Vägverket

Objektnummer 27000

Förstudie
ÖSTLIG FÖRBINDELSE

Version 2006 04 25

Medverkande

VÄGVERKET REGION STOCKHOLM

PROJEKTLEDNING

Hans Jenefors, projektledare

Christer Johansson, biträdande projektledare

Gull-Britt Montalvo, informatör

WSP / INREGIA

UPPDRAGSLEDNING

Anders Markstedt, uppdragsansvarig, WSP Samhällsbyggnad

Charlotta Faith-Ell, biträdande uppdragsansvarig, WSP Samhällsbyggnad

Titel: Förstudie Östlig förbindelse

Objektnummer: 27000

Utgivningsdatum: 2006-04

Utgivare: Vägverket Region Stockholm

Kontaktpersoner: Hans Jenefors, Christer Johansson

Författare: Anders Markstedt, Charlotta Faith-Ell,
Susanne Ingo, Peter Fors, Anders Hamnö.

Foton: WSP, där annat inte anges

Layout: WSP

Tryck: RÄTT GRAFISKA AB

Distributör: Vägverket Region Stockholm,
171 90 Solna.

Telefon 0771-119 119, telefax 08-627 09 23,
e-post: vagverket.sto@vv.se,

hemsida: www.vv.se\ostlig

FÖRORD

Stockholmsregionen expanderar kraftigt. Sedan 1960-talet har befolkningen ökat med ca 600 000 invånare. Detta har medfört ett ökat resande som bl a lett till ökad trängsel. Genom Stockholms geografiska läge med Saltsjön och Mälaren som delande barriär mellan regionhalvorna är de nordsydligt orienterade förbindelserna över detta snitt särskilt ansträngda. Detta gäller såväl för kollektivtrafiken som biltrafiken. Därför har en ny nordsydlig förbindelse aktualiserats i såväl regionplaneringen som i berörda kommuners planering. Det gäller såväl Citybanan för pendeltågen som en nordsydlig förbifartsväg väster om innerstaden. För biltrafiken har en ringled utretts i decennier med en östlig länk som sammanbinder Södra länken med den förestående Norra länken. I det betänkande som angavs år 2002 av den politiskt sammansatta Stockholmsberedningen ingår i objektlistan en östlig länk med tidigaste byggstart år 2008. I betänkandet uppmanas Vägverket att snarast påbörja planeringen för denna.

Vägverket har därför under år 2004 startat planeringsprocessen enligt Väglagen med en förstudie. För detta utredningsuppdrag har Vägverket kontrakterat teknikkonsultföretaget WSP Sverige AB. Arbetet har bedrivits i enlighet med Vägverkets handbok för förstudier. Förutom de avsnitt som normalt ingår i en förstudie har rapporten kompletterats med ett kapitel om visioner för innerstaden vars eventuella genomförande skulle kunna underlättas av tillkomsten av en östlig förbindelse.

Förstudien har bedrivits i samråd med representanter för Länsstyrelsen, Stockholms läns landsting och berörda kommuner. Samrådsmöten har hållits med allmänheten med en kortfattad skriftlig presentation av det förestående förstudiearbetet som underlag. Vid dessa samråd har både muntliga och skriftliga synpunkter lämnats, vilka har varit värdefulla för utredningsarbetet.

Förstudien har i konceptform delgivits representanter för Länsstyrelsen, Landstinget och berörda kommuner för eventuella synpunkter. Denna nya bearbetade version, ska tillställas Länsstyrelsen för begäran om yttrande över projektets miljöpåverkan. Innan Vägverket fattar beslut om hur den fortsatta planeringen ska bedrivas kommer Vägverket att samråda med berörda kommuner.

Stockholm i april 2006

Hans Jenefors

Projektledare

Vägverket Region Stockhol

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD 1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING 3
SAMMANFATTNING 4
1. BAKGRUND 8
En växande region 8
Tidigare utredningar och beslut 9
2. PROJEKTETS ÄNDAMÅL 12
Övergripande mål 12
Projektmål 13
3. PLANERINGSPROCESSEN 14
Förstudiens syfte 14
Vägverket analyserar i fyra steg 15
4. FÖRUTSÄTTNINGAR OCH FUNKTIONER 16
Stockholms tillväxt 16
Befolkning, ekonomi, sysselsättning 18
Markanvändning och bebyggelse 18
Resor och transporter 20
Sociala, miljömässiga och kulturella värden 24
5. TIDIGT SAMRÅD 35
Bakgrund 35
Möten och skriftväxling 35
Samrådsynpunkter 35
6. TÄNKBARA ÅTGÄRDER - Steg 1-3 36
Åtgärder utan ny väg 36
7. MÅLUPPFYLLELSE - Steg 1-3 41
Trafikanalyser och utvärderingsmått 41
8. NY VÄG - Steg 4 43
Beskrivning av vägalternativen 43
Utformningsaspekter 48
Bortvalda vägalternativ 49
9. MÅLUPPFYLLELSE OCH EFFEKTER - Ny väg 51
Inledande trafikanalyser 51
Fördjupade trafikanalyser 52
Miljöeffekter 56
Kulturmiljö 60
Bebyggelseutveckling 62
Risker och säkerhet 62
Teknik och ekonomi 64
Jämställdhet 65
Samlad bedömning 65
10. VISIONER 66
11. FÖRSLAG 69
Fortsatt arbete 69
KÄLLOR 70

SAMMANFATTNING

Stockholmsregionens tillväxt föranleder förstudie av östlig förbindelse

Stockholmsregionen fortsätter att växa och utvecklas. Näringslivet blir allt mer kunskapsintensivt vilket innebär att allt fler arbetar i specialiserad tjänsteverksamhet. Det blir därmed svårare att finna arbete i närheten av sin bostad. Både befolkning och sysselsättning väntas öka. Utvecklingen är särskilt snabb i regionens östra delar. Kapaciteten för resor över Saltsjö-Mälarsnittet är bristfällig och den täta biltrafiken i Stockholms innerstad ger upphov till miljöstörningar och nedsatt trafiksäkerhet.

Infrastrukturen behöver byggas ut för att möta den växande efterfrågan på bostäder och arbetsplatser samt för att Stockholmsregionens attraktiva livsmiljö ska kunna bibehållas och förstärkas under de kommande decennierna. Den är också viktig för att den ökande befolkningen i regionens östra delar ska kunna ta del av en gemensam och differentierad arbets- och bostadsmarknad.

En östlig förbindelse finns med i såväl regionplanen som i berörda kommuners översiktsplaner, Österleden finns upptagen som objekt i det betänkande som avgivits av den av staten tillsatta Stockholmsberedningen, som har behandlat trafik- och transportfrågor för Stockholm-Mälardalsregionen.

Vägverket har ett övergripande ansvar, det så kallasde sektoransvaret, för vägtrafiken och har därför som uppgift att se till att de trafikpolitiska målen förverkligas. Det ska ske inom ramen för gällande lagstiftning där Väglagen och Miljöbalken är centrala för hur planeringsprocessen ska bedrivas.

Erfarenheterna från senare års planering och genomförande av vägprojekt är att processen tar lång tid att fullfölja. Särskilt tydligt är detta i storstadsområden där konsekvenserna av infrastrukturprojekt är svåra att överblicka och där många motstående intressen möts. Det första formella steget i vägplaneringens process utgörs av förstudien.

Eftersom behovet av en ny östlig förbindelse tydligt pekats ut i den regionala och kommunala planeringen har Vägverket beslutat genomföra föreliggande förstudie. Förstudien ska kartlägga olika tänkbara lösningar och de problem som de kan medföra samt, ifall väginvesteringar utgör en lösning, peka ut de vägkorridorer som är tänkbara.

ÖVERGRIPANDE MÅL OCH PROJEKTMÅL

Förstudien skall utveckla mål för projektet och för det fortsatta arbetet. Utgående från övergripande mål har förstudien formulerat projektmål. För regionens utveckling finns tre grundläggande mål vilka skall beaktas i projektet. De tre målen är:

- Internationell konkurrenskraft
- Goda och jämlika levnadsförhållanden
- Långsiktigt hållbar livsmiljö

Länsstyrelsen betonar vikten av sammanhållen bebyggelse som ett led i att åstadkomma ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Bland nationella övergripande mål ingår de transportpolitiska målen som skall *"säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet"*.

Målet har förtydligats i sex delmål:

- ett tillgängligt transportsystem
- hög transportkvalitet
- god miljö
- säker trafik
- positiv regional utveckling
- jämställt vägtransportsystem.

I transportkvalitet ingår bland annat att transportssystemet ska vara okänsligt för störningar, dvs sårbarheten i systemet måste beaktas.

Av de miljökvalitetsmål som riksdagen angett för att säkerställa ett långsiktigt hållbart samhälle berörs flera av projektet, nämligen, god bebyggd miljö, frisk luft, levande sjöar och vattendrag, levande skogar, grundvatten av god

kvalitet, begränsad klimatpåverkan samt hav i balans.

Följande projektmål utgör utgångspunkten för arbetet med en östlig förbindelse:

En ny östlig förbindelse har som ändamål att

- Tillfredställa den ökande befolkningens reseefterfrågan i den östra delen av regionen.

Det sätt på vilket en ny östlig förbindelse kan bidra till denna målbild har formulerats i följande primära projektmål

- Skapa förutsättningar för regional utveckling samt att fler bostäder och arbetsplatser kan tillskapas i relativt centrala lägen.
- Förbättra möjligheterna att genom bättre tillgänglighet skapa en större arbetsmarknad.
- Knyta samman stadsdelar och områden norr och söder om Saltsjön.

Viktiga men sekundära mål för en Östlig förbindelse är att minska trafiken i innerstaden samt att åstadkomma en bättre framkomlighet och trafiksäkerhet.

FÖRSTUDIENS OMFATTNING

Den geografiska omfattningen av förstudien har bestämts i samråd med länsstyrelse och berörda kommuner. De samråd som förts med allmänheten har givit väsentliga synpunkter för förstudien och också påverkat dess inriktning. I väster begränsas området av Gamla Stan. Österut bedöms det inte vara intressant med vägförbindelser öster om Lidingö. I söder utgörs begränsningen av Södra Länken – Värmdöleden. I norr har olika avgränsningar diskuterats men starka skäl talar för att inte gå längre än Lidingö och att vägkorridorerna kopplas till Norra Länken.

STOCKHOLMSREGIONEN VÄXER – SÄRSKILT I DE ÖSTRA DELARNA

Historiskt har Stockholmsregionen alltid växt. Fram till år 2030, som utgör horisontår i den regionala planeringen, kan folkmängden i länet öka med ytterligare 600 000 personer jämfört med år 2000 och arbetsplatserna med 350 000. De av regionens delar som ligger öster om Essingeleden väntas stå för cirka hälften av den ökningen.

Konkreta planer för betydande utbyggnadsområden finns i ett centralt band från Sickla – Kvarnholmen i söder till Frihamnen – Värtan – Hjorthagen –Husarviken i norr. Samtidigt sker en snabb tillväxt i Nacka – Värmdö bland annat genom omvandling av fritidshus till permanentboende.

I avsaknad av vägförbindelse tvärs Saltsjön kommer tillväxten att resultera i ett ökat trafiktryck i Stockholms innerstad där miljökvalitetsnormer redan idag överskrids och bussarna har svårt att ta sig fram.

Planeringen är komplex inte minst därför att inom det geografiska område som förstudien berör finns höga värden för kultur, natur och friluftsliv. Kulturskatter finns i de historiska delarna av Stockholms innerstad. Nationalstadsparken i Stockholmoch naturreservat på Lidingö och i Nacka.

Inom utredningsområdet finns även många olika områden av riksintresse. Delar av utredningsområdet berör Stockholms läns kust- och skärgårdsområde som är av riksintresse med hänsyn till områdenas samlade natur- och kulturvärden. Bestämmelserna avser såväl den yttersta skärgården som tätbebyggda områden ända in i centrala Stockholm. Vidare utgör Nackareservatet riksintresse för rekreation och friluftsliv. Farleden in till Stockholm är av riksintresse för sjöfarten. Farledsmiljön speglar skärgårdens betydelse för huvudstadens sjöfart, livsmedelsförsörjning och rekreation.

ÅTGÄRDER

Förstudien söker lösningar på problemen enligt fyrstegsprincipen. Av intresse för värderingen är dels vilken effekt åtgärderna har på projektmålen och dels åtgärdernas kostnadseffektivitet. Analysen visar att många av de åtgärder som kan vidtas enligt steg ett och två redan har genomförts eller prövats med varierat resultat.

För åtgärder inom steg ett är det framförallt beteendepåverkan genom prissättning som är verkningsfullt. Om målet enbart är att minska trängsel genom att begränsa resandet är höjda kostnader bilresandet ett verkningsfullt medel. Det sker dock till priset av minskad tillgänglighet. Trafikanalyser visar att tillgänglighetsnyttan av en ny östlig vägförbindelse inte minskar utan snarare ökar ifall kostnadseffektiva vägskatter är införda.

Investeringar i kollektivtrafik bidrar också till målen. En kollektivtrafikring kring innerstaden. uppfyller projektmålen i lägre grad än vägalter-

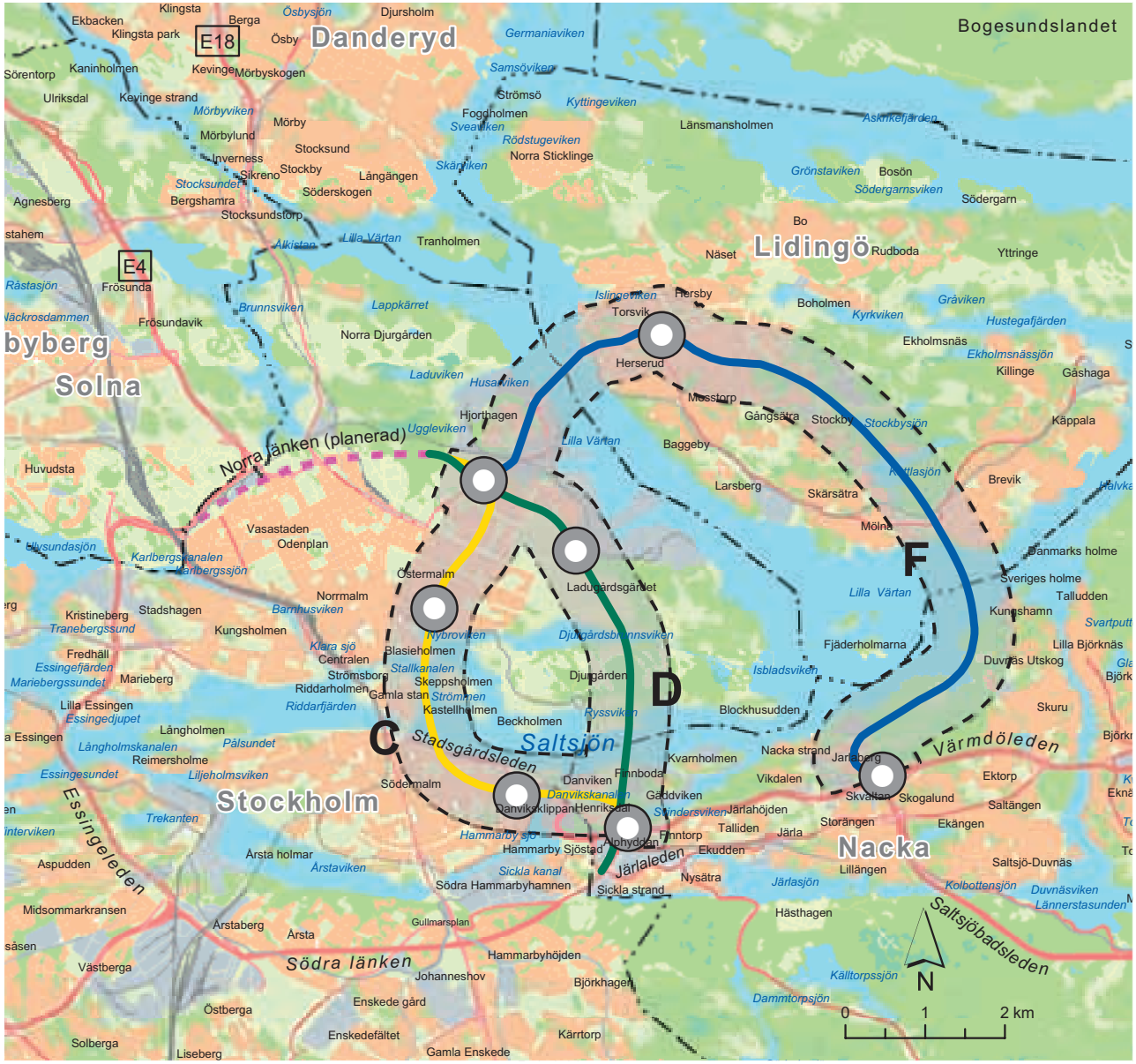
nativen. Ett eventuellt byggande av en kollektivtrafikring minskar sannolikt inte heller nyttan av en vägförbindelse i någon väsentlig utsträckning.

Åtgärder enligt steg två pekar bland annat på samhällsplaneringens betydelse för möjligheterna att uppnå målen. Vägverkets roll är här begränsad som planeringsprocesserna idag ser ut. Vägverket påverkar som remissorgan kommunernas planering och genom att delta i arbetsgrupper och referensgrupper för den fysiska planeringen.

För steg tre är det svårt att finna möjliga åtgärder eftersom det som idag utgör en östlig förbindelse Stadsgården – Skeppsbron – Strandvägen går igenom kulturhistoriskt känsliga områden som knappast tål åtgärder. Sammantaget löser inte åtgärder enligt steg 1-3 problemen på lång sikt. Vägutbyggnad är nödvändig. På kort och medellång sikt bör dock andra åtgärder än vägutbyggnad kunna komma i fråga.

Ett flertal lokaliseringsalternativ är tänkbara. Några har prövats i trafikanalyserna. Dessa visar att alternativ för långt österut inte blir tillräckligt attraktiva för att de verksamt ska kunna bidra till projektmålen.

Ett stort antal trafikanalyser har gjorts för olika vägkorridorer. För varje analys har indikatorer tagits fram som är kopplade till målen. Baserat på detta har vissa vägsträckningar kunnat uteslutas. I andra fall kan det vara fysiska hinder, till exempel innebär den projekterade pendeltågstunneln att det inte går att ansluta en väg-



Figur A Förslag till alternativa vägkorridorer för en östlig förbindelse

tunnel till Klarastrandsleden.

TRE VÄGKORRIDORER HAR ANALYSERATS MER I DETALJ

De lokaliseringsalternativ som studerats mer i detalj omfattar ett alternativ C i tunnel under innerstaden väster om Nationalstadsparken, alternativ D i tunnel under Nationalstadsparken samt alternativ F via Lidingö. Alternativ F ansluter mot Värmdöleden vid Saltsjöbadsleden.

För alternativ via Lidingö redovisas en korridor med tunnel under Saltsjön. En trafikplats anläggs nära Lidingö centrum. Ett östligare broalternativ har prövats men förkastats på grund av för låg måluppfyllelse och för stora ingrepp i befintlig bebyggelse samt höga anläggningskostnader.

ALTERNATIVEN BIDRAR TILL ATT UPPFYLLA MÅLEN

Analyserna visar att alternativen bidrar olika mycket till att uppfylla projektmålen. Alternativet via Lidingö är i första hand aktuellt ifall det visar sig att de andra alternativen inte är förenliga med Miljöbalken. Viktiga frågor är miljökvalitetsnormer och inverkan på Nationalstadsparken. Vägsträckningen via Lidingö förutsätter också stöd från Lidingö stad och Nacka kommun. På lång sikt kan en förbindelse via Lidingö förlängas norrut mot E18 och E 4.

Tillgänglighetsförbättringarna och kopplingen till kommunernas bebyggelseplaner är bäst i de centrala alternativen. Byggkostnaderna för alternativen är av storleksordningen 10 - 15 miljarder kronor. Dyrast är alternativ C med 12 – 15 miljarder och billigast är alternativ D med 9 – 12 miljarder. Alternativet med tunnel till Lidingö kostnadsberäknas till 10 – 15 miljarder.

EN ÖSTLIG FÖRBINDELSE ÖPPNAR FÖR NYA STADSBYGGNADSVISIONER.

I framtiden kommer det att finnas goda tekniska möjligheter att styra trafiken till sådana gator som ur miljö- och hälsosynpunkt är bäst lämpade. En förutsättning är då att det finns kapacitet i vägnätet. Med en ny östlig förbindelse skulle det då kunna vara möjligt att avlasta centralt belägna gator genom att trafiken hänvisas till den nya leden.

I förstudien presenteras idéskisser där målet är att öka stadens attraktivitet genom att bland annat använda de ytor som ligger nära vattnet för mer attraktiva ändamål genom att minska eller ta bort körbana och parkering.

FORTSATT ARBETE

I ett fortsatt arbete föreslås att C-, D- och F-alternativen studeras vidare i en vägutredning. Vägverket kommer att fatta beslut om vilka vägkorridorer som ska utredas efter samråd med Länsstyrelsen och berörda kommuner.

Viktiga aspekter blir att belysa lämplig sträckning i plan och profil, läge och utformning av trafikplatser samt placering av ventilationsanläggningar. För ledens funktion och dimensionering är inverkan av eventuella vägavgiftssystem intressant. Ledens anpassning till Nationalstadsparken samt miljökonsekvenser kopplade till trafikens emissioner ska studeras.

Utredningen ska utgå från den markanvändning som utgör basen för regionplaneringen.

Arbetet bör bedrivas i nära samarbete med berörda kommuner, regionplane- och trafikkontoret och länsstyrelsen. Planeringen bör samordnas med SLs planering för bland annat tunnelbana till Nacka samt möjligheterna att trafikera en ny vägförbindelse med stombussar.

Vägalternativ som utretts i förstudiearbetet

Alternativ JA (Jämförelsealternativ)

Beskriver situationen enligt regionplanen år 2030 utan en Östlig förbindelse

Alternativ C

Ny tunnelförbindelse under innerstaden väster om Södra Djurgården

Alternativ D

Ny tunnelförbindelse ungefär i tidigare studerade Österledens sträckning under Saltsjön och Djurgården

Alternativ F

Ny tunnelförbindelse via Nacka-Lidingö

1. BAKGRUND

En växande region

Stockholmsregionen fortsätter att växa och utvecklas. Näringslivet blir allt mer kunskapsintensivt, vilket innebär att allt fler arbetar i specialiserad tjänsteverksamhet. Det blir därmed svårare att finna arbete nära bostaden. Både befolkning och sysselsättning väntas öka. Prognoser pekar mot en befolkningstillväxt på 13 000 till 20 000 invånare per år. För närvarande ligger ökningstakten mitt i det spannet. Utvecklingen är särskilt snabb i regionens östra delar. Kapaciteten för resor över Saltsjö-Mälarsnittet är bristfällig och den täta biltrafiken i Stockholms innerstad ger upphov till miljöstörningar och nedsatt trafiksäkerhet. Ett försök med trängselskatt genomförs i Stockholms innerstad, underperioden 3/1-31/7 2006, för att utröna vilken påverkan avgifter kan ha på biltrafikmängderna i innerstaden.

Den ökande befolkningen alstrar mer resande. En utbyggnad av infrastrukturen behövs för att komplettera tillskottet av bostäder och arbetsplatser samt för att Stockholmsregionens attraktiva livsmiljö ska kunna bibehållas och förstärkas under de kommande decennierna. Den är också viktig för att den ökande befolkningen i regionens östra delar ska kunna ta del av en gemensam och differentierad arbets- och bostadsmarknad.

Enligt Stockholms läns landsting, som ansvarar för den regionala planeringen i Stockholms län, kommer det under perioden 2000 – 2030 investeras cirka 1000 miljarder kronor i byggnader och anläggningar i Stockholmsregionen för att möta den förväntade tillväxten. Minst en tiondel av detta bör, enligt Stockholms läns landsting, anslås till vägbyggnad, kollektivtrafikfordon och spårutbyggnad för att kunna säkerställa tillgängligheten i regionen. Investeringar i transportsystemet är både en förutsättning för och ett resultat av tillväxtmålen.

Var dessa investeringar görs är en fråga som bereds på alla politiska nivåer, statlig, primär och sekundär kommunal nivå. Inte minst gäller det transportinvesteringarna.

Den av staten tillsatta Stockholmsberedningen, som bestod av representanter för Riksdagens alla politiska partier och behandlade trafik- och transportfrågor för Stockholms-Mälardalsregionen, har redovisat en inriktning på vilka infrastrukturinvesteringar som behövs i regionen under de kommande decennierna. Beredningen har angett en långsiktig utvecklingsstrategi för transportsystemet i Stockholms-Mälardalsregionen. Österleden, som projekterades i mitten av 1990-talet, ingår i den strategin. I översiktsplanerna för Stockholm och Nacka, som antagits av respektive kommunfullmäktige, redovisas reservat för en framtida Österled. Inom reservatet får inga åtgärder vidtas som försvårar utbyggnaden. Länsstyrelsen i Stockholms län har i yttrande över Stockholms översiktplan angett möjligheten att i ett långsiktigt perspektiv förena Värmdöleden med Norra länken som ett riksintresse.

Stockholms läns landsting anger i den gällande regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2001, att Österleden bör byggas ut under perioden 2015 – 2030.

Ansvaret för transportsystemet i regionen är delat. Staten har genom Vägverket och Banverket ett stort ansvar både som väghållare och som ansvarig för järnvägsbyggande. Genom länsstyrelsen samordnas investeringar i det regionala väg- och kollektivtrafiknätet.

Stockholms läns landsting ansvarar för kollektivtrafiken och finansierar med statligt bidrag investeringar i tunnelbana och spårväg och täcker också driftunderskott i buss och spårtrafik. Kommunerna ansvarar för investeringar och underhåll av kommunala gator.

Vägverket har det övergripande ansvaret, sektorsansvaret, för vägtrafiken och har därför som uppgift att se till att de trafikpolitiska målen förverkligas. Det ska ske inom ramen för den gällande lagstiftning som och där Väglagen, Miljöbalken och plan- och bygglagen är centrala för hur planeringsprocessen ska bedrivas.

Erfarenheterna från senare års planering och genomförande av vägprojekt är att de processer som lagen föreskriver kräver lång tid att fullfölja. Särskilt tydligt är detta i storstadsområden där konsekvenserna av infrastrukturprojekt är svåra att överblicka och där många motstående intressen möts. Det första formella steget i denna process utgörs av förstudien. De regionala och kom-

munala beslutsorganen har angivit behov av en ny östlig förbindelse. Vägverket har därför beslutat att genomföra föreliggande förstudie. Förstudien ska kartlägga problemen, visa på alternativa lösningar samt, ifall väginvesteringar utgör en lösning, peka ut de vägkorridorer som är tänkbara.

Tidigare utredningar och beslut

TIDIGARE UTREDNINGAR

Tankar på en östlig förbindelse har redan tidigare förekommit i den regionala planeringen och i Stockholms stads översiktliga planering. Redan i 1928 års generalplan för Stockholm finns en vägförbindelse i en sträckning Södermalm - Beckholmen. I Stockholms trafikledsplan 1960 skisseras en sträckning från Sickla kanal till Lindarängsvägen. I arbete med regionplanerna 1966 till 1991 har olika idéer för nya vägförbindelser över Saltsjö – Mälarsnittet prövats. Före 1990 betonades utvecklingen västerut. Med 1991 års regionplan prioriterades en utbyggnad av en motorvägsring runt Stockholms innerstad, Ringen, framför den tidigare strategiska Västerleden över Mälaröarna. Med Regionplan 2001 är det återigen Mälardalsperspektivet som dominerar och en västlig förbindelse ligger i planerna före ett fullbordande av Ringen där Österleden ingår tillsammans med Södra länken och Norra länken.

DENNISÖVERENSKOMMELSEN

Förre riksbankschefen Bengt Dennis tillsattes 1990 som samordnare av förhandlingar mellan de politiska partierna för att uppnå en överenskommelse om åtgärder i trafikssystemet med syfte att åstadkomma en bättre miljö, ökad tillgänglighet och förbättrade förutsättningar för regional utveckling. Dennisuppgörelsen kan beskrivas som ett genomförandeprogram snarare än en plan, vilket gjorde att finansieringsfrågorna stod i förgrunden. I överenskommelsen, från september 1992, fanns såväl Ringen som Västerleden med. Den så kallade Dennisöverenskommelsen bestod av 13 huvudprojekt, varav de flesta skulle finansieras från flera olika källor. Trots att Dennisuppgörelsen upplöstes 1997 har flera delprojekt kunnat genomföras. Utbyggnadstakten har dock varit långsammare än enligt uppgörelsen, som byggde på finansiering av vägprojekten genom vägavgifter och överföring av väganslag till kollektivtrafiken.

VÄGVERKETS UTREDNINGAR

Vägverket bedrev inom ramen för Dennisöverenskommelsen ett utredningsarbete för en Österled fram till 1997. Planeringsprocessen drevs fram till koncept till arbetsplan för delen Värmdöleden – Fiskartorpsvägen. Med benämningen Österleden menas fortsättningsvis i denna förstudie den sträckning av en östlig förbindelse som utarbetades i dennna arbetsplan. Ramavtal tecknades för Ringens utbyggnad mellan Vägverket och berörda kommuner. För delen söder om Kvarnholmsvägen upprättade Nacka kommun detaljplaner som vunnit laga kraft. Österleden utgör riksintresse enligt miljöbalkens hushållningsbestämmelser.

Förslaget till arbetsplan innehöll en betalstation vid en trafikplats i Frihamnen. Till skillnad från det försök med trängselskatter som nu genomförs i Stockholm byggde det då föreslagna systemet på ett system med manuell betalning vilket tog stora ytor i anspråk. Av de övriga delarna av Ringen är Södra länken byggd och byggstart för Norra länken planeras till 2006.

Vägverket utreder också en västlig nord-sydliga förbindelser över Saltsjö-Mälarsnittet och har under 2005 ställt ut en vägutredning med förslag på två alternativa vägkorridorer väster om Essingeleden. Även en kombination av vägutbyggnad, kollektivtrafiksatsningar och vägavgifter har utretts på systemnivå, men bedöms inte uppfylla projektmålen. Den västligaste vägkorridorens sträckning sammanfaller i stora drag med den tidigare Västerleden men skiljer sig från tidigare planer genom en högre grad av miljöanpassning.

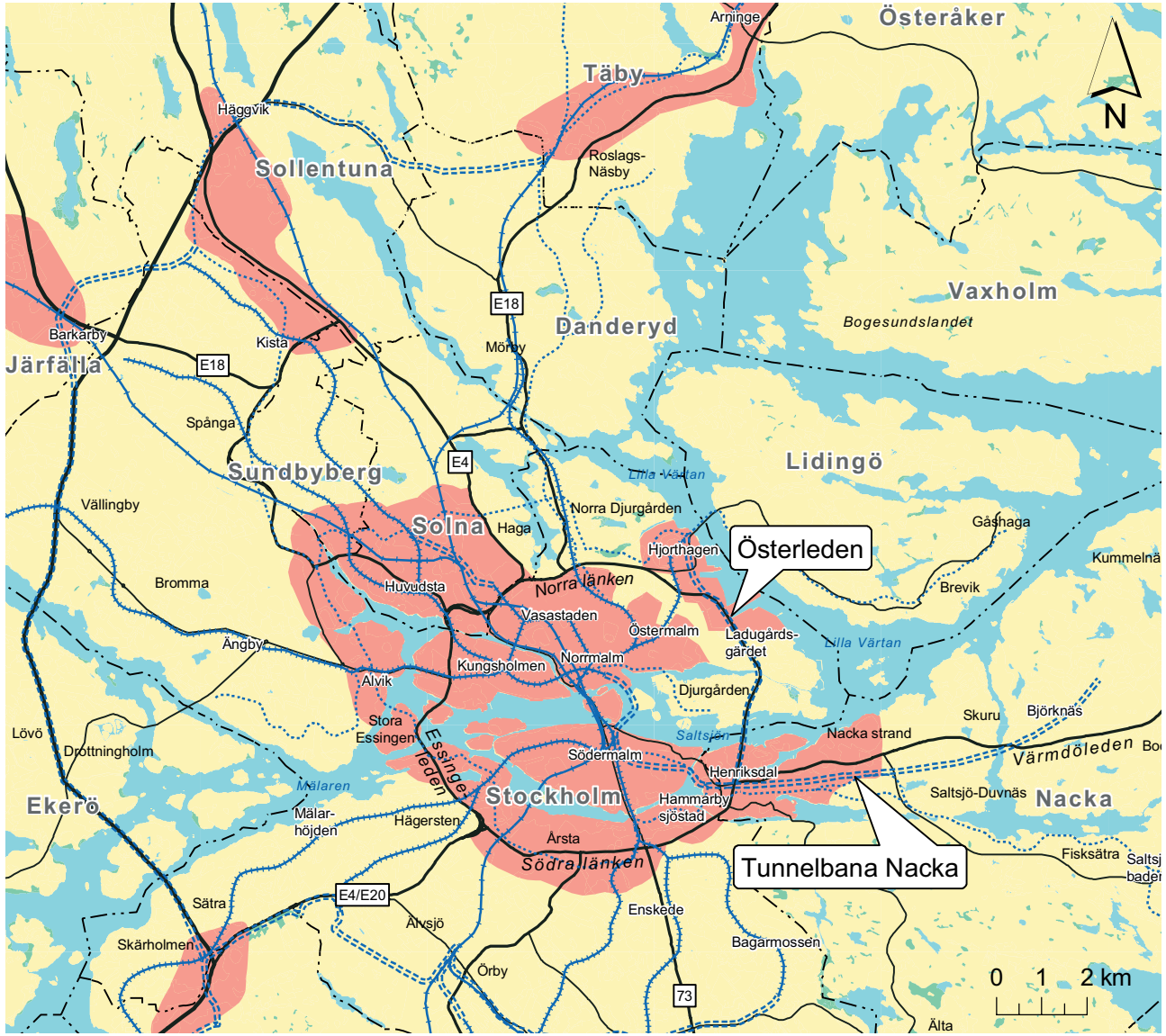
STOCKHOLMS ÖVERSIKTSPLAN 1999

I Stockholms översiktsplan redovisas Yttre Tvärleden inklusive Västerleden över Mälaröarna, Brommagrenen och Österleden. En bärande idé i planen är att bygga Stockholm inåt med viktiga utbyggnadsområden i centrala lägen.

Österledens uppgift är att vara en del av kringfartsleden runt Stockholm och därmed avlasta innerstaden. Leden förstärker därtill trafikkapaciteten över Saltsjö-Mälarsnittet med bättre förbindelser mellan regionens norra och sydöstra delar.

REGIONAL UTVECKLINGSPLAN FÖR STOCKHOLM 2001 (RUFS)

I den regionala utvecklingsplanen för Stockholms-



Vägar/banor redovisade i RUFS 2001 för år 2030

Källa: Regionplane- och trafikkontoret Stockholms läns landsting

Ny eller upprustad väg
- Nationellt vägnät
- Regionalt huvudvägnät
- Övrigt regionalt vägnät

Ny eller upprustad bana
- Järnväg
- Spårväg

- Tunnelbana
- Spårväg
- Spårreservat

- Regionala och delregional stadskärna

Figur 1.1 Vägnät enligt regionplanen (modifierad)

regionen 2001 eftersträvas en god trafikstruktur i centrum. Gatunätet ska upplåtas framförallt till kollektivtrafik och nyttotrafik. Norra Länken, och på sikt Österleden, bör byggas så att en komplett ringled åstadkoms. Tvärbanan byggs ut till en - på sikt - fullständig ring kring innerstaden och stombussystemet effektiviseras genom framkomlighetshöjande åtgärder i gatunätet.

FÖRÄNDRADE FÖRUTSÄTTNINGAR

Trots att Vägverket så sent som i mitten på nittiotalet arbetade med Österleden finns det väsentliga förändringar i förutsättningarna sedan arbetet lades ner.

Miljölagstiftningen har skärpts och det finns en ökad medvetenhet om säkerhet och en annan acceptans av nya tekniska lösningar. Förändringarna i beslutsprocesserna gäller bland annat regeringens tillåtlighetsprövning av större vägprojekt, europeiska miljökvalitetsnormer för luft och vatten och skydd av nationalstadsparken.

Nollvisionen är idag grunden för trafiksäkerhetsarbetet i Sverige. Visionen innebär att ingen människa ska behöva dödas eller skadas svårt i trafiken. Säkerhet i tunnlar är, efter uppmärksammade lastbilsbränder i äldre tunnlar, föremål för ett särskilt EU-direktiv . Säkerhet mot terrorangrepp har kommit högt på agendan efter attentat i bland annat New York, Madrid och London.

Södra Länken och Öresundsförbindelsen har visat på möjligheten att genomföra stora infrastrukturprojekt med avancerade tekniska lösningar.

På senare tid har även intresset för miljöbilar ökat, såväl hos tillverkare som hos konsumenter.

Två trender utmärker sig i regionen, dels en ök-

Figur 1.2 Befintligt vägnät i Stockholmsregionen.

ning av antalet bostäder i den utåt expanderande innerstaden, dels omvandling av fritidshusområden till permanentboende. Som följd av detta ökar trycket på de östra delarna av regionen, där den snabbaste tillväxten sker.

Nacka-Värmdö svarar idag för cirka 5 % av bostadsbeståndet i länet. Av bostadstillskottet under de närmaste 30 åren beräknas 10 % byggas där, motsvarande cirka 30 000 bostäder. Det kan erfarenhetsmässigt ge en ökning med 150 000 bil- och kollektivtrafikresor dagligen under perioden och en stor andel av dessa har målpunkter i övriga regionen. Samtidigt väntas en stor del av de framtida arbetsplatserna lokaliseras till norra och västra delarna av regionen.

Idag medger vägnätet endast kopplingar från de östra delarna av regionen via Södra länken, Hammarby Fabriksväg eller Stadsgårdsleden via Danvikstull. Det finns därför ett ökande behov av god tillgänglighet för den östra regiondelen som kan åstadkommas genom förbättrade förbindelser över Saltsjö-Mälarsnittet.

Vägverket utreder en ny västlig nord-sydlig vägförbindelse väster om centrala staden som avser att stödja den regionala utvecklingen och förbättra tillgängligheten i de regionala kärnorna. Analyserna för en östlig förbindelse bygger på att en västlig vägförbindelse byggs innan den östliga förbindelsen.

Analyserna av den västliga förbindelsen visar att den endast har liten effekt på tillgängligheten för den östra regionhalvan. Eftersom ändamålet med de olika förbindelserna skiljer sig från varandra kan den ena väglösningen inte ersätta den andra.

2. PROJEKTETS ÄNDAMÅL

Samhällsplaneringen rymmer både problem och möjligheter. För vägprojekt gäller också att de dels kan ses som åtgärdande av brister, dels som vidareutveckling av befintliga kvaliteter. Vägprojekt styrs dels av övergripande nationella, regionala och lokala mål, dels av mer specificerade projektmål.

Övergripande mål

För förstudien av en Östlig förbindelse är utgångspunkten det transportpolitiska målet som skall säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Målet har förtydligats i sex delmål, som avser:

- ett tillgängligt transportsystem
- hög transportkvalitet
- god miljö
- säker trafik
- positiv regional utveckling
- ett jämställt vägtransportsystem.

I maj 2002 antog landstinget, som är regionplaneorgan i Stockholms län, den regionala utvecklingsplanen. Planen lägger fast tre grundläggande mål för regionens utveckling. De tre målen är:

- internationell konkurrenskraft
- goda och jämlika levnadsförhållanden
- långsiktigt hållbar livsmiljö

Av de 16 miljökvalitetsmålen som riksdagen fastslagit för att säkerställa ett långsiktigt hållbart samhälle bedöms framförallt sju mål kunna påverkas av en ny östlig förbindelse; frisk luft, god bebyggd miljö, levande sjöar och vattendrag, levande skogar, grundvatten av god kvalitet, begränsad klimatpåverkan samt hav i balans.

Regeringen gav Stockholmsberedningen i uppdrag att föreslå insatser som förbättrar transportsystemet inom Mälardalen med syftet att nå:

- ökad effektivitet i det befintliga transportsystemet och bättre miljöanpassning
- hög kollektivtrafikstandard
- stärkt attraktionskraft för kollektivtrafiken
- en region som inte funktionellt är delad i norra och södra Stockholm
- minskade negativa effekter av biltrafiken
- att fler områden inom Stockholms län utvecklas till attraktiva platser för boende och näringsliv

Beredningen formulerade därefter inriktningsmål baserade på de transportpolitiska målen; ökad tillgänglighet för alla i transportsystemet, minskade köproblem och bättre framkomlighet, utveckling av kollektivtrafikens kapacitet och tillförlitlighet, färre trafikolyckor, ökad miljöhänsyn och ökad jämställdhet i transportsystemet.

Länsstyrelsen har i ”Förslag till transportmål för Stockholms län, juni 2001” 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.”

I översiktsplanen för Stockholm finns följande mål:

- ta tillvara Stockholmsregionens fördelar
- kunna möta kraven på förändring och dynamik
- utveckla och ta tillvara stadens kvaliteter och karaktär
- främja sysselsättning, välfärd och social balans
- verka för omställningen till ett långsiktigt hållbart samhälle

Sammantaget kan konstateras att det finns en samsyn på nationell, regional och lokal nivå om att främja en positiv ekonomisk utveckling i Stockholmsregionen och en förståelse för att detta inte kan ske utan investeringar i infrastruktur. De investeringar som görs i transportsystemet ska främja framkomlighet och tillgänglighet och öka trafiksäkerheten. Miljö och jämställdhet ska beaktas.

Viktigt är att infrastrukturen främjar integration mellan olika områden och att inte flaskhalsar mellan norra och södra regionhalvan förhindrar detta. Nya trafikleder och spår ska lokaliseras och

utformas så att de bevarar och utvecklar de kvaliteter som är unika för stadsbygden och regionen. Trafiksystemet och bebyggelsen ska samspela för att ge förutsättning för sammanhållen bebyggelse i goda kommunikationslägen.

Projektmål

En ny östlig förbindelse har som ändamål att

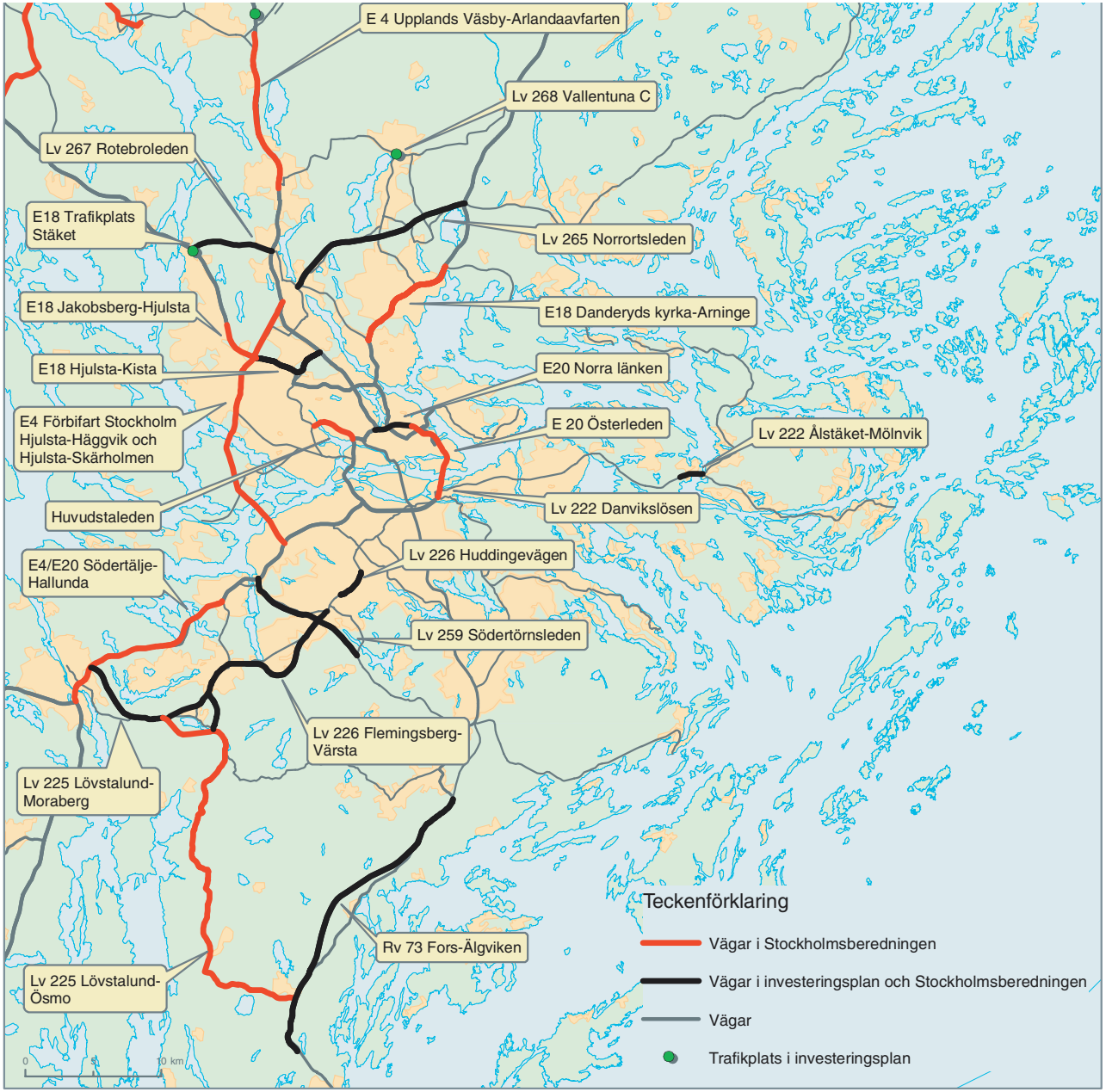
- Tillfredställa den ökande befolkningens reseefterfrågan i den östra delen av regionen.

Det sätt på vilket en ny östlig förbindelse kan bidra till denna målbild har formulerats i följande primära projektmål

- Skapa förutsättningar för regional utveckling samt att fler bostäder och arbetsplatser kan tillskapas i relativt centrala lägen.
- Förbättra möjligheterna att genom bättre tillgänglighet skapa en större arbetsmarknad.
- Knyta samman stadsdelar och områden norr och söder om Saltsjön.

Viktiga men sekundära mål för en Östlig förbindelse är att minska trafiken i innerstaden samt att åstadkomma en bättre framkomlighet och trafiksäkerhet.

Ett antal händelser, som inträffat i omvärlden under senare år, pekar på hur känsligt samhället är när delar av den tekniska infrastrukturen slås ut. Under arbetet med förstudien har därför även konstaterats behov av bättre tillförlitlighet och minskad sårbarhet i vägsystemet.



Figur 2.1 Infarter, förbifarter och tvärförbindelser, investeringsplaner 2004–2015 jämfört med Stockholmsberedningens betänkande. Källa: Stockholms läns landsting (modifierad.)

3. PLANERINGSPROCESSEN

Förstudiens syfte

Förstudien utgör det första steget i Vägverkets planeringsprocess. Avsikten är att redovisa problemet, inventera förutsättningar och beskriva tänkbara åtgärder/lösningar på problemet. Initiativet till en förstudie tas av Vägverket antingen efter att man identifierat brister och problem i de strategiska planerna eller i kontakt med kommuner, regionala organ, näringsliv eller medborgare.

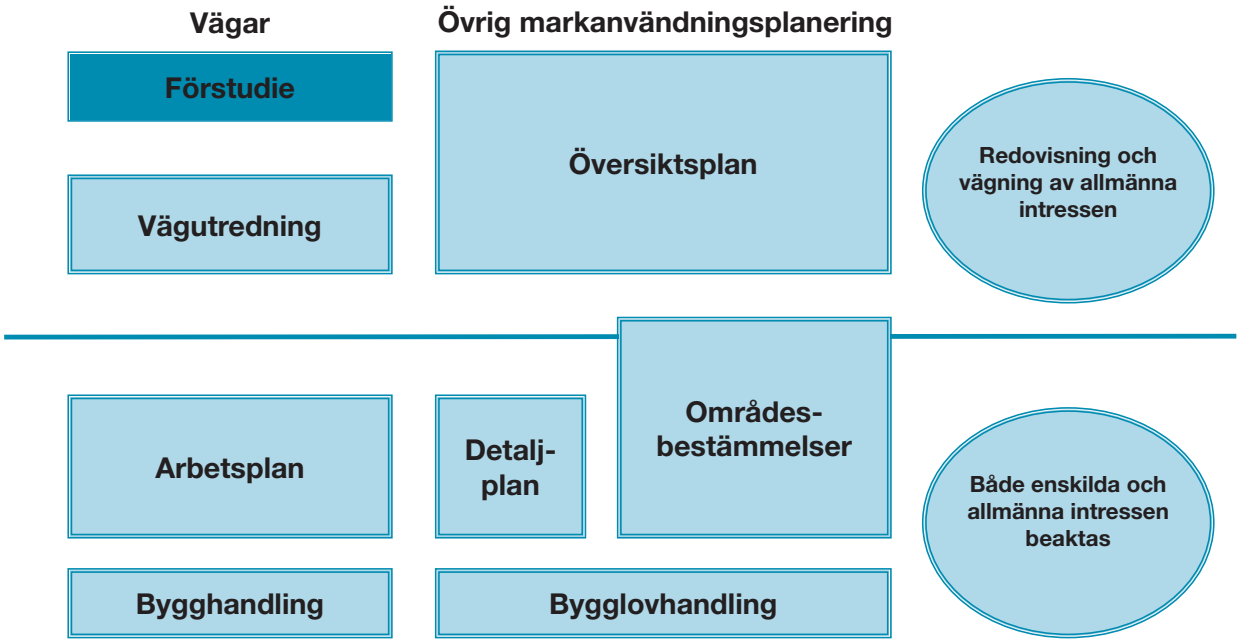
Lämplig tidpunkt att börja en förstudie beror på en rad faktorer – planeringstidens längd, projektets komplexitet, samordning med övrig fysisk planering samt finansieringsmöjligh eter. Nacka, Lidingö och Värmdö kommuner understryker vikten av att arbetet med en östlig förbindelse skyndas på. Stockholmsberedningens objektlista anger tidigast möjliga byggstart 2008 vilket har legat som grund för beslutet att påbörja förstudien för en östlig förbindelse.

Analysen i förstudien ska framför allt baseras på befintligt material. Förstudien kan utmynna i en eller flera lösningar som bedöms vara intressanta att studera närmare. Förstudien utgör underlag för Länsstyrelsens bedömning om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I så fall ställs mera strikta krav på process och beslutsunderlag. Förstudien ska också ange om en vägutredning behövs innan arbetsplan upprättas.

Förstudien syftar till att:

- skapa möjlighet till samråd, information och förankring
- ge en bild av de behov och problem som finns
- beskriva viktiga värden och kvaliteter i området
- beskriva tänkbara alternativa åtgärder och ge förslag på lösningar
- ge underlag för länsstyrelsens beslut om eventuell betydande miljöpåverkan
- beskriva vad som troligen händer om projektet inte genomförs
- utarbeta mål för projektet och det fortsatta arbetet
- göra en geografisk avgränsning
- visa på om projektet ska drivas vidare eller ej

Om Vägverket efter förstudien beslutar att driva projektet Östlig förbindelse vidare sker detta i en vägutredning om det finns alternativa korridorer eller vägprojekt. I vägutredningen fördju-



Figur 3.1 Vägplaneringsprocessen.

pas studierna och en miljökonsekvensbeskrivning upprättas. Utifrån vägutredningen beslutar Vägverket om vilket av de studerade alternativen som ska tillåtlighetsprövas av regeringen. I nästa steg, arbetsplanen, detaljprojekteras vägen inom den aktuella vägkorridoren. Arbetsplan är ett juridiskt bindande beslut som kan överklagas av dem som direkt berörs. I arbetsplaneskedet ska vägprojektet vara finansierat. En miljökonsekvensbeskrivning upprättas även i arbetsplaneskedet. Nästa steg i processen är upprättandet av ett antal bygghandlingar som utgör underlag för byggskedet. Allmänheten har möjlighet att yttra sig vid samråd om de olika plandokumenten. Samråd sker även med kommuner och länsstyrelse.

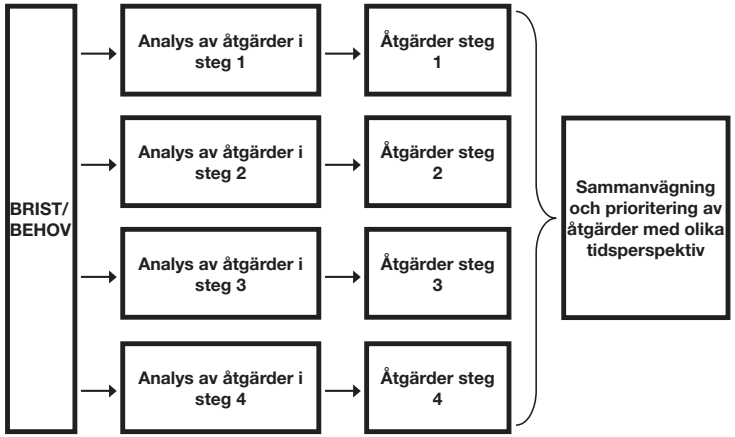
Processen avslutas med en uppföljning av projektet för att ta tillvara erfarenher.

För trafikledsprojekt i tätort bedriver kommunerna en parallell planläggning enligt plan- och bygglagen. Det innebär att det krävs detaljplaner i laga kraft för att en trafikled ska kunna förverkligas. För trafiktunnlar krävs även bygglov.

Vägverket analyserar i fyra steg

Vägverket arbetar efter fyrstegsprincipen, vilket innebär att andra lösningar prövas före utbyggnad av ny väg. Fyrstegsprincipen är ett sätt att analysera behovet av åtgärder i vägtransportsystemet och har utformats i fyra steg enligt följande:

Steg 1. Åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt



Figur 3.2 Fyrstegsprincipen. Källa: VV publ. 2002:72

Steg 2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät

Steg 3. Vägförbättringsåtgärder

Steg 4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder

Alla steg analyseras och därefter prioriteras åtgärder med stöd av olika tidsperspektiv och med beaktande av kostnadseffektivitet och långsiktig hållbarhet.

Fyrstegsprincipen är ett allmänt förhållningssätt som kan ge stöd i hela planeringsprocessen. Skillnader mellan åtgärder på kort eller lång sikt måste beaktas i hela processen. Projektmålen är lättare att formulera för problem som kan lösas på kort sikt.

Större vägprojekt i en storstadsregion syftar till att lösa flera problem som alla är kopplade till de transportpolitiska målen. Det kan då vara svårt att få en tydlighet i projektmålen. Användningen av fyrstegsprincipen innebär att det finns åtgärder inom alla de fyra stegen som kan bidra till att ett eller flera mål uppnås.

Det är därför viktigt att veta ifall inriktningen är på kortsiktiga eller långsiktiga åtgärder så att förstudien ges en väl avvägd ambitionsnivå.

Östlig förbindelse finns upptagen i regionplanen inom perioden 2015–2030 och är därmed ett långsiktigt projekt. Det blir därför mindre relevant att utreda åtgärder som enbart på kort sikt och i mindre utsträckning bidrar till måluppfyllelse. Samtidigt måste det kort- och medellånga perspektivet också behandlas, speciellt när problemen är så akuta att det inte går att vänta de 10 -15 år det tar att genomföra ett storskaligt infrastrukturprojekt i Stockholmsområdet. Denna studie har därför fokus på långsiktiga åtgärder.