

Exploateringskontoret
Stadsbyggnadskontoret
Miljöförvaltningen
Trafikkontoret

Gemensamt tjänsteutlåtande
Dnr EN: 2015-00946:2, 2015-01247:2
Dnr SBN: 2015-09508, 2015-06382
Dnr MHN: 2015-7074, 2015-8409
Dnr TN: T2015-01003, T2015:01309

2015-05-26

Handläggare
Exploateringskontoret
Patrik Berglin
Telefon: 08-508 264 79

Stadsbyggnadskontoret
Jenny Kihlberg
Telefon: 08-508 27 379

Miljöförvaltningen
Magnus Lindqvist
Telefon: 08-508 28 937

Till
Exploateringsnämnden
2015-09-24

Stadsbyggnadsnämnden
2015-09-24

Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2015-09-22

Trafiknämnden
2015-09-24

Trafikkontoret
Daniel Firth
Telefon: 08-580 26 124

Trafikverkets *Framkomlighetsprogram för Storstockholm och Funktionellt prioriterat vägnät för Stockholms län. Svar på två remisser från Kommunstyrelsen*

Förslag till beslut

Exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafiknämnden beslutar var och en för sig följande:

1. Som svar på remisserna "Framkomlighetsprogram för Storstockholm" och "Funktionellt prioriterat vägnät" hänvisas till vad som sägs i exploateringskontorets, stadsbyggnadskontorets, miljöförvaltningens och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Håkan Falk
Förvaltningschef
Exploateringskontoret

Anette Scheibe Lorentzi
Förvaltningschef
Stadsbyggnadskontoret

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef
Miljöförvaltningen

Per Anders Hedkvist
Förvaltningschef
Trafikkontoret

Fleminggatan 4
Box 8311
104 20 Stockholm
Växel 08-508 272 00
patrik.berglin@stockholm.se
jenny.kihlberg@stockholm.se
magnus.lindqvist@stockholm.se
daniel.firth@stockholm.se
Org nr 212000-0142
stockholm.se

Sammanfattning

Trafikverket har skickat två remisser som berör prioritering av funktioner i det primära vägnätet i Stockholms län. *Funktionellt prioriterat vägnät* pekar ut det nätverk med vägar som anses viktigast för nationell och regional tillgänglighet.

Framkomlighetsprogrammet beskriver ett förhållningssätt till prioriteringar i det primära vägnätet och relationen till den pågående befolkningstillväxten i regionen. Programmet beskriver tio inriktningar för att vägnätet ska användas effektivt, ska stödja en sammanhållen region och anpassas efter storstadens villkor.

Kontoren anser att det är mycket positivt att Trafikverket har utvecklat ett synsätt som kompletterar och utvidgar inriktningarna i stadens egen *framkomlighetsstrategi*. Framkomlighetsprogrammet kan med fördel kompletteras med en utvidgad diskussion om kopplingen till stadsbyggnad och avvägningar som ligger utanför trafikområdet. I sammanhanget måste det lämnas öppet för att vissa trafikleder kan byggas om till stadsgator för att möjliggöra bostadsbyggande.

För vissa av vägarna som ingår i förslaget till ett funktionellt prioriterat vägnät är det staden som är väghållare. För att staden ska acceptera ett sådant utpekande menar kontoren att det måste framgå tydligare att det är Framkomlighetsprogrammets förhållningssätt – och inte det som har utvecklats nationellt för ett funktionellt prioriterat vägnät – som gäller. Staden måste även kunna behålla möjligheten att göra avvägningar som går emot principerna i programmet.

Bakgrund / Remissen

Exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafiknämnden har fått Trafikverkets Funktionellt prioriterat vägnät för Stockholms län och Framkomlighetsprogram för Storstockholm på remiss från kommunstyrelsen. Remisstiden sträcker sig till den 30 september.

Trafikverket har skickat två rapporter på remiss som på olika sätt berör prioritering av funktioner i det primära vägnätet i Stockholms län, med betydelse för stadsutveckling, utbyggnad av infrastruktur

samt prioritering mellan olika funktioner i stadens och övriga kommuners vägar och gator.

Förslaget till ett *funktionellt prioriterat vägnät* för Stockholms län är en del i ett nationellt uppdrag från Trafikverket att peka ut de vägar som är viktigast för nationell och regional tillgänglighet för persontrafik och gods. Detta ska vara ett planeringsunderlag för diskussioner kring, t.ex., hantering av tillgänglighet vid ändringar i samhällsbyggnad, prioritering av åtgärder, inklusive drift och underhåll i vägnätet eller vid utpekande av brister i tillgänglighet.

Framkomlighetsprogrammet har tagits fram på initiativ av Trafikverket Region Stockholm och beskriver verkets förhållningsätt till hantering av regionens vägnät. Remissförslaget innehåller både en nulägesbeskrivning och pekar ut en inriktning för fortsatt arbete.

Trafikverket har av olika skäl inte kopplat de två remisserna formellt, men staden har valt att sammankoppla ärendena eftersom de sammanfaller i både tid och ämne.

Funktionellt prioriterat vägnät för Stockholms län

Att skapa tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet är en grundläggande uppgift för transportsystemet. Trafikverket nationellt har tagit initiativ till att peka ut de vägar som är viktigast för nationell och regional tillgänglighet för personbilar, bussar och lastbilar. Gång- och cykeltrafiken ingår inte, utan verket hänvisar här till bl.a. regionala cykelplaner.

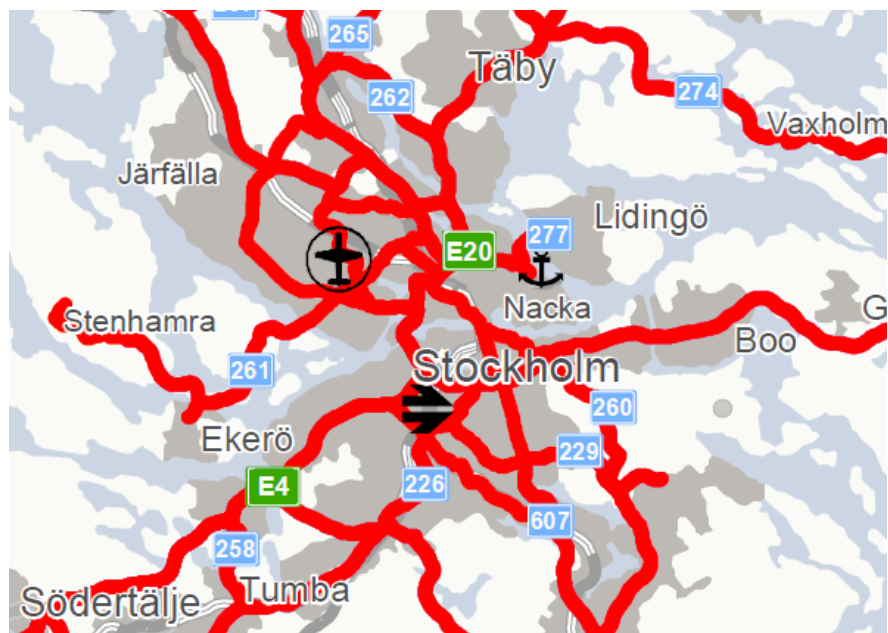
Det finns sedan tidigare olika utpekade nät för olika funktioner. Syftet med detta arbete är att skapa samsyn kring ett vägnät som är prioriterat för tillgänglighet. Vägarna ska inte ha en högre standard än andra vägar, men större hänsyn ska tas till funktionen när det sker ändringar, såsom ny bebyggelse eller prioritering av åtgärder. Då många aktörer har olika mandat och ansvarsområden som påverkar vägarnas funktion och användning vill verket skapa en plattform för dialog om prioriteringar för att värna om och utveckla tillgängligheten.

Vägarna har delats in i tre skikt: nationellt och internationellt viktiga vägar; regionalt viktiga vägar; och kompletterande regionalt viktiga vägar, som till exempel binder samman kommuncentrum eller produktionsnoder till det övriga vägnätet. Det finns en ytterligare indelning efter funktion, dvs. godstransporter, långväga

personresor, dagliga personresor samt kollektivtrafik. Bilaga 1 beskriver syftet och processen i mer detalj.

Ett förhållningssätt (bilaga 2) har utvecklats som syftar till att ge vägledning för hantering av avvägningar och beslut kring det funktionellt prioriterade vägnätet. Det finns i huvudsak två användningsområden: i den fysiska planeringen, t.ex. när Trafikverket ska svara på kommunala planremisser – här ligger vikten på att värna befintliga funktioner, samt i planering för nya åtgärder där prioriterade funktioner ska utvecklas. Förhållningssättet innebär t.ex. att nya anslutningar till det prioriterade vägnätet ska föregås av trafikanalyser, att exploatörer kan behöva vidta åtgärder för att tillgängligheten inte ska påverkas samt att planskilda passager för gång och cykel kan förordas.

Förslaget för Stockholms län har tagits fram i en arbetsgrupp med regionala aktörer, där trafikkontoret har representerat staden. Förslaget visas i kartan nedan. En karta som visar förslaget för hela länet finns som bilaga 4.



Figur 1: Förslag till funktionellt prioriterat vägnät i centrala delen av Stockholms län – en större karta finns som bilaga 3.

Arbetsgruppen har beslutat att, i remissversionen, inkludera alla de vägar som ingår i det s.k. primära vägnätet, som utgör grunden för arbetet med den regionala framkomligheten. Detta omfattar flera vägar där staden är väghållare:

- Drottningholmsvägen från Ulvsundaplan till Nockebybron (väg 275 & 261)
- Bergslagsvägen (väg 275)
- Akallalänken (väg 275)
- Ulvsundavägen (väg 279)
- Kvarnbacksvägen – Norrbyvägen
- Klarastrandsleden – Centralbron – Söderledstunneln – Johanneshovsbron
- Nynäsvägen (väg 73)
- Örbyleden (väg 229)
- Huddingevägen från Södra länken till kommungränsen (väg 226)
- Magelungsvägen (väg 271)

Det funktionellt prioriterade vägnätet inkluderar även en sträcka som normalt inte ingår i det primära vägnätet, nämligen Stadsgårdsleden – Londonviadukten – Danviksbron. Detta för att kunna omfatta kopplingen till Stadsgårdskajens färjeläge.

Framkomlighetsprogram för Storstockholm

Framkomlighetsprogrammet (bilaga 4) är inte formellt kopplat till arbetet med det funktionellt prioriterade vägnätet av Trafikverket, men de två delarna är väl samordnade.

Programmet hanterar flera tidsperspektiv. Det är ett underlag för Trafikverkets agerande kortsiktigt gällande förändringar i trafiksystemet (t.ex. förändrad trängselskatt fr.o.m. 1/1 2016 samt ny infrastruktur som Norra länken och Citybanan), men också i perspektivet mot 2030 med Förbifart Stockholm, nya tunnelbanestationer och en kraftig befolkningstillväxt. Det blir ett viktigt underlag i Trafikverkets agerande i t.ex. samhällsplaneringsärenden. Programmet ska även fungera som en plattform för diskussioner mellan regionens aktörer om vilka övriga åtgärder som kan behövas för att åstadkomma gemensamma mål.

Vägrafikens nuläge och utveckling beskrivs i kapitel 2. Som trafikkontoret tidigare kunnat redovisa¹ har trafikvolymen över mätsnitten legat stilla sedan trängselskatten infördes 2006. Trafikverket pekar på flera faktorer, utöver trängselskatten, som kan ligga bakom denna utveckling, bl.a. bränslepriser, konjunktur och bilinnehav.

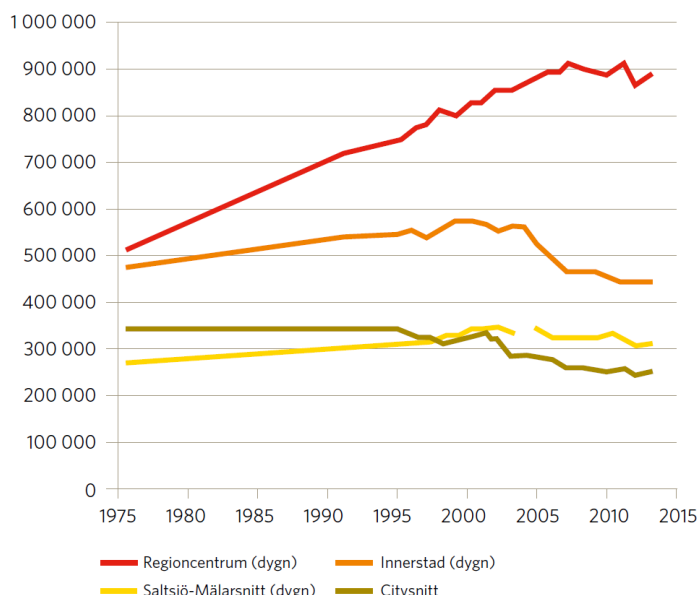


Bild: Trafikvolym och trafikutveckling

Trafikverkets prognoser visar att en fortsatt hög ekonomisk- och befolkningstillväxt kan leda till att trafiken åter ökar med en ökad trängsel som följd. Även med en lägre trafiktillväxt än den som verkets modeller visar kommer trängseln att tillta, bl.a. på grund av befolkningstillväxten samt den dolda efterfrågan som undertrycks på grund av trängseln. Underlaget diskuterar samtidigt behovet av en samhällsomställning som stimulerar minskade och effektivare transporter för att nå mål om minskad klimatpåverkan från trafiken. Trafiken måste även minska för att klara miljö kvalitetsnormer för luft och buller.

Denna målkonflikt mellan den stora samhällsnyttan av en fungerande trafik och behov av att minska trafikens omfattning utvecklas i kapitel 3. Slutsatsen är att vägtrafikens storlek måste vara ett medvetet val, det vill säga en produkt av långsiktiga och medvetna avvägningar bland regionala planeringsorgan och kommuner.

Trafikverket föreslår följande huvudsakliga förhållningssätt:

- **Trafiken ska rulla:** lägre hastigheter vid vissa tider och platser är oundvikliga men restiderna ska vara pålitliga från dag till dag.

- **Effektiv användning** av kapaciteten, vilket innebär att de kapacitetsstarka färdmedlen – kollektivtrafiken, gång, cykel och godsfordon med hög beläggning – ska prioriteras. Det innebär också att trafiken behöver styras och regleras för en effektiv och fördelad framkomlighet mellan lokal och regional trafik.
- **Sammanhållen region:** användning och utveckling av vägnätet måste utgå ifrån och succesivt anpassas till de ändrade förutsättningar som ny bebyggelse innebär.
- **Anpassa kapaciteten:** det går inte att bygga ikapp efterfrågan. Ökad vägkapacitet förbättrar tillgängligheten, men i ett trafiksystem med stor efterfrågan leder det till ökad trafik och till att köer uppstår på andra platser. Detta är särskilt viktigt vad gäller den centrala delen av regionens vägnät – Södra länken, Essingeleden, Norra länken – där kapacitetsutnyttjande kommer vara fortsatt hög och det är därför olämpligt med åtgärder som ökar flödena i riktning mot dessa. Detta gäller även om en östlig förbindelse byggs om denna ska kunna uppnå sin funktion som avlastande för övriga vägnätet.

Med utgångspunkt i detta förhållningssätt föreslår programmet tio inriktningar för en effektivare vägtrafik:

1. Prioritera kollektivtrafikens framkomlighet, i synnerhet i de stråk och medel som beskrivs i Stomnätsplanen för länet. Infartsparkeringar bör lokaliseras så nära resans startpunkt som möjligt.
2. Prioritera nyttotrafikens framkomlighet till, från och förbi Stockholm, Arlanda flygplats, hamnar och terminaler. Effekter av godstrafikkörfält och gods i kollektivtrafikkörfält bör utredas. Koncept för distributionstrafik behöver utvecklas.
3. Prioritera effektiva transporter i samhällsbyggandet. Trafikanalyser ska genomföras för större projekt och verksamheter som förväntas alstra mycket vägtrafik bör inte lokaliseras till regionens centrala delar eller där de riskerar försämra framkomligheten. Ny bebyggelse ska utformas för att stödja minskat resande samt en hög andel kollektivtrafik, cykel och gång. Parkeringspolitik kan vara ett kraftfullt styrmedel som bör användas, särskilt i centrala regionen och andra platser där kollektivtrafiktillgängligheten är god.
4. Styra och fördela för en effektiv användning av vägkapaciteten. Trafiken på det primära vägnätet ska hållas

rullande i minst 30-40 km/h, genom en kombination av ekonomiska styrmedel, medveten utformning och styrning. Det kan till exempel innebära att köer hålls vid platser som skyddar övriga delar av vägnätet, med hjälp av trafiksignaler.

5. Styr till rätt hastighet. Sänkning av hastighetsgränsen vid höga flöden kan bidra till ett jämnare flöde och minska halten av partiklar och buller.
6. Anpassa och utforma vägtrafiksystemets länkar för god funktion. Trafiksystemet ska utformas för att undvika högre belastning vid redan högt belastade platser, till exempel ska kapaciteten på infartsvägar dimensioneras efter vad regioncentrumets vägnät kan hantera.
7. Prioritera framkomligheten på det primära vägnätet, till exempel genom dimensionering och styrning vid på- och avfartsramper.
8. Värna framkomligheten när regionen utvecklas. Vid byggande i anslutning till det primära vägnätet ska hänsyn tas till säkerhet och miljö samt framtida behov av utrymme för trimning eller utbyggnad av väg eller cykelbana. Lokala vägnät måste utformas och dimensioneras för att hantera trafik av lokal karaktär.
9. Samverka för att förebygga och begränsa planerade och i förväg kända störningar.
10. Förebygga och hantera oplanerade störningar snabbt.

Många frågor, särskild kortsiktiga frågor om enklare trafikstyrning, ligger inom Trafikverkets rådighet och används redan. Andra frågor kräver mer diskussion för att skapa samsyn bland regionens aktörer. Programmet beskriver tre övergripande frågor som behöver hanteras i det fortsatta arbetet:

- Vilken omfattning ska vägtrafiken ha? Hur tillgänglig ska Stockholmsregionen vara?
- Hur mycket kan och bör vi styra för att få en mer effektiv trafik?
- Hur ser ”effektiv fördelning” av framkomlighet ut?

Kontorens synpunkter

Kontoren välkomnar dessa två viktiga delar i diskussionen om vägtrafikens betydelse för ett attraktivt och växande Stockholm.

Kontoren lämnar synpunkter på båda förslagen tillsammans. För att kunna ta ställning till förslaget om det funktionellt prioriterade

vägnätet – och i synnerhet till de vägar där staden är väghållare – måste först hänsyn tas till det förhållningssätt som Framkomlighetsprogrammet innebär. Kontoren anser nämligen att förhållningssättet som har tagits fram för det nationella arbetet med ett funktionellt prioriterat vägnät har begränsad användbarhet för storstadsförhållanden. I det fortsatta arbetet måste det därför tydligt framgå att det är det förhållningssätt som utvecklas i Framkomlighetsprogrammet som ska gälla.

Framkomlighetsprogrammet är en utveckling och komplettering av principerna i stadens egen framkomlighetsstrategi. Den tillämpar och utvidgar principerna för att ta hänsyn till det primära vägnätets funktion och de förutsättningar som finns i länet utanför Stockholms stad. Kontoren anser att de två dokumenten i högsta grad är kompatibla och tillsammans utgör en mycket bra bas för fortsatt bra samarbete kring regionens utveckling.

Kontoren vill lämna följande synpunkter och förslag till förbättringar:

Utmaningen med en växande och tätare stad beskrivs väl, däremot saknar kontoren en tydligare beskrivning av möjligheterna och målkonflikterna. Stadens mål att bygga 140 000 bostäder, men också att främja ett socialt hållbart Stockholm och få en mer sammanhållen stad, kommer oundvikligen innebära ny bebyggelse närmare delar av det primära vägnätet. Flera exempel finns där stora markytor i kollektivtrafikhärlägen, som skulle kunna vara lämpliga för ny bebyggelse, ligger i anslutning till större vägar: Huddingevägen vid Älvsjö, Drottningholmsvägen vid Alvik, Södertäljevägen vid Liljeholmen, Nynäsvägen och Magelungsvägen vid Farsta. I vissa lägen kan överdäckning vara ett bra alternativ, men detta är mycket kostsamt. Andra möjligheter, inklusive att omvandla trafikleder till stadsgator kommer därför att behöva prövas. Detta har fördelen att stadens ”front” flyttas fram i takt med att den täta staden i sig växer utåt. Det kan komma att innebära försämrad framkomlighet för vissa resor med motorfordon, men möjliggör en ökad tillgänglighet genom att fler bostäder och arbetsplatser kan byggas i kollektivtrafik- och citynärlägen. Att värna om framkomlighet måste innefatta att se till att ny tät bebyggelse kan hamna centralt i regionen istället för perifert, även om detta kan ändra förutsättningar för andras framkomlighet.

Förhållningssätt för bebyggelse vid stadens trafikleder kommer att utvecklas inför samråd om en reviderad översiktsplan för Stockholms stad. Detta är en aktuell fråga för flera kommuner i länet och det vore bra om Trafikverket kunde ta en aktiv roll i frågor om t.ex. framkomlighet, luftkvalitet och transporter av farligt gods som kan främja stadens och regionens utvecklingspotential. Dessa bör även lyftas i arbetet med den nya regionala utvecklingsplanen (RUFs) samt av länsstyrelsen.

Kontoren menar att avvägningar inte enbart får ske inom trafikområdet, utan även måste göras mellan trafik och andra samhällsfunktioner. För att acceptera att vissa av stadens vägar ingår i ett funktionellt prioriterat vägnät måste möjligheten säkras att utföra åtgärder som kan öka restider eller på annat sätt ändra framkomligheten när detta främjar andra mål, inte minst sådana som gäller bostadsbyggande och minskad klimatpåverkan.

Kontoren välkomnar insikten att infartsledernas kapacitet måste dimensioneras efter den kapacitet som finns i centrala stadens vägnät för att ta emot trafik. Trafikleder med hög kapacitet och höga hastigheter leds i dag i princip hela vägen in till Stockholms innerstad där gatunätet inte har möjlighet att ta emot trafiken. Förslag om att öka vägkapaciteten in mot centrala stadens flaskhalsar förekommer fortfarande i t.ex. åtgärdsvalsstudier om Huddingevägen och Solna/Sundbyberg/Bromma. Det är viktigt att detta förhållningssätt genomsyrar diskussioner om framtida utbyggnad av vägnätet och att alla regionala aktörer är införstådda med de konsekvenser som detta kan innebära, dvs. att köer behöver kunna hållas vid platser som skyddar vägnätets mest belastade delar.

Vid en diskussion om vilken omfattning trafiken kan tillåtas ha i regionen måste trafikens klimatpåverkan vara en central punkt. Miljöaspekten är ganska översiktligt hanterad (detsamma gäller stadens framkomlighetsstrategi). Det är viktigt att alla aktörer ska kunna ha en uppfattning om storleken på skillnaden mellan olika prognoser och innebörden av regionens och Sveriges mål för minskad klimatpåverkan från trafiken.

Kontoren efterlyser en utvecklad diskussion om pågående trender i trafik och tillgänglighet. Få dokument liknande framkomlighetsprogrammet (och inklusive stadens framkomlighetsstrategi) försöker sig på att se vilka övergripande

samhällstrender som råder och hur de kan tänkas påverka utvecklingen framöver. Det vore intressant att kunna utveckla tankar kring hur t.ex. elektrifiering av vägtrafiken eller ökat inslag av autonoma system skulle kunna påverka och främja önskvärd trafikutveckling och hur mycket detta kan behöva styras. Här finns en svår balansgång mellan spekulation och saklighet, men att försöka återge samtiden och se samhällstrender skulle tillföra ytterligare en dimension till framkomlighetsprogrammet.

Även om framkomlighetsprogrammet främst berör den motoriserade trafiken så är det en brist att cykel får en så undanskymd roll och endast omnämns perifert. Cykelvägar utmed det primära vägnätet som har hög kvalitet kan stärka cykelns konkurrenskraft på kortare sträckor och således främja kapacitetsstarka färdmedel. Detta kräver omsorgsfull planering och utformning. Även om frågan är liten i ett sammanhang som framkomlighetsprogrammet, så är det viktigt att den beskrivs och dess potential redovisas. Särskilt då framkomlighetsprogrammet tydligt markerar vikten av samhällsnytta för fungerande vägtrafik och vinster i samhällsekonomin.

Under kapitlet om inriktningar för effektivare vägtrafik redovisas bland annat principer för att prioritera nyttotrafikens framkomlighet och att prioritera effektiva transporter i samhällsbyggandet. I en diskussion om näringslivets transporter är det viktigt att beakta den stora andel trafik som är knuten till infrastrukturprojekt, vilket beräknas till ungefär en fjärdedel av alla tunga transporter. Här krävs ett nära samarbete mellan flera olika aktörer där planering för effektivare transporter och val av andra transportsätt kan bidra till att påverka andelen transporter i vägsystemet.

Det är glädjande att regional sammanhållning ges en så viktig roll i programmet. Detta tycks dock uteslutande handla om fysisk sammanhållning och möjligheten att förverkliga strategierna i RUFS. Det vore intressant om Framkomlighetsprogrammet utvecklar rollen för trafiksystemet i att främja den sociala sammanhållningen och öka jämställdheten. Här kan motsättningar mellan de regionala resornas behov av framkomlighet ställas mot möjligheten att bygga fler bostäder och verksamheter i stadsnära lägen så att fler får tillgång till stadens möjligheter. Den ger möjlighet att vidare utveckla diskussionen om prioritering mellan långväga och lokala resor. Det finns ingen anledning att tro att en

långväga resa har någon grundläggande egenskap som alltid ger den ett högre värde än en kort resa.

Slutligen ser kontoren fram emot att stödja en fortsatt dialog kring de mycket angeläga frågor som väcks i slutet av dokumentet, och som kontoren menar måste ske i ett öppet forum med regionens politiker.

Exploateringskontorets, stadsbyggnadskontorets, miljöförvaltningens och trafikkontorets förslag

Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret, miljöförvaltningen och trafikkontoret föreslår att som svar på remisserna ”Framkomlighetsprogram för Storstockholm” och ”Funktionellt prioriterat vägnät” hänvisas till vad som sägs i detta gemensamma tjänsteutlåtande, samt att beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Slut

Bilagor

1. *Rapport: Funktionellt prioriterat vägnät*
2. *Förhållningssätt till funktionellt prioriterat vägnät*
3. *Karta: förslag till funktionellt prioriterat vägnät för Stockholms län*
4. *Rapport: Framkomlighetsprogram. Trafikverkets inriktning för hur Storstockhoms primära vägnät används på bästa sätt*