

## Trafik- och planeringsroteln

## Remissyttrande över inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för perioden 2010–2019

### Sammanfattning

I Stockholmsregionen ligger idag trafikbelastningen över kapacitetstaket i stora delar av transportsystemet. Samtidigt växer både ekonomin och befolkningen snabbt. Fram till år 2030 planerar regionen för en tillväxt på mellan 300 000 och 500 000 invånare. Det är bland annat mot denna bakgrund som det är viktigt att den statliga infrastrukturplaneringen hanterar storstädernas särskilda förhållanden.

I Vägverkets inriktningsunderlag är det positivt att man föreslår att en större andel av medlen än idag bör gå till riktade mindre åtgärder, bland annat trimningsåtgärder i storstäder. Sådana åtgärder är kostnadseffektiva och de relativt korta genomförandetiderna ger snabba effekter. För att förbättra framkomligheten i Stockholms hårt belastade transportsystem krävs dock betydligt mer medel till större kapacitetshöjande investeringsåtgärder än vad som tagits upp i Vägverkets underlag.

Vägverket har gjort en samlad bedömning av måluppfyllelsen för olika anslagsnivåer. En viktig slutsats är den sämsta måluppfyllelsen uppnås för målområdet Tillgänglighet storstad. Detta beror på att trafikkapaciteten inte räcker till idag, och inte beräknas räcka till med de analyserade åtgärderna.

I Banverkets inriktningsunderlag sker en viss prioritering av storstädernas transportsystem, vilket är positivt. Prioriteringen avser dock endast investeringar i stomjärnvägsnätet. Banverket analyserar inte inriktningen för statsbidrag till lokal spårtrafik, vilket innebär att det saknas ett helhetsperspektiv på utvecklingen av spårsystemet i Stockholmsregionen. Vid prioriteringen av åtgärder i den kommande åtgärdsplaneringen bör alla slags investeringar prövas på samma villkor, oavsett om det handlar om åtgärder på järnvägens stamnät eller i lokala spårnät.

Stockholms läns landsting

*Postadress*  
Box 4414, 102 69 Stockholm

*E-post*  
rtk@rtk.sll.se

*Besöksadress*  
Västgötagatan 2

*Kommunikationer*  
T-bana Medborgarplatsen, buss 59 & 66  
pendeltåg Stockholm södra

*Telefon*  
Växel 08-737 25 00

*Telefax*  
08-737 25 66

I Banverkets sammanfattande effektbedömning av de olika anslagsnivåerna bedöms bland annat storstädernas funktion. För Stockholmsregionen ges en positiv bild av förväntade effektiviseringsvinster. Regionplane- och trafiknämnden menar att det inte går att dra sådana slutsatser utan att analysera hela spårsystemet. För att uppnå stora positiva effekter räcker det inte med en utbyggnad av stomjärnvägsnätet – det behövs även omfattande utbyggnader i spårvägs- och tunnelbanenätet.

En låg medelstillsättning till Stockholms län under den senaste 30-årsperioden har lett till ett stort uppdämt investeringsbehov. Med nuvarande anslagsnivåer tilldelas Stockholms län exempelvis bara 14 procent av medlen för statliga investeringar i spår. Det är anmärkningsvärt med tanke på att majoriteten av alla spårresor och nästan hälften av den totala reslängden på spår i landet sker i Stockholms län.

### **Inledning – Stockholms tillväxt ställer stora krav på transportsystemet**

För att ge en bakgrund till Regionplane- och trafiknämndens synpunkter ges i detta yttrande först en översiktlig beskrivning av behoven i Stockholmsregionens transportsystem. Därefter följer nämndens kommentarer på inriktningsunderlaget från Vägverket, Banverket och SIKÅ.

Stockholmsregionen växer kraftigt. Under perioden 1990–2006 ökade befolkningen med i genomsnitt 16 000 per år eller totalt cirka 276 000 personer. Som jämförelse motsvarar detta antalet invånare i Malmö stad. Regionen planerar för att kunna hantera en befolkningsökning på mellan 300 000 och 500 000 invånare från idag till 2030. Den stora befolknings-tillväxten är en grundläggande förutsättning som ställer ytterligare krav på det redan hårt belastade transportsystemet.

På vägnätet ligger trafikbelastningen redan idag över kapacitetstaket. Särskilt dålig är framkomligheten på infartslederna och över Saltsjö-Mälarsnittet. Under de mest belastade timmarna är restiden ca 2-3 gånger längre än under resten av dygnet. Trängseln innebär bland annat en begränsad tillgänglighet till arbetsplatser, vilket hämmar regionens tillväxt. Behovet av större åtgärder för att öka kapaciteten i vägnätet är därför stort.

Stockholmsregionen har en hög andel kollektivtrafikresor under högtrafiktid inom och till/från innerstaden. Kollektivtrafikresandet sker till stor del på spår vilket är en förutsättning för att klara de stora pendlingsvolymerna. Spårtrafikens begränsade kapacitet i förhållande till efterfrågan innebär dock att systemet blir hårt belastat och sårbart. Detta gäller inte minst pendeltågs- och tunnelbanetraffiken under de tidpunkter då länsinnevanorna reser till och från sina arbeten och skolor, på morgonen och eftermiddagen. Trängseln på spåren ökar störningsrisken och när tåg försenas eller ställs in fylls vagnarna till bristningsgränsen, vilket får effekten att resenärerna drar sig för att resa

med spårtrafiken. Eftersom de olika transportsystemen i hög grad fungerar som kommunicerande kärl innebär låg driftsäkerhet för tåg och tunnelbana en överströmning till biltrafik, vilket ytterligare ökar trängseln på vägnätet. För resor i tvärlinje dominerar bilen. För en utveckling mot ökad resurseffektivitet och ett hållbart transportsystem behövs därför förbättrad kollektivtrafik mellan de yttre delarna av regioncentrum och till yttre kärnor.

Den samhällsekonomiska effekten av otillräckliga infrastruktursatsningar i storstadsområdena i Sverige har nyligen beräknats av Nutek. I rapporten "Hur mycket kostar det att vänta? – en kontrafaktisk analys" konstateras att de uteblivna samhällsnyttorna beroende på att Dennisöverenskommelsen inte genomfördes uppgår till närmare 50 miljarder kronor.

I juni lämnade Regionplane- och trafiknämnden och Länsstyrelsen ett gemensamt underlag till regeringen som tydliggör särskilda förhållanden och utmaningar i Stockholmsregionen. Inspelet är ett underlag för fördelningen av nationella resurser till infrastruktursatsningar under perioden 2010–2019. Vid fördelning av nationella resurser till infrastruktursatsningar måste storstädernas speciella förutsättningar uppmärksammas. Den pågående regionförstoringen ökar kraven på att transportsystemet i hela Stockholm-Mälaren ses som en helhet. Under namnet "En bättre sats" har parterna i Stockholms län arbetat tillsammans med övriga fyra län i Stockholm-Mälaren kring gemensamma utgångspunkter för infrastrukturplaneringen.

### **Vägverkets inriktningsunderlag**

För investeringar i vägar har Vägverket enligt regeringens uppdrag analyserat effekterna av fem anslagsnivåer: nu gällande anslagsnivå samt nivåerna -50%, -25%, +25% och +50%. Enligt regeringens uppdrag har man också analyserat två nivåer för drift och underhåll. Därutöver har Vägverket valt att sätta samman tre samlade åtgärdsalternativ med en mix av investeringar, drift, underhåll, bärighet och sektorsåtgärder. De samlade alternativen kallas nivå lägre, nivå medel och nivå högre.

#### *Investeringar*

Jämfört med behovet ligger de analyserade investeringsnivåerna alldeles för lågt. Vägverket har inventerat ett investeringsbehov av samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder på ca 300 miljarder kronor och till och med i den högsta analyserade anslagsnivån för investeringar ryms endast 37 procent av behovet. Vid en internationell jämförelse ligger Sveriges satsningar på infrastruktur i relation till BNP betydligt lägre än OECD-snittet.

En tydlig illustration av den generellt sett otillräckliga investeringsnivån är att till och med vid nivån +50 procent bedömer Vägverket att breddningar av E4 genom Stockholms län och Nordsydlig förbindelse bara *eventuellt* kan påbörjas i slutet av planperioden. Med den trafikbelastning som råder på E4 finns det idag stora behov av ökad kapacitet genom breddningar. Exempel på sträckor med stora kapacitetsproblem är Norrtull-Kista och

Södertälje-Hallunda. Att knyta samman Stockholms norra och södra regionhalvor genom förbättrade nordsydliga förbindelser är helt avgörande för att motverka en tillväxthämmande tudelning av regionens bostads- och arbetsmarknad.

Vägverket anger att en större andel av medlen bör gå till riktade mindre åtgärder, bland annat trimningsåtgärder i storstäder. Det är en rimlig avvägning eftersom sådana åtgärder är mycket kostnadseffektiva. I Stockholms trafiknät krävs i många fall mindre åtgärder för att på ett kostnadseffektivt sätt öka framkomligheten för privatpersoner och näringsliv. Exempelvis möjliggör minskad trängsel på vägnätet en utökning av busstrafiken och förbättrar framkomligheten för de busslinjer som idag fastnar i bilköer. Genom att avsätta medel i åtgärdsplaner hålls en flexibilitet i planeringen.

Det är positivt att Vägverket uppmärksammar behovet av rekonstruktionsåtgärder på större byggnadsverk från 60-talet. Till den kategorin av åtgärder hör bland annat Essingeleden i Stockholm.

#### *Drift och underhåll*

Det är en svår avvägning att prioritera mellan drift och underhåll och investeringar. Trots att en samhällsekonomiskt effektiv nivå för drift- och underhållsåtgärder är mycket viktig, är investeringar för att öka kapaciteten i ett överbelastat transportsystem i vissa fall ännu viktigare. Eftersom trängselproblemen i Stockholmsregionen är väsentligt större än i andra regioner finns här också ett större behov av kapacitetshöjande åtgärder.

#### *Samlad analys av måluppfyllelse*

Vägverket har analyserat måluppfyllelsen för olika anslagsnivåer. En viktig slutsats är att den sämsta måluppfyllelsen för de analyserade anslagsnivåerna uppnås för målområdet Tillgänglighet storstad. Målet kan inte uppfyllas alls vid nivå lägre och nivå medel. Vid nivå högre konstateras att delar av målet för Stockholm i huvudsak kan uppfyllas beroende på att byggandet av Nordsydlig förbindelse eventuellt kan starta i slutet av planperioden.

Att måluppfyllelsen blir så dålig beror naturligtvis på att de analyserade investeringsåtgärderna för vägar och spår inte är tillräckliga för att skapa kapacitet för dagens stora trafikflöden, och än mindre räcker till för att möta den framtida efterfrågan som blir större i takt med befolkningsökningen.

Det finns många slags åtgärder som kan samverka för att lösa problemen i storstäders transportsystem. Parallellt med investeringar och trimningsåtgärder bör man analysera åtgärder som påverkar transportbehovet. Vägverket pekar på trängselskatten i Stockholm som en möjlig åtgärd. Försöket med trängselskatt i Stockholms hade en mycket positiv effekt på tillgängligheten inom och till innerstaden. Trängselskatten minskar dock inte behovet av infrastrukturinvesteringar. På vägsidan fyller nämligen de

flesta större nödvändiga väginvesteringarna andra syften än att förbättra tillgängligheten till just innerstaden. På spårsidan leder trängselskatten till ytterligare behov av ökad kapacitet för att rymma överflyttad biltrafik.

### **Banverkets inriktningsunderlag**

Banverket beskriver i inriktningsunderlaget en vision om järnvägens roll i samhällsutvecklingen i en framtid då de behov och önskemål som uppkommit har tillgodosetts. I visionen beskrivs bland annat en förbättring av storstädernas funktion. Visionen ger en tydlig bild av hur järnvägens koppling till andra transportsystem ska förbättras och hur kapaciteten måste byggas ut i storstäderna. Tyvärr finns dock inte denna helhetssyn i beskrivningarna och analyserna av inriktningsalternativen. Där behandlas inte spårtrafik på spårväg och tunnelbana – system som är absolut nödvändiga för funktionen av Stockholms transportsystem och som är i stort behov av förbättring. Detta är en mycket stor brist i Banverkets underlag.

För investeringar i järnvägar har Banverket enligt regeringens uppdrag analyserat effekterna av fem anslagsnivåer: nu gällande anslagsnivå samt nivåerna -50%, -25%, +25% och +50%. Enligt regeringens uppdrag har man också analyserat två nivåer för drift och underhåll.

#### *Investeringar*

En låg medelstildelning för spårinvesteringar i Stockholms län under många år har lett till ett stort uppdämt investeringsbehov. Med nuvarande anslagsnivåer tilldelas Stockholms län bara 14 procent av medlen för statliga investeringar i spår. Detta samtidigt som Banverkets totala investeringsnivå för spår i landet är osedvanligt hög i den gällande investeringsplanen. I jämförelse med andra regioner är alltså Stockholmsregionens behov av spårinvesteringar stort, men andelen av Banverkets investeringsmedel liten.

I Banverkets analyserade anslagsnivåer ingår utbyggnad av Mäljarbanan på sträckan Tomtebodabarkarby redan i investeringsnivån -50 procent, vilket är en god prioritering vid en låg anslagsnivå. Det är dock anmärkningsvärt att den återstående delen Barkarby-Kallhäll inte ingår i någon av de analyserade anslagsnivåerna. Det innebär fortsatta brister i kapacitet och punktlighet på Mäljarbanan och att kapacitetsförbättringen när Citybanan är färdigställd blir begränsad. Även ökad kapacitet på Svealandsbanan ingår i nivån -50 procent vilket medger en trafikering som ger förutsättningar för Eskilstuna att införlivas i Stockholms arbetsmarknadsregion. Andra investeringar i stomnätet som är viktiga att prioritera redan vid låga investeringsnivåer är dubbelspår Södertälje C – Södertälje Hamn och kapacitetshöjande åtgärder på Nynäsbanan.

Banverket konstaterar att den högsta analyserade nivån, +50, är den enda realistiska om vi ska ta ett avgörande steg mot ett klimatanpassat transportsystem. Regionplane- och trafiknämnden håller med om att en hög investe-

ringsnivå i järnvägssystemet är mycket viktig för ett resurseffektivt och klimatanpassat transportsystem.

Banverkets namngivna satsningar i nivån +50 omfattar dock endast större nationella järnvägsutbyggnader och någon inriktning för utvecklingen av det samlade spårsystemet i Stockholm finns inte. Det är anmärkningsvärt med tanke på att majoriteten av alla spårresor och nästan hälften av den totala reslängden på spår i landet sker i Stockholms län. Räknat i antal påstigande ligger 23 av landets 25 största stationer i länet. I Banverkets underlag finns pendeltågssystemet översiktligt nämnt, men inte spårvägs- och tunnelbanenätet. Banverket menar att nivån och fördelningen av statsbidrag till de lokala spårsystemen inte har varit möjlig att analysera inom inriktningsplaneringen utan måste analyseras vidare med berörda aktörer i åtgärdsplaneringen. Detta är en allvarlig brist i inriktningsunderlaget.

I Banverkets ursprungliga framtidsplan 2004-2015 fanns statsbidrag till investeringar i Tvärbana Norr och Tvärbana Ost i Stockholm. Dessa prioriterades dock bort i Banverkets förslag till reviderad framtidsplan. I samband med remissen av revideringsförslaget framhöll regionala aktörer och kommuner i Stockholmsregionen det orimliga i att prioritera bort statsbidragen till tvärbana. En konsekvens blir att möjligheter till arbetspendling med kollektivtrafik till de yttre delarna av regioncentrum blir fortsatt bristfälliga. Även bebyggelseutvecklingen i de aktuella områdena kommer att försenas eftersom trafikförsörjningen är en kritisk faktor.

De två tvärbana som prioriterades bort i samband med revideringen av framtidsplanen är bara en liten del av det mycket stora investeringsbehov som finns på spårvägs- och tunnelbanenätet. Det är därför angeläget att behovet av statsbidrag till spår i Stockholm klarläggs inom inriktningsplaneringen. Vid prioriteringen av åtgärder i den följande åtgärdsplaneringen bör alla slags investeringar prövas på samma villkor, oavsett om det handlar om åtgärder på järnvägens stamnät eller i det lokala spårnätet. Banverket anger en ram för statsbidrag till regionala kollektivtrafikanläggningar och spårfordon mellan 3,8 och 8,3 miljarder. Regionplane- och trafiknämnden anser att det är helt fel att specificera sådana ramnivåer i detta skede. Banverket bör som sektorsansvarig myndighet ha ett helhetsgrepp och prioritera de viktigaste investeringarna i Stockholms samlade spårsystem.

#### *Drift och underhåll*

Banverket konstaterar mycket riktigt att försenade tåg – med missnöjda resenärer och godstransportörer som följd – redan idag är ett av järnvägens största problem. Detta stämmer i högsta grad för Stockholmsregionen. Tillräcklig nivå för drift och underhåll kombinerat med kapacitetsförstärkningar krävs för att förbättra pålitligheten i spårsystemen. Regionplane- och trafiknämnden vill särskilt trycka på vikten av en hög underhållsnivå på de järnvägar som pendeltågstrafiken utnyttjar. Varje dag sker ungefär 250 000

resor med pendeltåg i Stockholms län. Det innebär att en mycket stor mängd resenärer är beroende av en punktlig pendeltågstrafik för att ta sig till jobb, skola eller andra aktiviteter. Enligt Banverket är ökade satsningar på kvalitet en grundförutsättning – inte ett alternativ som kan väljas bort, en uppfattning som delas av Regionplane- och trafiknämnden.

Regionplane- och trafiknämnden anser att det inte är tillräckligt att upprätthålla dagens standard. För att den infrastrukturelaterade punktligheten ska förbättras krävs en högre nivå. Det är glädjande att Banverket vill lägga särskilt fokus på storstadsregionerna för de återställande åtgärderna. I storstäders hårt belastade spårnät blir följd effekterna av driftstörningar särskilt stora, bland annat eftersom flera tågtyper delar på samma utrymme. Exempelvis får störningar i pendeltågssystemet negativa effekter på regional-tågens tidhållning och vice versa.

#### *Banverkets sammanfattande effektbedömning*

Banverket ger i inriktningsunderlaget en sammanfattande bild av effekterna av de olika inriktningsalternativen. Storstädernas funktion är ett område som analyseras. För Stockholmsregionen ges en mycket positiv bild av förväntade effektiviseringsvinster. Redan bedömningen av effekterna av beslutade/pågående projekt ligger på fyra plus på en femgradig skala. Anledningen är sannolikt att man bedömer effekterna av Citybanan som mycket goda. Det framgår inte om åtgärder enligt Åtgärdsplan för Mälardalen antas vara beslutade/pågående, men åtgärdsplanen kan också vara en anledning till den höga poängbedömningen.

För samtliga investeringsnivåer -50 procent till +50 procent förblir sedan nivån på effekterna i Stockholmsregionen på nivån fyra plus. Det visar att Banverket inte har räknat med att det tillkommer några väsentliga åtgärder i Stockholmsregionen vid de högre nivåerna.

Regionplane- och trafiknämnden vill poängtera att effektbedömningen för Stockholm är ofullständig och ger en felaktig bild eftersom den enbart har skapats utifrån genomförandet av åtgärder på stomjärnvägsnätet. För att uppnå stora positiva effekter behövs åtgärder enligt inriktningen i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2001. Det handlar exempelvis om investeringar i tunnelbana till Nacka, spårtrafik mot Nordostsektorn, Tvärbanor, Saltsjöbanan och kapacitetsåtgärder i tunnelbanelnätet.

#### **SIKAs inriktningsunderlag**

SIKA pekar i sitt inriktningsunderlag på vikten av att inte ha för snävt synsätt vid val av åtgärder. Det är viktigt att analysera exempelvis bredare samhällsplaneringsåtgärder och ekonomiska styrmedel som alternativ till infrastrukturinvesteringar.

Regionplane- och trafiknämnden håller med om synsättet. Vid analyserna inom den regionala utvecklingsplaneringen för Stockholmsregionen tas ett helhetsgrepp över transport- och bebyggelseplaneringen för att uppnå mål om bland annat resurseffektivitet. I Stockholmsregionen är också effekterna av trängselskatt väl analyserade.

### **Samhällsekonomiska kalkylmetoder**

De samhällsekonomiska kalkylerna i inriktningsunderlaget har genomförts på ett samordnat sätt mellan trafikverken, med bland annat likvärdiga omvärldsförutsättningar och kalkylvärden. Regionplane- och trafiknämnden vill dock påpeka att traditionella samhällsekonomiska kalkyler underskattar nyttor och bortser från kostnader som råder i en tät storstad. De har exempelvis svårt att beskriva effekten av trängsel, bättre fungerande arbetsmarknad, nytta av exploateringsmöjligheter samt intrångseffekter. I den fortsatta inriktningsplaneringen och kommande åtgärdsplaneringen bör sådana effekter lyftas fram för bedömning i särskild ordning.