkestrafik vilar på grövre antaganden, en uppskriven matris från 1998” och att ”65 % av tillgänglighetsvinsterna härstammar från yrkestrafikens vinster, trots att denna trafik utgör en relativt liten andel av all trafik i länet”⁵⁴.

65 % av tillgänglighetsvinsterna i kalkylen vilar således på ’grövre antaganden’. Det framgår inte av kalkylen vad dessa antaganden baseras på eller om det har gjorts någon känslighetsanalys för denna nyttopost, t ex med avseende på hur kalkylens utfall påverkas om dessa antaganden slår fel åt ena eller andra hållet⁵⁵.

I kalkylen är det oklart hur yrkestrafik definieras. Begreppet tycks användas synonymt för service- och hantverkstransporter men det framgår inte om godstransporter ingår. För yrkestrafik har i kalkylen använts regionala tjänstetidsvärden med bil (190 kr/persontimme) och för godstrafiken 50 kr/fordonstimme (lastbilar med släp) resp. 10 kr/fordonstimme (lastbilar utan släp). Behandlingen av lokala, regionala service-, hantverks- och godstransporter i samhällsekonomiska kalkyler behöver utvecklas och det finns ingen fastslagen regel för vilka tidsvärden som ska användas för dessa olika typer av trafik. Huruvida det är korrekt att använda tjänstetidsvärden med bil för service- och hantverkstransporter är därför en fråga som är angelägen att diskutera, då dessa tidsvinster slår igenom kraftigt i kalkylen⁵⁶.

Utgångsläget för kalkylen inte korrekt

Nyttominskningen av nordsydliga förbindelser är 15-20 % av den beräknade nyttan om trängselavgifter införs enligt ett system som liknar det som nu ska införas i Stockholm, men med avgift på Essingeleden⁵⁷. Någon känslighetsanalys har ej gjorts utifrån det system som prövades i Stockholmsförsöket, och som nu med samma avgiftsnivåer och geografiska avgränsningar som under försöket ska

Nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Sammanfattning av vägutredning. Vägverket, juni 2005.

⁵³ Samhällsekonomiska kalkyler för Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Transek rapport 2006:18, sid 42.

⁵⁴ Samhällsekonomiska kalkyler för Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Transek rapport 2006:18, s. 60.

⁵⁵ SIKA dnr 232-200-06, Frågor om samhällsekonomisk kalkyl, 2007-03-30.

⁵⁶ Vierth, Inge: Godstransporter i samhället – GODIS. Ett temaprojekt vid VTI. VTI-notat 12-2007. Utgivningsår 2007.

⁵⁷ Samhällsekonomiska kalkyler för Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Transek rapport 2006:18, sid 45.

återinföras permanent fr o m augusti 2007. Detta trots att det har funnits god tid till detta under den tid som löpt mellan regeringens tillkännagivande hösten 2006 om att trängselavgifter ska införas permanent och att Vägverket skickat ut beredningsremissen. SIKA anser att den samhällsekonomisk kalkylen blir tämligen intetsägande eftersom den bygger på grundförutsättningen att det inte kommer att finnas vägavgifter i Stockholmsregionen, när det sedan hösten 2006 har varit klarlagt att så blir fallet. Istället borde Vägverket ha ombesörjt en uppdatering av kalkylen utifrån de omvärldsförutsättningar som faktiskt kommer att gälla framöver. Den gjorda känslighetsanalysen är också irrelevant eftersom det inte är planerat i dagsläget att avgiftsbelägga Essingeleden. En avgift på Essingeleden kan förmodas 'trycka ut' mer trafik på både Förbifart Stockholm och Diagonal Ulvsunda än vad som blir fallet med trängselavgifter motsvarande den geografiska avgränsning som nu kommer att införas.

I kalkylens basscenario är utgångspunkten att bensinpriserna kommer vara konstanta under den analyserade perioden. Självklart är det svårt att förutsäga prisutvecklingen för fossila drivmedel under 20-40 år framåt men mot bakgrund av klimatproblematiken kan det inte vara alltför osannolikt att ökad koldioxidbeskattning kommer att vara en faktor som leder till höjda drivmedelspriser, höjda råoljepriser en annan. Här redovisas en känslighetsanalys i kalkylen. Enligt denna skulle den samhällsekonomiska lönsamheten sjunka kraftigt t ex med bensinprishöjningar på 50 %.

Externa effekter för ökade koldioxidutsläpp och hälsofarliga luftföroreningar oklara

Som nämnts ovan, så har Vägverket efter SIKAs fråga i november 2006⁵⁸ angående de stora skillnaderna i vägutredningen och den samhällsekonomiska kalkylen gällande angivna utsläppsnivåer av koldioxid samt även kväveoxider och partiklar låtit ta fram en jämförande analys. Även i underliggande material såsom regionplanen samt Stockholmsberedningen anges de planerade förbifarterna ge ökade koldioxidutsläpp. I den jämförande analysen⁵⁹ anges förklaringen till skillnaden vara att den samhällsekonomiska kalkylen bygger på en ny trafikprognos, samt att Samkalkmodellen som använts för de samhällsekonomiska beräkningarna i kalkylen tar hänsyn till om trafikarbete flyttas från innerstadsgator med relativt höga emissionsvärden till trafikleder med lägre emissionsvärden.

Likväl redovisas en ökning av posten "drivmedelsskatt på vägtrafik" med +2277 Mkr i Förbifart Stockholm-scenariot respektive +1818 Mkr i Diagonal Ulvsunda-scenariot jämfört med referensscenariot⁶⁰. När det gäller drivmedelsskatten så tas både energiskatten och koldioxidskatten ut per liter bränsle. De är således båda två proportionella mot bensinförbrukningen. Energiskatten är visserligen differentierad efter bränslets miljöklass, vilket koldioxidskatten inte är. I en traditionell samhällsekonomisk kalkyl över en väginvestering så mäts värdet av investeringen genom att man summerar alla förändringar i res- och

⁵⁸ SIKA dnr 232-200-06, Frågor om samhällsekonomisk kalkyl, 2006-11-24.

⁵⁹ Effektivare nordsydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Emissioner av koldioxid. Jämförande analys av olika beräkningar. Tyréns 2007-02-23.

⁶⁰ Samhällsekonomiska kalkyler för Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Transek rapport 2006:18, tabell 4.1 och tabell 4.2

transportkostnader för trafikanterna till följd av investeringen. Posten "drivmedelsskatt" bör i det fallet vara kopplad till förändringen av fordonskostnader p g a investeringen. Om det är förändringen i trafikanternas inbetalning av drivmedelsskatt som avses så innebär en negativ post att bränsleförbrukningen (och skatteinbetalningen) har minskat, förmodligen genom att den nya vägen gjorts kortare och rakare.

I denna kalkyl är posten drivmedelsskatt i båda vägalternativen positiv jämfört med referensscenariot, vilket alltså antyder ökad bränsleförbrukning – alltså samtidigt som koldioxidutsläppen, som brukar vara proportionella mot bränsleförbrukningen, anges minska i vägalternativen jämfört med referensscenariot.

Trafikprognosen i sin helhet väcker nyfikenhet. Den har tagits fram som underlag för den samhällsekonomiska kalkylen och ger resultat som väsentligt skiljer sig från det underlag som vägutredningen och miljökonsekvensbeskrivningen bygger på. I olika delar av underlagsmaterialet till beredningsremissen redovisas således sinsemellan helt avvikande siffror. Den nya trafikprognosen borde därför redovisas i sin helhet och inte bara i form av enstaka stapeldiagram för utvalda länkar i kalkylen. Det hade varit önskvärt att se prognosen redovisad t ex i form av en matris för att beskriva reserelationer mellan olika områden och på olika länkar för att beskriva hur trafikflödena kommer att se ut i de båda vägalternativen, och i Kombinationsalternativet, jämfört med referensscenariot. Det framgår inte av den jämförande analysen vilken typ av trafik, dvs vilka start- och målpunkter den har, som flyttar från innerstadsgator och via broarna över Saltsjö-Mälarsnittet till den nya trafikleden. Scenariot med minskade koldioxidutsläpp p g a överflyttning av trafik till den nya trafikleden bygger på tanken att det råder fritt flöde, dvs ingen trängselsituation, på den sistnämnda. Det framgår inte hur många år som den nya trafikleden förväntas ha 'fritt flöde' under de tider på dygnet som det råder trängsel i delar av vägnätet. Som ovan redovisats anger regionplanen att trängseln i vägtrafiken kommer vara tillbaka på 1997 års nivå redan år 2015 även om både Citybanan, Förbifart Stockholm och Österleden har byggts då.

Underlag för att redovisa denna typ av data torde redan finnas i konsultens Emmadatabas över trafikprognosen men finns inte presenterade som läsbara och tolkningsbara resultat. Vägverket har inte ansett det nödvändigt⁶¹ att uppdatera uppgifterna i vägutredningen utifrån de nya data som den senaste trafikprognosen ger. I beredningsremissen redovisas således olika versioner av siffror i olika dokument som sinsemellan är inkonsistenta.

SIKA anser att för en så kostsam investering, och likaså kostsam och omfattande utredning, som detta gäller så är det förvånande att det inte läggs lite extra tid på att redovisa korrekta siffror och ingångsdata i form av underliggande trafikprognoser så att beslutsunderlaget i beredningsremissen blir korrekt och transparent. En ordentlig redovisning av beräkningsförutsättningarna för de externa effekterna i den samhällsekonomiska kalkylen är högst angelägen anser SIKA.

⁶¹ SIKA dnr 232-200-06, Frågor om samhällsekonomisk kalkyl, 2007-04-25.

Fördelningseffekter redovisas ej

SIKA anser att fördelningseffekter av de olika utredningsalternativen behöver redovisas. Med detta menas att belysa hur samhällsekonomisk nytta av förslaget till reviderad Framtidsplan fördelas mellan olika grupper i samhället.

Detta gäller t ex mellan män och kvinnor, utifrån det transportpolitiska delmålet om ett Jämställt transportsystem, samt också nyttofördelning mellan olika inkomstgrupper i samhället. Åtminstone nyttoeffekter för män respektive kvinnor är en faktor som ska vara möjlig att särredovisa utifrån prognoser och kalkyler i Sampers resp. Samkalk.

För grupper utan körkort och för kollektivtrafikresenärer uppges i vägutredningen att Kombinationsalternativet ger större fördelar medan det för de som disponerar bil är bättre med vägutbyggnader⁶².

Kalkylen bör granskas av oberoende expertpanel

SIKA anser att beslutsunderlag i transportsektorn t ex vad gäller samhällsekonomiska kalkyler ibland tenderar att bli mindre transparent ju större och mer komplex den aktuella investeringen är. I det aktuella fallet redovisas inte den trafikprognos som har gjorts i samband med den samhällsekonomiska kalkylen. De data och siffror för trafikflöden, emissioner osv som redovisas i vägutredningen överensstämmer inte med motsvarande siffror som ligger till grund för den samhällsekonomiska kalkylen. SIKA anser att den aktuella samhällsekonomiska kalkylen och de underlag och antaganden som ligger till grund för denna behöver redovisas utförligare än bara på det övergripande plan som nu skett, med tanke på investeringens dignitet.

I Stockholmsförsöket med trängselskatt och utökad kollektivtrafik granskades utvärderingen bl a avseende den samhällsekonomiska analysen av en expertpanel på övergripande nivå. I Norge har sedan år 2000 prövats något som kallas KS2 'kvalitetssikring fase 2'. Det innebär att kostnadsberäkningar för alla projekt med kostnad över 500 miljoner kr ska granskas av vissa konsultfirmor, som godkänns av det norska Finansdepartementet. Fr o m 2007 tillämpas i Norge också KS1, 'kvalitetssikring i en tidig fase', som innebär att alla projekt som bedöms kan bli dyrare än 500 miljoner kr bl a ska underkastas en behovsutredning som sedan ska kvalitetssäkras av andra utvalda konsulter. Därefter ska regeringen godkänna att man får gå vidare med planeringen av projektet⁶³.

SIKA menar att underlaget i denna beredningsremiss, framförallt den samhällsekonomiska kalkylen och dess underliggande trafikprognos, är ett typexempel på beslutsunderlag som skulle vara intressant att underställas granskning av denna typ av oberoende expertkommitté, tillsatt av exempelvis regeringen, för att åstadkomma transparens i beslutsunderlaget.

⁶² Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 13.

⁶³ Källa: Norskt Vegvesen, <http://www.concept.ntnu.no/KS-ordningen/KS-ordningen.htm>

Oklart hur gjord prioritering bottnar i måluppfyllelse

När det gäller de transportpolitiska målen skriver Vägverket att ”alternativen har värderats utifrån projektmålen och de trafikpolitiska målen. Av de trafikpolitiska målen fångar projektmålen upp tre av dessa, tillgänglighet, transportkvalitet och regional utveckling. Trafiksäkerhet, jämställdhet och miljö som utgör de övriga trafikpolitiska målen har därför också utvärderats. Vägutredningen tar inte ställning till hur målen ska värderas inbördes.”⁶⁴ Detta emotsägs dock av formuleringen ”Båda vägutbyggnadsalternativen uppfyller projektmålen väl” medan ingenting nämns om motsvarande slutsats rörande måluppfyllelse gentemot de transportpolitiska målen.

SIKA har problem att följa logiken i hur slutsatser om måluppfyllelse har dragits baserat på de fakta som presenteras i underlagsmaterialet till beredningsremissen. Vägverkets prioriteringar när det gäller måluppfyllelse tydliggörs av en intresseväckande tabell i vilken måluppfyllelse av de olika utredningsalternativen sammanfattas⁶⁵. I tabellen utgörs huvudrubrikerna av ett sammelsurium av dels projektmålen som Vägverket själva formulerat, nämligen huvudrubrikerna ”Framkomlighet”, ”Regionstruktur”, ”Ekonomisk tillväxt”, och dels några av de transportpolitiska delmålen ”Trafiksäkerhet”, ”Jämställdhet”, ”Miljö”, ”Ekonomi”. ’Tillgänglighet’, som eventuellt motsvarar det transportpolitiska delmålet ’Ett tillgängligt transportsystem’, anges här vara ett underordnat mål till ’framkomlighet’ och jämföras med bl a ’skapa förbifart’.

Begreppet ’samhällsekonomi’, vilket SIKA förmodar motsvarar det övergripande transportpolitiska målet om ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem, jämföras något uppseendeväckande under huvudrubriken ’Ekonomi’ med ’Investering’ och ’Drift och underhåll’. Sistnämnda två brukar ingå som kostnadsposter i en samhällsekonomisk kalkyl. Under huvudrubriken ’Regionstruktur’ återfinns målen ’Gemensam marknad’ och ’Flerkärnighet’. ’Gemensam marknad’ torde röra sig om att öka tillgängligheten för transporter och därmed näringslivet i regionen, t ex i form av kortare restider. Hur detta mål skiljer sig från målet ’Tillgänglighet’ är därför en fråga som SIKA ställer sig. Som kriterium för måluppfyllelse av ’Jämställdhet’ har Vägverket satt upp ’Förbättrar för kvinnor’. SIKA ställer sig frågan om detta grundar sig i att projektet förmodas gynna män i större utsträckning och att formuleringen illustrerar att kvinnor ses som en grupp som behöver särskilt stöd för att kompenseras.

Även Vägverkets tolkningar av måluppfyllelse i tabellen väcker funderingar. Det kanske inte är helt otippat att Kombinationsalternativet misslyckas med att uppfylla kriteriet ’skapa förbifart’. Mer förvånande är det att Kombinationsalternativet också uppges motverka måluppfyllelse av ’Gemensam marknad’ och ’Flerkärnighet’ under rubriken ’Regionstruktur’. SIKA förmodar att

⁶⁴ Vägverket, objekt nr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 12.

⁶⁵ Vägverket, objekt nr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 13.

detta bottnar i Vägverkets resonemang om att kollektivtrafik ger en sämre kvalitet på tillgänglighet än bilresor samt att vägavgifter ger ett ”undertryckt resande”, dvs inte ökar just bilresorna till en önskad, men okänd, målnivå. Men SIKA anser att det torde vara svårt för en ny spårförbindelse över Saltsjö-Mälarsnittet att bidra till att tillgängligheten mellan de båda regionhalvorna inte skulle förbättras betydligt. Vägverket anför att de regionala kärnorna som pekats ut i regionplanen inte gynnas av ett Kombinationsalternativ i förhållande till Nollalternativet. SIKA anser att detta mycket väl kan bero på att Vägverket valt att inte förbinda dessa nya regionala kärnor enligt regionplanen med Kombinationsalternativets spår lösning, utan förlagt denna i en annan sträckning.

Kombinationsalternativet anges uppfylla projektmålen som avser trängsel och ger den bästa trafikavlastningen i Stockholms centrala delar⁶⁶. Dock uppges vägavgifterna innebära att tillgängligheten minskar i alla områden i länet jämfört med Nollalternativet, även i de delar som får del av kollektivtrafikinvesteringarna⁶⁷. Som SIKA beskrivit ovan så är det numera beslutat att trängselavgifter ska införas permanent i Stockholm, vilket innebär att Vägverkets resonemang i detta avseende är redundant. Underlaget i beredningsremissen således utgår ifrån felaktiga förutsättningar. Vägverket anför vidare att trafiksystemet i Kombinationsalternativet blir mindre effektivt med sammantaget långsammare resor vilket hämmar tillväxten. Men SIKA menar att det i så fall bör belysas vilken tillgänglighet som kan åstadkommas genom kompletteringar i kollektivtrafiksystemet.

Enligt vägutredningens sammanfattning bedöms Förbifart Stockholm sammantaget ge något bättre ”framkomlighet” än alternativet Diagonal Ulvsunda. Vad ’framkomlighet’ här innebär är inte helt klart. Tillgängligheten med bil till arbetsplatser i länet ökade för fler kommuner med Diagonal Ulvsunda än Förbifart Stockholm. Diagonal Ulvsunda uppges också avlasta befintligt transportsystem i det idag hårt belastade regioncentrum bättre⁶⁸.

Den nationella genomfartstrafiken – ett problem?

Vägverket skriver att ”av projektmålen är det enbart målet för den långdistanta trafiken som direkt pekar på vägutbyggnad som lösning. Samråden har dessutom visat att begreppet långdistant trafik är svårtolkat. Vägutredningen har tolkat det som trafik på europavägarna som passerar Stockholm. Det innebär att resan i norr passerar Hjulsta alternativt Häggvik och i söder Kungens Kurva. Man fångar då upp både trafik från E 18 som förutsätts utnyttja Norrortsleden och trafik på E 4. Till den långdistanta trafiken skulle också kunna inräknas färjetrafik från Värtahamnen och Stadsgården men eftersom den genereras centralt i Stockholm påverkas den inte av en eventuell förbifart. Det är därför inte lika naturligt att koppla den till en förbifart”.

⁶⁶ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 13.

⁶⁷ Vägverket, objektnr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 12.

⁶⁸ Samhällsekonomiska kalkyler för Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Transek 2006:18, s. 24.

Långväga trafik gynnas enligt vägutredningen bäst av Förbifart Stockholm som erbjuder en kortare och snabbare väg än de andra alternativen⁶⁹. Samtidigt är alltså den långväga trafiken det enda av projektmålen som talar emot Kombinationsalternativet. Hur stor är då den 'långdistanta trafiken'? SIKA konstaterar att detta inte framgår av vare sig vägutredningen eller i den samhällsekonomiska kalkylen, som bygger på en annan trafikprognos än vägutredningen. Definitionen av långdistant trafik uppges enligt Vägverket⁷⁰ vara att den har start- och målpunkt utanför länsgränsen. Vägverket uppger att "*den är låg och eventuellt nyalstrad trafik är än mycket lägre*". Dock redovisar Vägverket inga konkreta siffror.

I framtagandet av den trafikprognos som ligger till grund för den samhällsekonomiska kalkylen har den s k NÄTRA-matrisen använts för yrkestrafik⁷¹. Enligt NÄTRA är den nationella genomfartstrafik som passerar genom Stockholms län och passerar Saltsjö-Mälarsnittet innan första anhalt 34 st söderifrån respektive 34 st norrifrån⁷². Detta är uppseendeväckande låga siffror. SIKA har för att undersöka detta tagit fram motsvarande siffror ur den prognos⁷³ för gods- och persontransporternas utveckling till år 2020 som SIKA gjort gemensamt med Ban- och Vägverket, baserad på Långtidsutredningen. Trafikprognosen för den nationella genomfartstrafiken som år 2020 passerar Stockholms län och korsar Saltsjö-Mälarsnittet åt ena eller andra hållet innan första anhalt visar att antal fordon i denna reserelation per årsmedeldygn är 163 personbilar, 6 personbilar yrkestrafik, 22 lätta lastbilar och 20 tunga lastbilar – totalt 211 fordon⁷⁴. Dessa siffror är t o m lägre än NÄTRA avseende den tunga lastbilstrafiken. Även om en ny nord-sydlig förbifart attraherar t ex 10-20 gånger fler genomfartsfordon, motsvarar detta likväl en obetydlig andel av trafikarbetet över Saltsjö-Mälarsnittet (i storleksordningen ca 400000 fordonspassager per vardagsmedeldygn⁷⁵).

SIKA konstaterar att långväga trafik som passerar genom Stockholms län över Saltsjö-Mälarsnittet således ter sig marginell och att en nord-sydlig förbifart torde spela en minimal roll för denna typ av trafik. Det vore intressant att ta del av motsvarande siffror för flöden av godstransporter såsom interregional och inomregional genomfartstrafik över Saltsjö-Mälarsnittet - t ex hur den trafik som passerar Saltsjö-Mälarsnittet och har antingen start- eller målpunkt utanför länet respektive både start- och målpunkt inom länet beräknas fördelas med och utan nord-sydlig förbindelse med väg eller järnväg (Kombinationsalternativet). Även

⁶⁹ Vägverket, objekt nr 48590. Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Vägutredning. Utställningsversion. Juni 2005, s. 13.

⁷⁰ SIKA dnr 232-200-06, Frågor om samhällsekonomisk kalkyl, 2007-04-25.

⁷¹ Samhällsekonomiska kalkyler för Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Transek 2006:18, s. 12.

⁷² Näringslivets transporter i Stockholms län 1998. En tillämpning av NÄTRA-systemet. SIKA Rapport 2000:9.

⁷³ Kort om prognoser för person- och godstransporter år 2020. SIKA Rapport 2005:10.

⁷⁴ SIKA/Railize, 2007.

⁷⁵ Samhällsekonomiska kalkyler för Nord-sydliga förbindelser i Stockholm. Transek 2006:18, s. 26.

sådan information om beräknade trafikflöden saknas dock i underlagsmaterialet till beredningsremissen.

SIKA kan inte se det som sin uppgift att komplettera beredningsremissen med relevant kunskapsunderlag. Dessa data borde istället återfinnas i Vägverkets underlag till beredningsremissen. SIKA konstaterar dock att avfärdandet av ett spåralternativ för att knyta ihop norra och södra delen av Stockholmsregionen har skett mot bakgrund mot ett projektmål om långdistant genomfartstrafik som således är ytterst marginell.

Ställningstagande och utlåtande

I ställningstagandet tar Vägverket ställning för den vägsträckning som kallas Förbifart Stockholm.

Huvudmotiven anges vara:

1. Förbifart Stockholm uppfyller på bästa sätt projektmålen.
2. Förbifart Stockholm stöder den regionala utvecklingsplanen och är det alternativ som sammantaget bäst tillgodoser regionens fortsatta utveckling med beaktande av trafikpolitiska och miljömässiga krav.
3. Förbifart Stockholm är av riksintresse och genom utformningen med flera långa tunnlar tas största möjliga hänsyn till miljön så att intrången i känsliga områden begränsas och kan tillåtas.
4. Bred uppslutning finns i regionen för Förbifart Stockholm.
5. Planering och utbyggnad i kommunerna förutsätter sedan länge tillkomsten av Förbifart Stockholm.
6. Utöver projektmålen löser Förbifart Stockholm långsiktigt Ekerö kommuns transportförsörjning.

SIKA noterar att det alltså är de mål myndigheten själv har ställt upp, projektmålen, som inte är klart kopplade till de transportpolitiska målen, som tycks prioriteras högst. Det framstår även här som om de transportpolitiska målen underställs projektmålen. Kopplingen till regionplanen behandlas i de projektmål som Vägverket formulerat men återupprepas igen som egen punkt ovan. SIKA konstaterar att Vägverket genom sitt ställningstagande prioriterar att lösa tillgänglighetsbehov för två kommuner, Ekerö och i viss mån Järfälla, trots att Diagonal Ulvsunda och Kombinationsalternativet enligt vägutredningen ger lika bra eller bättre tillgänglighet till större andel arbetsplatser i länet, med biltrafik, för lika många resp. fler kommuner.

Vidare skriver Vägverket: *”Med tanke på den massiva uppslutningen bakom Förbifart Stockholm och motståndet mot Diagonal Ulvsunda anser Vägverket att varje möjlighet att genomföra Förbifart Stockholm måste uttömmas innan Diagonal Ulvsunda kan komma ifråga.”*⁷⁶ I ställningstagandet anförs ett nytt skäl till att Kombinationsalternativet avfärdas, nämligen att alternativet *”skulle ta mycket lång tid att realisera till alla sina delar och ändå inte tillgodose*

⁷⁶ Ställningstagande till vägutredningen Effektivare nordsydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Vägverket Region Stockholm, beteckning PP20A 2002:1395, 2006-10-11, s. 7-8.

transportbehoven på lång sikt". När det gäller tidsplanen för att genomföra ett Kombinationsalternativ kan SIKA konstatera att vägavgiftssystemet redan finns på plats. Att transportbehoven inte tillgodoses på lång sikt anser SIKA måste vara ett relativt begrepp – på hur lång sikt tillgodoser i så fall vägutbyggnadsalternativen transportbehoven? Som påpekas i regionplanen skulle kapaciteten på de nya förbifarterna snabbt fyllas upp⁷⁷.

Vägverket bestrider i sitt ställningstagande att de känsliga miljöerna inom riksintressen för natur- och kulturmiljöer skulle anses ta påtaglig skada av den förordade vägsträckningen Förbifart Stockholm: *"Både på Lovön och i övrigt anser Vägverket att vare sig de enskilda delarna eller den samlade bedömningen av Förbifart Stockholms alla delar kan anses som påtaglig skada."*⁷⁸ Vägverket utvecklar sin inställning: *"Enligt flera remissinstanser medför Förbifart Stockholm påtaglig skada på kulturmiljöintresset medan Vägverket har motsatt uppfattning."*⁷⁹ SIKA saknar här en källhänvisning till underlag som underbygger Vägverkets ståndpunkt, vilket får anses något uppseendeväckande då 'flera remissinstanser' får förmodas utgöra nationella myndigheter såsom länsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet m fl med specialistkompetens när det gäller kultur- och naturmiljöer samt den lagstiftning som tillämpas inom detta område. Några meningar därefter tycks Vägverket också gardera sig: *"Om regeringen i tillåtlighetsprövningen ändå skulle anse att Förbifart Stockholm medför påtaglig skada är det Vägverkets uppfattning att företräde ska ges åt riksintresset väg"* SIKA väljer att inte fördjupa sig i sakområdet där andra statliga myndigheter besitter mer djupgående kompetens. Däremot tycker SIKA det är oroväckande att argumentation i ett ställningstagande inte förankras i källhänvisningar till relevant forskning eller annat kunskapsunderlag i t ex beredningsremissen.

Måluppfyllelse oklar

Sammanfattningsvis har SIKA svårigheter att finna någon korrelation mellan fakta som redovisas i underlagsmaterialet för beredningsremissen och ett flertal av de avvägningar samt slutsatser om måluppfyllelse som redovisas av Vägverket. För måluppfyllelse avseende de transportpolitiska målen framstår Diagonal Ulvsunda respektive Kombinationsalternativet vara mer optimala än den förordade vägsträckningen för så gott som alla delmål samt det övergripande målet, enligt de fakta som redovisas i beredningsremissens underlagsmaterial.

SIKA finner inte något stöd i de resonemang kring måluppfyllelse vare sig gentemot Vägverkets egna projektmål eller gentemot de transportpolitiska målen för att ett kombinationsalternativ baserat på en spårutbyggnad tillsammans med vägutbyggnader och ekonomiska styrmedel inte skulle motsvara de krav som ställs i de mål som redovisas. Låt vara att det Kombinationsalternativ som

⁷⁷ Känslighetsanalyser, tidigarelagt trafiknät. Trafiken i Regionplan 2000, s. 59. Regionplane- och trafikkontoret Program & förslag 4, 2000.

⁷⁸ Ställningstagande till vägutredningen Effektivare nordsydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Vägverket Region Stockholm, beteckning PP20A 2002:1395, 2006-10-11, s. 11.

⁷⁹ Ställningstagande till vägutredningen Effektivare nordsydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Vägverket Region Stockholm, beteckning PP20A 2002:1395, 2006-10-11, sid 13.

Vägverket själva tagit fram inte verkar vara det optimala utifrån vare sig projektmål och transportpolitiska mål.

Systemfel i planeringsprocessen

När det gäller planeringsprocessen i sin helhet finner SIKA det principiellt intressant och diskutabelt att en myndighet kan formulera egna ”projektmål” som inte bara baseras på, utan till och med kan överordnas, mål beslutade av regering och riksdag - i detta fall de transportpolitiska målen och miljökvalitetsmålen. I väglagen⁸⁰ finns inget skrivet om projektmål.

SIKA anser att förfarandet med formulering och antagande av projektmål behöver klargöras i förhållande till transportpolitiska mål och gällande lagstiftning. Det överordnade syftet för en statlig myndighet torde vara att utifrån riksdagens och regeringens uppsatta mål för samhällsutvecklingen verkställa en så samhällsekonomiskt effektiv användning av allmänna skattemedel som möjligt.

SIKA anser också att den aktuella utredningen och hanteringen av Kombinationsalternativet i denna pekar på systemfel i planeringsprocessen rörande transportsystemet. De strategiska vägvalen i utvecklingen av transportsystemet behöver diskuteras transportslagsövergripande och inte på projektnivå av en aktör som främst anser sig förfoga över medel i den egna transportslaget. Trafikverket var för sig har inte hittills mäktat med att anta ett transportslagsövergripande perspektiv, därför behövs en stärkt samordnande funktion i planering rörande transportsystemets utveckling.

Ingen likvärdig prövning av alternativen

Som ett huvudskäl i sitt ställningstagande hänvisar Vägverket till att ”*alla är överens*” om att Förbifart Stockholm ska byggas⁸¹.

Den så kallade omtagsproblematiken, dvs att det tar lång tid att ändra planer för fysisk planering och infrastruktur, finns naturligtvis. I det aktuella fallet har kommuner m fl aktörer i regionen utgått ifrån den föreslagna vägdragningen men inte kunnat beakta de övriga förslagen i sin långsiktiga planering. SIKA konstaterar att denna problematik naturligtvis är besvärlig för alla planerare och beslutsfattare som jobbat med förslag till åtgärder en längre tid. Dock kan detta inte jämföras med transportpolitisk måluppfyllelse, som handlar om att uppnå samhällsekonomiskt mest effektiv användning av t ex allmänna investeringsmedel för transportinfrastruktur. Utgångspunkten bör naturligtvis vara att tydligt formulera det eller de problem som avses lösas (’bättre fungerande arbetsmarknad’), och finna en samhällsekonomiskt effektiv lösning som bidrar till så god transportpolitisk måluppfyllelse som möjligt. I det aktuella fallet tycks

⁸⁰ SFS 1971:948.

⁸¹ Ställningstagande till vägutredningen Effektivare norrsydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Vägverket Region Stockholm, beteckning PP20A 2002:1395, 2006-10-11, s. 3..

utgångspunkten för problemformuleringen varit själva lösningen ('en förbifart') och därefter har utredningsarbetet sökt undersöka hur denna lösning kan anpassas till målen, och vice versa. De alternativa lösningarna har således inte haft någon reell chans till likvärdig prövning.