



LÄNSSTYRELSEN I STOCKHOLMS LÄN

Miljö- och planeringsavdelningen
Bengt Eriksson
08-785 51 15

Yttrande

Datum
*) ~~2005~~-01-26
2006

Beteckning
3431-2005-36002

*) Rättelsebeslut enligt 26 §
förvaltningslagen. Skall
vara 2006.

Rättat 2006-02-13

Infört 2006-10-31

Johan Söderman

Vägverket Region Stockholm

att: Johan Söderman

171 90 SOLNA

Vägverket Region Stockholm	
Avd <i>15</i>	Handläggare
INKOM 2006 -01- 3 0	
Dokument/Arkivkod <i>PP2001</i>	Diarienum <i>2005-1395</i>
Objekt/Projekt <i>48590</i>	Avslutat år mån dag sign <i>Th 06-02-15</i>

Yttrande över Vägverkets vägutredning Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet

Rubricerad vägutredning med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning har enligt Väglagens bestämmelser varit utställd 15 juni - 16 september 2005. Länsstyrelsen har ombetts yttra sig över utredningen och har också fått möjlighet att ta del av Vägverkets sammanställning av inkomna synpunkter. Efter det att Länsstyrelsen avlämnat sitt yttrande ska Vägverket besluta vilket av utredningens vägbyggnadsalternativ som ska föras vidare till en tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsen uppgift i det här skedet av planeringsprocessen är att ge Vägverket vägledning och rekommendationer om val av åtgärder. Rekommendationernas syfte är att underlätta kommande beslut genom att förutse juridiska hinder och förhållanden som skulle kunna medföra förseningar och höjda kostnader för förbättringarna av de nordsydliga förbindelserna i Stockholmsområdet. I fokus står Länsstyrelsens uppgift enligt hushållningsförordningen att särskilt verka för att riksintressen tas till vara, men även länsstyrelseinstruktionens uppdrag att verka för att nationella mål får genomslag i länet och att främja länets utveckling bildar utgångspunkt för yttrandet.

Länsstyrelsen sammanfattar inledningsvis nedan sin syn på valet av alternativ och klarlägger viktiga förutsättningar för den fortsatta processen. En utförligare motivering ges av det samlade yttrandet. Länsstyrelsens övriga synpunkter framförs löpande i yttrandet tillsammans med bakomliggande analyser och motiveringar.

Postadress

Länsstyrelsen
Miljö- och planeringsavdelningen
Box 22067
104 22 STOCKHOLM

Besöksadress

Hantverkargatan 29

Telefon

08-785 40 00 (vxl)

Telefax

08-651 28 75 (exp)

E-post/webbplats

inm@ab.lst.se (exp)
www.ab.lst.se

Sammanfattning av Länsstyrelsens huvudsakliga synpunkter

Behovet och genomförbarheten

Stockholmsregionens trafiksystem, såväl vägar som spår, är under högt trafik hårt ansträngt. Bristerna i trafiksystemet leder bl.a. till att utbytet på arbetsmarknaden och konkurrensen inom näringslivet begränsas. Detta motverkar den regionala ekonomins utveckling och minskar dess bidrag till den nationella ekonomin. I takt med att regionens befolkning ökar kommer problemen successivt att förvärras om inte åtgärder sätts in.

Vägutredningen analyserar en förväntad situation år 2015, då det antagits att bl.a. spårvägsnätet byggt ut och att Norra Länken och Citybanan satts i drift. Redan i förstudien visade Vägverket att det utöver dessa kapacitetsförstärkningar behöver tillföras transportkapacitet över Saltsjö-Mälarsnittet. Arbetet med att förbättra Stockholmsregionens nord-sydliga kommunikationer är mycket angeläget.

De alternativ som presenteras i vägutredningen har alla en lång genomförandetid och höga investeringskostnader. Risken för ytterligare tidsutdräkt och kostnadsstegringar måste så långt möjligt förebyggas. Samtidigt ställs strikta miljökrav på transportsystemet i allmänhet och på ny infrastruktur i synnerhet.

Projektets ändamålsenlighet

Länsstyrelsen har funnit att en ny sexfältig vägförbindelse kan uppfylla projektets ändamål inom vilken som helst av de två korridorerna Förbifart Stockholm och Diagonal Ulvsunda. För Förbifart Stockholm talar att alternativet redan idag är utgångspunkt för många kommuners bebyggelseplanering och det breda stöd alternativet fått från kommuner och andra remissinstanser under vägutredningens utställning. Diagonal Ulvsunda har andra fördelar, till exempel medför den en större trafikavlastning i centrala Stockholm och ger en bättre koppling till det övergripande trafiknätet i sydöstra Storstockholm. Länsstyrelsen anser att bägge alternativen behöver kompletteras med ett avgiftssystem för att avlasta centrala Stockholm.

Projektets tillåtlighet

I valet mellan olika alternativ ska, enligt miljöbalkens lokaliseringsregel, den lokalisering väljas som leder till att *"ändamålet uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön"*. Denna lokalisering ska dessutom vara lämplig utifrån balkens mål och hushållningsbestämmelser. En motsvarande bestämmelse i väglagen anger att en väg ska ges ett *"sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad med hänsyn till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden"*.

Båda alternativen, Diagonal Ulvsunda och Förbifart Stockholm, är förknippade med påfrestningar på miljön och olägenheter för människors hälsa både på kort och lång sikt. Störningarna under byggtiden drabbar inte lika många människor i alternativ Förbifart Stockholm, men detta alternativ riskerar istället att påtagligt skada väsentliga – i vissa avseenden unika – natur- och kulturvärden inom bl.a. områdena *Lovö-Lindö* och *Mälaren med öar och strandområden* som är av riksintresse. Förbifart Stockholm ger också ett försämrat skydd av Storstockholms viktigaste vattentäkter i östra Mälaren.

Alternativet Förbifart Stockholm är enligt Länsstyrelsens bedömning därför mindre lämpligt sett i ett långsiktigt perspektiv och tillgodoser inte miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten och lokaliseringsregeln.

Val av alternativ och förutsättningar för den fortsatta processen

Vägutredningens tredje alternativ, Kombinationsalternativet är inte direkt jämförbart med de två övriga. Länsstyrelsen kan konstatera att Vägverket inte har mandat att ensamt föra en sådan kombinerad lösning till en tillåtelseprövning. Alternativet är följaktligen inte aktuellt för det val av alternativ som Vägverket ska göra i detta skede. Vid prövningen av vägföretagets tillåtlighet ska dock samtliga alternativ beaktas och regeringens har möjlighet att ställa krav på ytterligare utredningar av alternativ.

Länsstyrelsen anser sålunda att Diagonal Ulvsunda är det vägbyggnadsalternativ som Vägverket bör föra vidare i planeringsprocessen genom att hos regeringen ansöka om tillåtlighet enligt 17 kapitlet 1 § miljöbalken.

För att det ska vara möjligt att bedöma projektets samlade nytta och dess förutsättningar för genomförande behöver dock mer utvecklade samhällsekonomiska kalkyler, inklusive relevanta känslighets- och fördelningsanalyser utarbetas inför prövningen.

Om Vägverket istället väljer att ansöka om tillåtlighet för Förbifart Stockholm krävs att projektets inverkan på Natura 2000-området Edeby ekhage tillståndsprövas före regeringens tillåtlighetsprövning. Länsstyrelsen bedömer för närvarande att skyddsområdet inte skulle behöva utgöra ett hinder för alternativet men att prövningen kan befaras bli både processuellt komplicerad och tidskrävande. Ett utökat och fördjupat underlag liksom särskilda samrådsförfaranden kommer att krävas.

Ärendet - bakgrund och inledning

Ärendet

Vägverket Region Stockholm genomförde under år 2001 en förstudie avseende möjligheterna att åstadkomma effektivare förbindelser mellan Stockholmsregionens norra och södra delar. Vägverkets slutsats utifrån förstudien var att kapaciteten över Saltsjö-Mälarsnittet behöver förstärkas för att möta ett växande behov av transporter. Länsstyrelsen yttrade sig över förstudien den 1 mars 2002.

Vägverket har därför fortsatt planeringsprocessen enligt väglagen och under 2002–2005 låtit göra en vägutredning för projektet ”Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet”. Under vägutredningen har utökat samråd hållits i enlighet med i miljöbalkens bestämmelser. Samrådet har genomförts dels genom att ett stort antal myndigheter, organisationer, kommuner m.fl. inbjuds att lämna synpunkter på utskickat remissmaterial och dels genom att offentliga möten i två omgångar hållits på valda platser inom projektets geografiska närområde. Den 10 maj 2005 godkände Länsstyrelsen vägutredningens miljökonsekvensbeskrivning.

Vägutredningen med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning har under tiden 15 juni till 16 september, 2005 varit utställd i enlighet med väglagens bestämmelser. Handlingarna har funnits utställda på sammanlagt 16 platser i berörda kommuner och handlingarna har remitterats till långt över 100 remissinstanser. Synpunkter på vägutredningen har lämnats av ett mycket stort antal privatpersoner, intresseföreningar och branschorganisationer, företag, myndigheter och kommuner.

Vägverket inkom till Länsstyrelsen den 18 november 2005 med en sammanställning av alla avlämnade synpunkter, ett urval av inkomna yttranden samt en begäran om att Länsstyrelsen skulle avlämna sina synpunkter på Vägutredningen. Länsstyrelsen tillsändes utställningshandlingarna redan den 10 juni.

Från Svenska Naturskyddsföreningen mottogs den 15 augusti ett ”kompletterande underlag” i form av nya modellberäkningar av koldioxidutsläpp samt en bakomliggande rapport. Vissa myndigheter och organisationer har valt att översända kännedomskopia till Länsstyrelsen på de yttranden som lämnats. Ett fåtal privatpersoner har via e-post framfört synpunkter på den utställda vägutredningen direkt till Länsstyrelsen. Efter utställningen, den 12 januari 2006, mottog Länsstyrelsen från Föreningen Rädda Lovön en begäran om att beakta, dels erfarenheter från de första veckorna av Stockholmsförsöket och dels tre stycken namngivna SIKArapporter.

Vägutredningens huvudsakliga innehåll

Vägverket har i utredningen studerat ett flertal tänkbara lokaliseringar och utformningar av en vägförbindelse samt även andra medel och metoder för att uppnå projektets ändamål, d.v.s. att åstadkomma effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet. Åtta av elva studerade alternativ har valts bort tidigt i utredningen då de inte bedömts nöjaktigt uppfylla projektmålen. Följande tre alternativ har blivit föremål för fördjupade studier:

Förbifart Stockholm. Sexfälts motorväg, huvudsakligen tunnelförlagd från E 4/E 20 vid Kungens Kurva via Sättra, Kungshatt, Lovön, Vinsta, Lunda, Hjulsta till Häggvik.

Diagonal Ulvsunda. Breddning av E 4/E 20 till åtta körfält från Kungens Kurva till Västertorp; Sexfälts motorväg, huvudsakligen tunnelförlagd, från Västertorp och Södra Länken, med sträckning via Ulvsundaplan, Kvarnbacken, Solvalla, Enköpingsvägen med anslutning till E4 vid Kista; Samt breddning av E4 till åtta körfält från Kista till Häggvik.

Kombinationsalternativet. Breddning av E 4/E 20 till åtta körfält från Kungens Kurva till Västertorp; Förstärkt Klarastrandsled samt en ny tunnelförlagd fyrfältig trafikled under Huvudsta (Huvudstaleden) med broanslutning (Tritonbron) över Bällstaviken till Ulvsundaleden; Förstärkt kapacitet på norra delen av Ulvsundaleden genom ombyggnad till planskilda korsningar. Införande av väg/bilavgifter under delar av dygnet samt en kraftfull satsning på kollektivtrafiksystem, bl.a. ny spårförbindelse mellan Älvsjö och Häggvik, och kvalitetshöjningar i både trafikering och vagnpark.

Vägverkets intentioner med vägutredningen har varit att finna den vägkorridor som bäst löser uppgifterna att:

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

Synpunkter inkomna under utställningen

Det som framförts under utställningen har berört ett mycket stort antal frågeställningar. Länsstyrelsen väljer därför att här inledningsvis endast kort beröra remissinstansernas mer preciserade synpunkter på den för vägutredningen mest centrala frågeställningen, nämligen vilket alternativ som bör väljas för en fortsatt planering.

Alla kommuner som yttrat sig, förutom Ekerö och Värmdö, har mer eller mindre tydligt, förordat Förbifart Stockholm. Ekerö kommun har dock sagt sig kunna acceptera denna lokalisering under vissa förutsättningar medan Värmdö kommun ser Diagonal Ulvsunda som det mest intressanta alternativet. Endast Sollentuna har framfört att man motsätter sig en utbyggnad enligt Diagonal Ulvsunda.

Förbifart Stockholm förordas vidare av Regionförbundet i Uppsala län, Regionförbundet Sörmland, Stockholms läns landstings regionplane- och trafiknämnd, Försvarsmakten, Stockholms Hamn AB och Södertörns brandförsvär.

Riksantikvarieämbetet menar däremot att Förbifart Stockholm är oacceptabel och även Statens Fastighetsverk motsätter sig ett genomförande av Förbifart Stockholm. Skogsstyrelsen förordar Diagonal Ulvsunda. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) förordar Kombinationsalternativet och Statens Räddningsverk liksom Boverket menar båda att Kombinationsalternativet inte kan avföras utan behöver utredas vidare. Flera myndigheter har avstått från att förorda ett visst alternativ. Naturvårdsverket har valt att inte yttra sig över vägutredningen.

Nära 600 personer har lämnat synpunkter på vägutredningen. En lång rad argument har framförts både för och mot de olika alternativen, liksom mer eller mindre detaljerade synpunkter på delar i de utredda alternativen. Minst ett fyrtiotal organisationer har inlämnat egna och/eller gemensamma skrivelser, bl.a. har 23 organisationer ställt sig bakom en skrivelse där man bl.a. säger nej till de presenterade vägplanerna samt kräver att utredningen ska göras om och att kollektivtrafiken ska utvecklas för att ta hand om en större andel av persontransporterna. Skrivelsen är undertecknad av såväl föreningar med nationell bas som intresseorganisationer sprungna ur det lokala motståndet inom de båda utredningskorridorerna. Andra organisationer såsom Stockholms handelskammare pläderar för en snabb utbyggnad av Förbifart Stockholm medan Svenska turistföreningen motsätter sig en sådan lokalisering. Föreningen vill istället i första hand se ett omarbetat kombinationsalternativ och förordar Diagonal Ulvsunda i andra hand.

Länsstyrelsens roll och yttrandets uppbyggnad

Länsstyrelsen innehar flera författningsreglerade roller i vägplaneringsprocessen. Under den hittillsvarande processen har Länsstyrelsen bl.a. yttrat sig i rollen som obligatorisk samrådspart och som miljömyndighet fattat beslut om projektets miljöpåverkan. Länsstyrelsen har också godkänt vägutredningens miljökonsekvensbeskrivning. Ett sådant godkännande utgör inget ställningstagande till om projektets miljöpåverkan kan godtas eller ej, utan avser endast frågan om miljökonsekvensbeskrivningen har tillräcklig kvalitet inför utställningen av vägutredningen.

Länsstyrelsens uppgift i det här skedet av planeringsprocessen är att ge Vägverket vägledning och rekommendationer om val av åtgärder. Rekommendationernas syfte är att underlätta kommande beslut genom att förutse juridiska hinder och förhållanden som skulle kunna medföra förseningar och höjda kostnader för förbättringarna av de nord-sydliga förbindelserna. I fokus står Länsstyrelsens uppgift enligt hushållningsförordningen att särskilt verka för att riksintressen tas till vara, men även länsstyrelseinstruktionens uppdrag att verka för att nationella mål får genomslag i länet och att främja länets utveckling bildar utgångspunkt för yttrandet.

Länsstyrelsen har analyserat vägutredningen utifrån två grundfrågor och därefter formulerat sina slutliga synpunkter. Analysen har utgått dels från frågan *om, och på vilket sätt, utredningsalternativen uppfyller projektets ändamål* och dels från frågan *om något utredningsalternativ, och i så fall vilket som, inte bedöms tillgodose miljöbalkens bestämmelser*.

Länsstyrelsen har också studerat vägutredningen utifrån ett mer övergripande och kvalitativt perspektiv. Flera remissinstanser har framfört synpunkter som berör centrala delar i vägutredningens framtagande och dess innehåll, likaså synpunkter på den fortsatta planingsprocessen och genomförandet av projektet. I avsnittet *Vägutredningen – behov, omfattning och metod* kommenteras några av dessa aspekter och länsstyrelsen gör påpekanden av såväl sakmässig som principiell karaktär. I detta avsnitt refereras också kortfattat vad Länsstyrelsen framfört i sitt yttrande över förstudien angående projektets bakomliggande problembild och behovet av åtgärder. Länsstyrelsen utvecklar även sin syn på behovet av komplett-erande åtgärder.

Det föreliggande yttrandet består således i det följande av tre huvudblock:
Vägutredningen – behov, omfattning och metod, Projektets ändamålsuppfyllande samt Projektets tillåtlighet.

Vägutredningen – behov, omfattning och metod

Problembild och behovet av åtgärder

Länsstyrelsen delar i allt väsentligt Vägverkets syn på Stockholmsregionens trafiksituation så som den beskrevs redan i förstudien. *”Stockholmsregionens trafiksystem, väg – och spårtrafiken, är under högtrafikperioderna hårt ansträngt vilket leder till långa köer och låga hastigheter för vägtrafiken respektive trängsel och förseningar för spårtrafiken. Genom regionens snabba tillväxt som förväntas fortsätta, ökar problemen successivt om inte motåtgärder kan sättas in.”*

Länsstyrelsen ser följaktligen mycket positivt på Vägverkets arbete med att söka en långsiktig lösning för att effektivisera regionens nord-sydliga kommunikationer. Så som Länsstyrelsen framförde redan under förstudieskedet måste emellertid den, eller de lösningar som slutligen förverkligas inte bara vara effektiva utan också ekonomiskt rimliga och miljömässigt acceptabla. Dessutom krävs att åtgärderna kan realiseras inom en inte allt för avlägsen framtid. Den vägutredning som Vägverket nu slutfört innehåller flera olika lösningar som alla har det gemensamt att de har en lång genomförandetid. Det är tveksamt om regionens redan hårt belastade trafikapparat klarar av att upprätthålla en tillfredsställande nord-sydlig transportkapacitet ända fram till dess att någon av de här utredda lösningarna kan stå klar, utan att transportsystemet dessförinnan förbättras/effektiviseras med åtgärder som kan förverkligas på kortare tid.

Länsstyrelsen bedömer att vägavgifter i någon form är ett lämpligt komplement till de olika vägutbyggnadsförslagen. Avgiftens nivå bör vara avvägd så att en rimlig avlastning sker i situationer när köbildning annars skulle uppstå, utan att den regionala tillgängligheten för den skull väsentligt påverkas. Avgifterna kan därutöver ge ett bidrag till finansieringen men också förbättra avlastningen av t.ex. av centrala delar av vägnätet i högtrafik. Länsstyrelsen bedömer dessutom, till skillnad från vad som görs i vägutredningen, att det långsiktigt är möjligt att påverka färdmedelsvalet så att det går att upprätthålla en hög andel resande med kollektivtrafik. Den 60-procentiga utveckling av kollektivtrafikresandet över Saltsjö-Mälarsnittet mellan år 2000 till 2015 som redovisas i utredningen är ett tecken på detta. Vägavgifter är ett instrument som kan ha betydelse även för en sådan utveckling.

Länsstyrelsen anser i likhet med vad som framgår av utredningen att avgifter i innerstaden eller i ett större område centralt i regionen i syfte att uppnå en viss avlastning är effektivare i kombination med Diagonal Ulvsunda än i kombination med Förbifart Stockholm. Med effektivare menas att avgiften skulle kunna vara lägre för att nå avsedd effekt, eller möjligen att avlastande effekten skulle bli större med samma avgiftsnivå.

Vägutredningens omfattning

Vägutredningen bygger på en förstudie som geografiskt omfattade Saltsjö-Mälarsnittet på en sträcka ungefärligen från Strängnäs i väster till Nacka i öster. Fokus har dock under såväl förstudie som vägutredning befunnits på trafiklösningar lokaliserade till östra Mälaren, d.v.s. inom eller strax väster om centrala Stockholm. Lokaliseringsalternativ öster om Stockholm liksom alternativ väster om Förbifart Stockholm har avförts på ett relativt tidigt stadium.

Vägutredningens tidsmässiga avgränsning utgår från att projektet avser åstadkomma en långsiktig lösning på den identifierade problembilden. Utredningen täcker därför inte in temporära åtgärder eller mindre omfattande åtgärder som kan vidtas på kort sikt. Vägverket har valt att i sina analyser arbeta med två olika prognosår, nämligen 2015 och 2030, vilka är samma prognosår som använts i den regionala utvecklingsplanen RUFS. Utifrån projektets ändamål får detta anses vara en lämplig avgränsning. Länsstyrelsen har heller inget att erinra mot vägutredningens geografiska omfattning och avgränsning.

Vägutredningens sakmässiga avgränsning är inte lika uppenbar. Utgångspunkten för en vägutredning som upprättas med stöd av väglagen är alltid att det bedömts vara möjligt att lösa det aktuella problemet eller behovet, genom att anlägga ny väg. Detta utesluter inte att även åtgärder inom andra transportslag och andra rimliga lösningar ska inkluderas i utredningen – vilket också gjorts. De infrastrukturåtgärder som utretts påverkar regionens hela transportsystem. Härigenom uppstår också avgränsningsproblem gentemot andra, mer eller mindre behövliga eller

önskvärda, följdändringar och kompletteringar av transportapparaten såsom nya busslinjer, olika trafikstyrningssystem och förstärkta anslutningsvägar.

Länsstyrelsen noterar att Vägverket valt en relativt snäv sakmässig avgränsning, även om flera av dessa frågeställningar förvisso har omnämnts eller behandlats översiktligt i vägutredningen. En snäv avgränsning torde emellertid vara nödvändig för att överhuvudtaget göra problemkomplexet utredningsbart. Utifrån vad Länsstyrelsen kan bedöma har den gjorda avgränsningen inte nämnvärt begränsat vägutredningens funktion som underlag för val av sträckningsalternativ.

Ekerös framtida transportförsörjning

Under det utökade samrådet har bl.a. vägutredningens sakmässiga avgränsning gentemot Ekerö kommuns generella behov av förstärkt transportkapacitet diskuterats. Ekerö kommun har i sitt yttrande över vägutredningen sagt sig vara beredd att acceptera Förbifart Stockholm under vissa förutsättningar. Ett antal försiktighetsmått och följdinvesteringar räknas upp som nödvändiga för att vägalternativet ska godtas, och kommunen poängterar att ett antal större infrastrukturåtgärder kommer att behövas även i det fall Förbifart Stockholm inte kommer till stånd.

Länsstyrelsen är väl medveten om att de problem som finns för Ekerös transportförsörjning. Trängseln på Ekerövägen (väg 261) är tidvis mycket besvärlig och det specifika förhållandet att denna enda kapacitetsstarka försörjningsled är förenad med broöppningar gör kommunens transportförsörjning sårbar. Så som framkommer i kommunens yttrande är emellertid dessa problem inte direkt knutna till frågan om en regional nord-sydlig transportled. Åtgärder behöver enligt kommunen vidtas oberoende av förbifartsledens tillkomst.

Länsstyrelsen kan konstatera att de åtgärder som kommunen önskar få genomförda inte går att knyta som villkor till ett eventuellt tillåtighetsbeslut, eller garanteras i bindande avtal, med mindre än att de först utreds och planeras i enlighet med gällande lagstiftning. Åtgärderna måste bl.a. i sig själva befinnas vara tillåtliga. Det ingår inte i ändamålet med vägutredningen att lösa Ekerös transportförsörjningsproblem. Att ett av alternativen i vägutredningen väsentligt påverkar Ekerös vägtrafikförsörjning förändrar inte detta förhållande. Länsstyrelsen skulle välkomna en förutsättningslös och bred studie angående frågan om Ekerös långsiktiga transportförsörjning och är beredd att aktivt delta i ett sådant arbete.

Vägutredningens alternativhantering

I föreliggande utredning har ett stort antal tänkbara lösningar utvärderats. Vissa har redan efter en ytlig studie kunnat förkastas som otillräckliga eller olämpliga, medan andra har utretts mer ingående. Tre alternativ har slutligen kommit att betraktats som huvudalternativ i vägutredningen. Av dessa är det s.k. Kombinationsalternativet inte lika grundligt utrett som de två övriga alternativen, Diagonal Ulvsunda och Förbifart Stockholm.

Ett av en vägutrednings primära syften är att successivt sälla fram den eller de lösningar som är mest ändamålsenliga och Länsstyrelsen har inga avgörande invändningar mot hur olika alternativ utvecklats, respektive utsorterats, under vägutredningsskedet. Den diskrepans i utredningsnivå som kvarstår mellan Kombinationsalternativet och de båda vägutbyggnadsalternativen betraktar Länsstyrelsen i första hand som ett resultat av de begränsningar som den svenska myndighetsstrukturen och den sektoriserade lagstiftningen sammantaget ger.

Flera remissinstanser har framfört kritik mot Kombinationsalternativets utredningsgrad och sammansättning. Boverket anser t.ex. att det är angeläget att utifrån Noll- och Kombinationsalternativen närmare utreda ett modifierat alternativ. Svenska Naturskyddsföreningen framför stark kritik mot åtgärds kombinationen som de menar ger en ”begränsad nytta till väldiga kostnader”. Räddningsverket anser att det inte går att avfärda Kombinationsalternativet utifrån det underlag som presenterats och framhåller att det ur säkerhetssynpunkt kan vara av stort intresse att utreda alternativet vidare.

Länsstyrelsen kan konstatera att föreliggande utredningsgrad av Vägverket ansetts vara tillräcklig för ställningstagandet om vilket vägbyggnadsalternativ som är mest lämpligt att föra vidare väglagens planeringsprocess bestämmelser. Nästa steg i en sådan process är att underställa vägbyggnadsföretaget en tillåtlighetsprövning enligt miljöbalkens 17 kapitel. Endast alternativen Diagonal Ulvsunda och Förbifart Stockholm är möjliga att tillåtlighetspröva för en fortsatt hantering enligt väglagen. Någon möjlighet att på motsvarande sätt föra Kombinationsalternativet vidare genom väglagens planeringsprocess finns inte; Detta oavsett om utredningsgraden hade varit den samma som för vägbyggnadsalternativen.

Det bör dock uppmärksammas att hela vägutredningen utgör beslutsunderlag vid tillåtlighetsprövningen och att det följaktligen är regeringen, i rollen som beslutsmyndighet, som slutligen avgör huruvida vägutredningens eller miljökonsekvensbeskrivningens innehåll behöver utvecklas i något avseende. Regeringens prövning är inte inskränkt till väglagens tillämpningsområde och behovet av beslutsunderlag kan därför vara ett annat än inför Vägverkets ställningstagande.

Att Kombinationsalternativet i föreliggande form inte är ett lämpligt alternativ att genomföra utesluter inte att det kan finnas andra kombinationer av åtgärder som kan vara mer lämpade. Ett kompletterande utredningsarbete skulle dock kräva medverkan från fler aktörer än Vägverket – inte minst från Banverkets sida. Regeringen har ett samlat ansvar för den statliga trafikinfrastrukturen och kan till skillnad mot Vägverket lämna särskilda utredningsuppdrag till andra statliga myndigheter. Länsstyrelsen är givetvis beredd att även inför tillåtlighetsprövningen bistå med nödvändiga insatser.

Tillämpning av fyrstegsprincipen

Vägverket har under planeringsprocessen tillämpat den s.k. fyrstegsprincipen. Principen utgör enligt Vägverket ett allmänt förhållningssätt med syfte att hushålla med investeringsmedel och att minska vägtransportsystemets negativa inverkan på hälsa och miljö. Med fyra steg åsyftas att åtgärder ska analyseras i följande ordning:

- 1) Åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt.
- 2) Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät.
- 3) Vägförbättringsåtgärder.
- 4) Nyinvesteringar och större ombyggnader.

Metoden med de fyra analysstegen utarbetades av Vägverket som en följd av 1998 års transportpolitiska beslut och har sedan 2002 tillämpats mer generellt i Vägverkets planeringsprocess. När arbetet med projektet Effektivare nord-sydliga förbindelser inleddes var metoden emellertid relativt ny och på många sätt har därför projektet och den praktiska tillämpningen av metoden utvecklats parallellt.

Länsstyrelsen har i olika skeden framfört synpunkter som direkt eller indirekt har haft betydelse för fyrstegsprincipens tillämpning. I sitt yttrande över förstudien tryckte Länsstyrelsen exempelvis på vikten av att det fortsatta utredningsarbetet skulle bygga på ett trafikslagsövergripande synsätt och att det präglades av nytänkande. Vidare framfördes att utredningens inriktning borde vara att behov och problem som identifierats i förstudien åtgärdas med medel som utgör en del i ett långsiktigt hållbart transportsystem. I samband med Länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan ställdes också krav på att även andra sätt att uppnå projektets syfte – än att bygga väg – skulle redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen.

Som ett resultat av principens tillämpning har vägutredningen utvärderat och redovisat olika metoder att öka effektiviteten i transportsystemet, utöver att bygga nya vägar. Kombinationsalternativet består t.ex. av åtgärder som representerar flera olika metoder.

Länsstyrelsen kan emellertid konstatera att den juridiska plattformen för att fullt ut tillämpa fyrstegsprincipen saknas idag. Väglagen ger Vägverket mandat att bedriva en planering i syfte att bygga väg. Men lagen och dess planeringsprocess ger däremot inte, trots knytningen till miljöbalken, stöd för att exempelvis utreda, och än mindre för att planera, olika spårtrafiklösningar. Den idag helt trafikslags-uppdelade infrastrukturlagstiftningen förefaller inte stå i samklang med samhällets ambition att trafikslagsneutralt söka de bästa helhetslösningarna. Länsstyrelsen har för avsikt att i en särskild skrivelse uppmärksamma regeringen på dessa förhållanden.

En enda framtida markanvändningsstruktur

Vägverket har valt att använda den markanvändning och bebyggelsestruktur som anges i landstingets regionala utvecklingsplan (RUFS) i vägutredningens nollalternativ och därmed som grund för analyser och utvärderingar av alternativens olika effekter och konsekvenser.

Bebyggelsestrukturen i RUFS, valet av yttre regionala kärnor m.m. understöds i RUFS av en lämpligt utformad trafikinfrastruktur. En komponent i denna infrastruktur är Förbifart Stockholm. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan bebyggelseutveckling och trafikinfrastruktur vilket gör att sannolikheten för att en viss förväntad markanvändning ska uppstå minskar om någon del i infrastrukturen uteblir eller lokaliseras på annan plats än vad som antagits.

Den markanvändning som använts för utvärderingen av Diagonal Ulvsunda och Kombinationsalternativet bygger alltså på en vägförbindelse i Förbifart Stockholms sträckning. Detta torde vara relativt orealistiska kombinationer som missgynnar skattningen av nyttan med dessa två alternativ. Skälen för att Vägverket ändå har använt en och samma markanvändning vid utvärderingen av alla tre alternativen är att det finns ett brett politiskt stöd för RUFS bebyggelsestruktur och att det finns analystekniska skäl med att använda samma underliggande förutsättningar. Länsstyrelsen har inget att invända mot detta förhållande men menar att dess inverkan på analysresultaten bör uppmärksammas.

Mot denna bakgrund är Länsstyrelsens bedömning vad gäller vägutredningens effekt- och konsekvensbeskrivningar att de positiva konsekvenserna av Förbifart Stockholm bedöms vara mer osäkra och att de kan vara överskattade i förhållande till Diagonal Ulvsunda.

Finansiering och samhällsekonomi

Såsom Länsstyrelsen framförde redan under det tidiga samrådet är frågan om projektets samhällsnytta synnerligen viktig. Samhällsekonomisk lönsamhet är en av komponenterna i transportpolitikens övergripande mål och ett projekts samhällsnytta utgör även ett kriterium i vissa juridiska prövningar. Ett antal remissinstanser har pekat på avsaknaden av ekonomiska redovisningar och på olika osäker-

hetsfaktorer. Boverket efterlyser exempelvis en samhällsekonomisk analys för att kategorisera och rangordna olika transportsystem och intresseföreningen Nej till Ålstensleden (NÅL) hävdar angående Diagonal Ulvsunda att ”de ekonomiska riskerna är varken överblickbara eller försvarbara” och pekar bl.a. på stora osäkerheter beträffande de geotekniska förhållandena.

De samhällsekonomiska redovisningarna i vägutredningen är inte tillräckliga. Beslutsunderlaget behöver därför utvecklas i detta avseende inför den kommande tillåtlighetsprövningen. Eftersom projektets genomförande förutsätter en omfattande offentlig finansiering är det bl.a. viktigt att klarlägga nyttan av satsningen utifrån olika tänkbara scenarier för den framtida samhällsutvecklingen. Samhällsnyttan måste vara uppenbar även om exempelvis en markant bränsleprisökning uppstår, om den framtida markanvändningen inte blir som antagits, eller om avgiftssystem införs som komplement till en vägutbyggnad.

Även andra ekonomiska faktorer behöver klargöras t.ex. finansieringsmöjligheter och fördelningseffekter. Osäkerheter i de kalkylerade projektkostnaderna behöver klarläggas, detta inte minst med hänsyn till de stora kostnadsöverskridanden som andra stora infrastrukturprojekt orsakat. Projektkostnaderna får rimligen inte tillåtas öka så mycket att den samhällsnytta som varit utgångspunkt för beslut om tillåtlighet uttraderas eller att den tränger undan andra angelägna infrastrukturprojekt i regionen.

Projektets ändamålsuppfyllnad

Frågan om alternativens ändamålsenlighet

Projektets ändamål är enligt vägutredningen:

1. att lösa problemen till följd av bristande kapacitet i de nord-sydliga förbindelserna i Stockholmsregionen och
2. att understödja de nationella och regionala målen för samhällets utveckling. Detta kan enligt vägutredningen sammanfattas med ”att åstadkomma effektivare nord-sydliga förbindelser”.

De tre alternativen ger alla ett ökat resande över Saltsjö-Mälarsnittet men skiljer sig åt på vilket sätt effektivitetsförbättringarna i övrigt gör sig gällande. Förbifart Stockholm och Diagonal Ulvsunda ger båda ett ökat resande - i huvudsak med bil - över Saltsjö/Mälarsnittet med ca 5 % under trafikens maxtimme och ökar dessutom i väsentlig grad den regionala tillgängligheten. Kombinationsalternativet ger också ett ökat resande mellan norr och söder under maxtimmen (ca 2 % och då mestadels med kollektivtrafik) men uttaget av vägavgifter förorsakar samtidigt en försämrad regional tillgänglighet. Effektiviseringsvinster faller istället ut i form av avsevärd minskad påverkan på miljön, på människors hälsa och på klimatet

samt en högre trafiksäkerhet. Oavsett alternativval tillför projektet ökad transportkapacitet tvärs Mälarsnittet samtidigt som väsentliga och i sammanhanget relevanta, mål för samhällets utveckling understöds.

Ändamålsenliga är alla de alternativ som uppfyller projektets grundläggande syfte, d.v.s. dess ändamål, men väsentligt är också till vilket pris ändamålet kan uppnås. I valet mellan de olika projektalternativen är således samhällsnyttan en central fråga. Även förhållanden som inte kan ansättas ett ekonomiskt värde måste beaktas.

En effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning

De transportpolitiska målen

Enligt gällande transportpolitik syftar transporter till att uppnå överordnade välfärds mål och det betonas att transportsystemet måste ses som en helhet. Det övergripande målet för transportpolitiken är **att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet**. Det övergripande målet har preciserats i sex delmål: Ett tillgängligt transportsystem; En hög transportkvalitet; En säker trafik; En god miljö; En positiv regional utveckling; Ett jämställt transportsystem.

I det följande kommenterar Länsstyrelsen vägutredningen och de olika alternativen med utgångspunkt i de transportpolitiska delmål som är relevanta för projektet. Kommentarererna avser inte enbart den direkta måluppfyllelsen utan även annat som får anses vara väsentligt för frågan om ändamålsenlighet. Under rubriken "En god miljö" kommenteras således också projektets inverkan på uppfyllandet av de nationella miljökvalitetsmålen.

- Ett tillgängligt transportsystem och - En positiv regional utveckling
Transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses. "Transportsystemet bör ... utformas så att alla människor har en god tillgänglighet till de transporter som krävs för att de skall kunna ha ett arbete, upprätthålla goda sociala kontakter och utföra vardagslivets bestyr och så att den personliga integriteten och friheten främjas." (Prop. 1997/98:56)

Transportsystemet skall främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd. "Att skapa god tillgänglighet är transportsektorns viktigaste bidrag till att åstadkomma en positiv regional utveckling. Samtidigt är den regionala dimensionen helt grundläggande i tillgänglighetsbegreppet." (prop. 2001/02:20)

"Tillgänglighetsbegreppet ges ... en bred innebörd. Det bör omfatta res- och transporttid, pris, förekomst av alternativ liksom turtäthet i kollektivtrafiken. Res



och transporttiderna skall minska. Integration och samspel mellan olika transportslag är betydelsefullt i sammanhanget.” (prop. 2001/02:20)

Som framgår av citaten ovan avser båda delmålen effekter av det som i transportsammanhang brukar benämnas *tillgänglighet*. Länsstyrelsen väljer därför att behandla delmålen samfällt. Det är dock i sammanhanget viktigt att skilja på tillgänglighet i form av *individens nyttjandemöjligheter av transportsystemet* respektive *regional tillgänglighet* som avser möjligheten för en individ eller organisation att öka sin välfärd genom att kunna nå ett stort utbud av målpunkter i ett regionalt omland.

Vägutredningen saknar nästan helt analyser om de olika alternativens tillgänglighet i bemärkelsen individens möjligheter att nyttja transportsystemet. Det torde dock vara svårt att hitta några stora skillnader i detta avseende mellan de båda vägbyggnadsalternativen. Båda avser en satsning på vägtrafiksystemet, vars tillgänglighet huvudsakligen styrs av individens tillgång till bil.

Kombinationsalternativet skiljer sig från de två övriga alternativen genom det stora inslaget av kollektivtrafikåtgärder. Satsningar på ny vagnpark och en allmän standardförbättring tillsammans med utbyggnad av spårtrafiknätet bör leda till att tillgängligheten till kollektivtrafiksystemet ökar. Avgiftssystemets fördyrande effekt på vägtrafiken kan å andra sidan förväntas ge försämrade tillgänglighet till vägtransportssystemet för vissa ekonomiskt svaga grupper.

Projektets möjlighet att förbättra den regionala tillgängligheten är en central fråga vid bedömningen av de olika alternativens grad av ändamålsenlighet. Den bristande kapaciteten över Saltsjö-Mälarsnittet har under lång tid begränsat den regionala tillgängligheten mellan norr och söder i Stockholmsregionen, vilket påverkat både arbets- och bostadsmarknaderna och den regionala ekonomins funktionssätt.

Vägverket har på Länsstyrelsens inrådan gjort särskilda tillgänglighetsanalyser av alternativen. Analysmetoden är teoretiskt välgrundad och pedagogiskt väl utformad. Den fångar upp den samlade effekten av såväl förändringar i kollektiv- som individuell trafik. Effekten mäts som välfärdsvinst uttryckt i kr/år i jämförelse med nollalternativet.

Analyserna visar att Förbifart Stockholm och Diagonal Ulvsunda ökar den regionala tillgängligheten motsvarande ca 700-800 miljoner kr/år. Skillnaden är liten men till Förbifart Stockholms fördel. Diagonal Ulvsunda skapar mer nytt regionalt resande än Förbifart Stockholm. Förbifarten ger istället i högre utsträckning minskade restider. Vidare visar analyserna att Kombinationsalternativet försämrar den regionala tillgängligheten motsvarande ett värde av 700 miljoner kr/år. Till stor del beror denna försämring på de ökade transportkostnader som vägavgiftssystemet medför.



Länsstyrelsen konstaterar vidare att Diagonal Ulvsunda enligt analyserna i vägutredningen avlastar regioncentrum från vägtrafik i högre grad än Förbifart Stockholm. Diagonal Ulvsunda ger samtidigt en likvärdig ökning av den regionala tillgängligheten såväl i regionen som helhet som till väsentliga delar av Södertörn.

Förbifart Stockholm ger å sin sida bättre regional tillgänglighet till vissa regionala kärnor, särskilt Barkarby. Förbifart Stockholm har också fördelen att den på ett bättre sätt bidrar till utjämningen mellan olika delar av Stockholmsregionen eftersom den fördelar tillgängligheten jämnare. Den bidrar också på ett bättre sätt till att sett från angränsande län förbättra förbindelserna förbi och till olika yttre målpunkter i Stockholmsregionen, exempelvis mellan Uppsala och Södertälje samt Nyköping och Kista. Förbifart Stockholm bör alltså på ett bättre sätt gynna Stockholm-Mälardalensregionens utveckling som en funktionell region. Fördelen är tydlig men då den passerande trafiken är en relativt liten del av den totala trafiken på förbindelsen har det en begränsad betydelse för den sammanvägda bedömningen.

- En hög transportkvalitet

Transportsystemets utformning och funktion skall medge en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet. "Flexibla, säkra och tillförlitliga transportsystem med tillräcklig kapacitet för att förflytta personer och gods tillhör grundförutsättningarna för sysselsättning och ekonomisk tillväxt."
(Prop. 1997/98:56)

För regionens näringsliv är ett väl fungerande transportsystem helt avgörande för möjligheten att kunna vidmakthålla och utveckla befintliga företag liksom för nyföretagandet. Stockholmsregionen näringsliv innehåller en stor andel tjänsteföretag vilket gör att god transportkvalitet i hög grad handlar om effektiva persontransporter. Vidare kan noteras att en väsentlig del av godstransporterna i länet utgörs av varudistribution.

Framkomlighet är en term som, till skillnad från begreppet regional tillgänglighet, endast beskriver reshastigheter och trängselsituationen på vägnätet. Avgiftssystemet i Kombinationsalternativet gör, som framgår ovan, att den regionala tillgängligheten minskar men medför samtidigt att alternativet ger de största framkomlighetsvinster i centrala Stockholm. Kombinationsalternativet ger också de största avlastningarna på infartslederna vilket kortar restiderna vid resor med bil in till centrum. Totalt blir reshastigheterna på infartslederna under maxtimmen 10-20 % snabbare än i nollalternativet. Av de båda vägutbyggnadsalternativen är det endast Förbifart Stockholm som beräknas ge snabbare infartsresor och då endast för resor västerifrån. Framkomligheten i transportsystemet förbättras dock oavsett val av alternativ.

En annan väsentlig del i transportkvalitet är systemets robusthet, dess förmåga att motstå eller kompensera för yttre störningar. Länsstyrelsen delar den bedömning som Vägverket gör i vägutredningen om förslagets robusthet. För de båda vägutbyggnadsalternativen har de omledningsvägar som kan bli aktuella att använda



vid en avstängning av en vägtunnel identifierats i vägutredningen. Omledningsmöjligheterna bedöms översiktligt vara likvärdiga för de båda vägbyggnadsalternativen. En överföring av trafik till dessa vägnät bör gå att göra utan att stora kapacitetsproblem uppstår under nätter eller andra lågtrafiktider. Inträffar ett stopp dagtid leder det däremot till kapacitetsproblem inte enbart på de utpekade omledningsvägarna utan sannolikt även på andra vägar och gator i Stockholm.

En ny nord-sydlig motorväg skulle samtidigt erbjuda en möjlighet till omledning i det fall exempelvis Essingeleden skulle drabbas av en avstängning. Förbifart Stockholm bedöms fungera sämre som reservförbindelse till den relativt centralt belägna Essingeleden på grund av avståndet mellan dessa två nordsydliga förbindelser. Om Essingeleden stängs av kommer en relativt sett större andel av trafiken att istället utnyttja Västerbron och Centralbron, än om Diagonal Ulvsunda utgör reservförbindelse. En ny spårförbindelse tvärs Mälaren skulle på motsvarande sätt kunna minska sårbarheten i kollektivtrafiksystemet.

En väginfrastruktur har i flera avseenden en större flexibilitet än fasta spåranläggningar bl.a. genom att vägar kan utnyttjas både för individuella transporter och för kollektivtrafik. I vägutredningens trafikanalys har antagits att busstrafik bedrivs på Förbifart Stockholm men inte på Diagonal Ulvsunda. Antagandet i sig påverkar det redovisade utfallet mellan alternativen. Förbifart Stockholm bedöms i vägutredningen mot denna bakgrund vara bättre ur kollektivtrafiksynpunkt. Länsstyrelsen anser dock att det är fullt möjligt att få till stånd förbindelser med direktbuss också via Diagonal Ulvsunda. Valet av vägsträckning bör, enligt Länsstyrelsen uppfattning, inte nämnvärt påverka möjligheten att trafikera den med bussar i regional trafik. Däremot kan nyttan med dessa bussförbindelser variera. Möjligheten att trafikera med direktbussar i nordsydlig riktning är däremot helt beroende av att ny vägkapacitet tillförs.

- En säker trafik

Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten skall vara att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta. "Regeringen anser ... att nollvisionen bör vara en viktig utgångspunkt för hela transportsystemet och därför skall gälla alla trafikslag." "En särskild aspekt på säkerheten i transportsystemet är att detta måste vara utformat med hänsyn till samhällets sårbarhet i olika hänseenden. Risker i samband med transporter av farligt gods är en viktig faktor i detta sammanhang." (Prop. 1997/98:56)

Om projektet inte genomförs kan enligt vägutredningen förväntas att drygt två hundra (209) personer per år kommer att dödas eller skadas allvarligt i länets trafik, beräknat för år 2015. Vid en utbyggnad av Förbifart Stockholm eller Diagonal Ulvsunda, beräknas olyckstalet minska, både vad gäller antalet olyckor och antalet dödade och skadade. Skillnaderna gentemot nollalternativet är dock små, 2 respektive 5 färre dödade eller svårt skadade per år. Enligt vägutredningen kan detta dock vara fråga om en viss underskattning. För Kombinationsalterna-



tivet har, på grund av dess komplexitet, ingen lika detaljerad beräkning kunnat göras, men till följd av att det totala trafikarbetet i länet beräknas minska kan antas en betydligt större reduktion av antalet dödade eller svårt skadade i trafiken.

Vägverket anser att det vid en samlad bedömning framgår att båda vägutbyggnadsalternativen bidrar till att öka säkerheten med transporter av farligt gods. För de inomregionala transporterna är det främst Diagonal Ulvsunda som kan öka säkerheten, då Förbifart Stockholm ligger för perifert för att fånga upp dessa. Kombinationsalternativet beräknas däremot inte ge någon egentlig riskreduktion i förhållande till nollalternativet. Alternativskiljande är också att Förbifart Stockholm passerar på bro över Stockholmsområdets viktigaste vattentäckt. Länsstyrelsen har behandlat dessa risker specifikt i den del av yttrandet som behandlar frågan om projektets tillåtlighet.

De båda vägutbyggnadsalternativen innehåller mycket långa tunnlar, vilket tillför ytterligare en dimension i begreppet ”säker trafik”. Det säkerhetskoncept som förutsatts för tunneldelarna i riskanalysen utgår från den ambitionsnivå som tillämpats i Södra länken. Redan under samrådet har Länsstyrelsen påpekat att detta inte kan tas som inteckning för att denna säkerhetsnivå också kan anses vara tillräcklig. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/54/EG av den 29 april 2004 om minimikrav för säkerhet i tunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet kommer att införlivas i svensk lag under 2006. Direktivet avser vägtunnlar längre än 500 m och innehåller bl.a. bestämmelser om säkerhetskrav, förhandsgranskning och godkännanden, säkerhetskontroller, övningar och tillsyn.

Flera remissinstanser har behandlat risk och säkerhetsfrågorna. Både Södertörns Brandförsvär och Stockholms Brandförsvär framför t.ex. att tunnlar bör förses med sprinklersystem. Man pekar också på att bästa tillgängliga teknik bör användas för att uppnå en optimal säkerhet och avråder från att låta dagens lösningar utgöra mall. Köproblematiken, räddningstjänstens framkomlighet och möjligheten till utrymning av tunnlar är aspekter som lyfts fram av samtliga brandmyndigheter. Statens Räddningsverk har i sitt yttrande behandlat såväl trafiksäkerhet som andra riskfrågor. Verket ifrågasätter bl.a. vissa av de trafiksäkerhetsberäkningar som gjorts.

Länsstyrelsen konstaterar att ett ytterligare riskutrednings- och säkerhetstekniskt arbete kommer att behövas i projektets fortsatta planeringsprocess och rekommenderar därför Vägverket att knyta en särskild ”expertgrupp” med representanter från bl.a. berörda räddningstjänster och Länsstyrelsen, till projektet. Länsstyrelsen avser att ta upp sakområdet även i den kommande beredningsremissen men vill redan nu peka på att tunnelnars utformning och tekniska utrustning, liksom nödvändiga trafikeringsrestriktioner behöver behandlas tidigt, och återkommande, i den fortsatta projektutvecklingen. Säkerhetstekniska frågor behöver i stor utsträckning behandlas integrerat med de specifika krav som ställs på ventilationsystem och trafikering utifrån tunnelluftens hälsopåverkan. Miljöbalkens krav på bästa möjliga teknik (2 kap. 3 §) ska tillgodoses.



- En god miljö

Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till krav på en god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. En god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser skall främjas. "Kraven på långsiktig hållbarhet inom transportsektorn innebär att transporter inte skall vara orsak till att människors hälsa försämrats och att utsläpp, buller, intrång eller andra effekter av transporter minimeras så att natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. Kraven på en långsiktig hållbarhet innebär också att transportsystemets utformning inte negativt skall påverka människors livsmiljö och möjligheter till ett rörligt friluftsliv. Transportsystemet skall utformas så att det begränsar ytterligare uppsplittring av bebyggelse och rekreationsområden." (Prop. 1997/98:56)

I den omfattande miljökonsekvensbeskrivning som är fogad till vägutredningen redovisas de olika projekialternativens miljökonsekvenser. Miljökonsekvensbeskrivningen innehåller också en kortfattad redogörelse av i vad mån de studerade alternativen stödjer eller motverkar de nationella miljökvalitetsmålen. Länsstyrelsen gör ingen annan bedömning än Vägverket i detta avseende och instämmer i de slutsatser som där framförs. Det bör dock noteras att denna redovisning inte inkluderar betydelsen av om ett visst mål stöds respektive motverkas och att graden av de olika alternativens främjande/motverkande inte alltid framgår.

Under miljökonsekvensbeskrivningens rubrik "Samlade bedömningar" sammanfattas och jämförs i miljökonsekvensbeskrivningen huvudalternativens konsekvenser för en långsiktig hållbar livsmiljö utifrån följande aspekter: *Människors hälsa och säkerhet; Natur och kulturmiljö, rekreation, Hushållning med mark och vattenresurser; Hushållning med material och energi; Klimat samt Regional utveckling*. Aspekterna är endast delvis jämförbara med de nationella miljökvalitetsmålen struktur. Länsstyrelsen har valt att i huvudsak kommentera miljökonsekvenserna utifrån vägutredningens struktur.

Av dessa aspekter kommenteras i detta avsnitt endast projekialternativens inverkan på människors hälsa (frågor som rör människors säkerhet har redan kommenterats i ovanstående avsnitt), vissa frågor som rör hushållningen med material och naturresurser, samt projektets klimatpåverkan. Projektets inverkan på natur-, kultur- och rekreationsvärden liksom hushållningen med mark och vatten behandlar Länsstyrelsen i den del av yttrandet som tar upp frågan om alternativens tillåtlighet. Alternativens inverkan på den regionala utvecklingen behandlas nedan under rubriken "Den regionala utvecklingsplanen och dess mål".

Alternativens konsekvenser för människors hälsa

Att förlägga vägtrafiken i tunnlar leder generellt sett till att färre människor i vägararnas omgivning störs av buller. Relaterat till det sammantagna antalet människor i länet som är störda av buller i sina bostäder är dock förändringarna förhållandevis små. Förbifart Stockholm beräknas medföra att ca 200 människor får betydligt



tystare miljö. Samtidigt innebär alternativet att trafikbuller kommer att spridas in i tidigare "tysta rekreatiomsområden" vilket får till följd att människors tillgång till grönområden av ostörd karaktär försämras. I en storstadspräglad region, där människor ofta utsätts för höga bullernivåer, är det viktigt att det finns tillgång till tysta områden för rekreation och vila.

En utbyggnad enligt alternativ Diagonal Ulvsunda innebär att omfattande bulleråtgärder vidtas i samband med breddningen av E4 norr respektive söder om Stockholm, så att även befintlig bebyggelse får en bättre bullermiljö. Ca 2300 människor beräknas få en betydligt tystare miljö om Diagonal Ulvsunda förverkligas. Oavsett alternativ kommer olika typer av störningar, framför allt buller, att uppstå under byggtiden. Eftersom Diagonal Ulvsunda sträcker sig under områden med ett sammantaget större antal boende än Förbifart Stockholm kommer fler människor att drabbas av störningar från byggverksamheten i detta alternativ.

Förbifart Stockholms relativt perifera läge tillsammans med tunnelförläggningen leder till minskad befolkningsexponeringen av luftföroreningar. Tunnelförläggningen ger även i alternativ Diagonal Ulvsunda en minskad exponering av luftföroreningar för allmänheten. I båda fallen beräknas det leda till i storleksordningen 10-20 färre dödsfall per år. I båda vägutbyggnadsalternativen drabbas dock trafikanterna av högre luftföroreningshalter i tunnarna vilket förväntas leda till en viss ökning av antalet dödsfall per år. Astmatiker, hjärt- och lungsjuka samt äldre är känsliga grupper som bör informeras om att ta ytvägnätet vid höga luftföroreningshalter. Trots projektets positiva inverkan på luftkvaliteten beräknas vissa nya lokala överskridanden av miljökvalitetsnormen för partiklar (PM₁₀) uppstå i samtliga alternativ, vilket Länsstyrelsen särskilt kommenterar längre fram i yttrandet.

Kombinationsalternativet ger entydigt positiva hälsokonsekvenser, både ur buller- och luftföroreningssynpunkt. Detta till följd av en generell dämpning av vägtrafiken. Även detta alternativ innehåller bullerskyddsåtgärder för befintlig bebyggelse. Ca 1900 människor beräknas få en betydligt tystare miljö. Alternativet ger samtidigt de lägsta halterna av luftföroreningar vilket beräknas resultera i ungefär dubbelt så stor reduktion av antalet dödsfall som i vägbyggnadsalternativen. Kombinationsalternativet leder till en väsentlig förbättring vad gäller halten skadliga partiklar i luft förhållandevis få överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM₁₀ beräknas återstå i innerstaden. Negativt för Kombinationsalternativet är, i likhet med Diagonal Ulvsunda, att störningar från byggverksamheten kan förväntas drabba många människor.

Barn förbrukar mer luft per kroppsvolym än vuxna. Barn kan dessutom inte välja den miljö de vistas i på samma sätt som vuxna – de är beroende av att vuxna flyttar dem från farliga miljöer och skyddar dem från skadlig exponering. Antalet barn i tätorterna ökar, vilket innebär att barn blir mer utsatta för bland annat höga bullernivåer och höga halter av luftföroreningar. Av de olika alternativen så framstår Kombinationsalternativet som det bästa ur ett barnhälsoperspektiv. Både buller och luftföroreningsnivåerna sjunker i den redan befintliga boendemiljön.



Sammanfattningsvis konstaterar Länsstyrelsen att Kombinationsalternativet ger de klart största positiva hälsoeffekterna, medan de två vägutbyggnadsalternativens hälsokonsekvenser är relativt likvärdiga. I den fortsatta planeringen kommer dessa frågor att behöva behandlas ytterligare, särskilt vad avser lokalt förekommande försämringar av luftkvaliteten, tunnelluftens höga föroreningshalter samt byggskedets omgivningspåverkan. Enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregel i 2 kap. 3 § 1 st, ska *alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.* Länsstyrelsen avser att återkomma till detta i sitt remissvar inför projektets tillåtlighetsprövning.

Hushållning med material och naturresurser

Enligt Vägverkets uppgifter genererar de båda vägbyggnadsalternativen lika stora mängder bergmassor medan Kombinationsalternativet ger ungefär halva denna mängd. Förbrukningen av övrigt byggmaterial är också ungefär densamma för de båda vägalternativen medan Kombinationsalternativet innebär en betydligt mindre förbrukning. Ur resurshushållningssynpunkt kan vägalternativen betraktas som likvärdiga. Ur masshaneringsperspektiv kan Länsstyrelsen dock konstatera att för alternativ Förbifart Stockholm är massuttaget på södra Lovön förknippat med en betydande problematik. Möjlighet till omfattande masstransporter på väg saknas varför man är hänvisad till båttransport. Båttransport är förvisso oftast bättre ur miljösynpunkt men i detta område är vattnets och strändernas skyddsvärden, och framför allt de kulturhistoriska värdena på land, av sådan dignitet att en godtagbar masshantering vid en särskilt anlagd hamn bedöms som svårlöst. Dessutom är det allt svårare att finna lossningsplatser i Stockholmsområdet.

Förbifart Stockholm genomskär centrala delar av det föreslagna vattenskyddsområdet inom Östra Mälaren. Vattenskyddsområdet syftar till att långsiktigt säkerställa vattenkvaliteten för de fyra ytvattentäktena Görveln, Skytteholm, Lovö samt Norsborg vilka tillsammans försörjer ca 1.6 miljoner människor med dricksvatten. Länsstyrelsen vill poängtera att Mälaren som dricksvattenresurs har ett mycket stort värde. Anläggande av en stor trafikled genom skyddsområdet riskerar att både direkt och indirekt motverka strävandena efter ett effektivt skydd. Utöver de faktiska riskerna, vilka Länsstyrelsen också kommenterar längre fram i yttrandet med avseende på projektets tillåtlighet, bör tilläggas att vägföretaget kan komma att försvaga allmänhetens, företags och myndigheters förståelse och acceptans för de restriktioner som är nödvändiga inom området för att långsiktigt säkra Storstockholms vattenförsörjning. Länsstyrelsen kan konstatera att Diagonal Ulvsunda liksom Kombinationsalternativet inte alls, eller i mycket mindre omfattning, riskerar att påverka Mälaren som vattentäkt.



Projektets klimatpåverkan

Projektet har en starkt strukturerande och långsiktig effekt på Stockholmsregionens framtida transportstruktur. Enligt Länsstyrelsen är därmed frågan om hur projektet förhåller sig till samhällets ambition att minska transportsektorns klimatpåverkan av särskild vikt. Den prognostiserade utvecklingen utan att projektet genomförs, den s.k. nollalternativet, är att koldioxidutsläppen i länet från transportsektorn ökar med ca 440 000 ton jämfört med nuläget. Genomförs projektet enligt alternativen Förbifart Stockholm eller Diagonal Ulvsunda förväntas koldioxidutsläppen öka med ytterligare ca 130 000-140 000 ton/år. Kombinationsalternativet dämpar däremot ökningen med ca 160 000 ton/år.

Flera remissinstanser har tagit upp problemet. Boverket påpekar t.ex. att skillnaden på 300 000 ton ungefär motsvarar två gånger Vägverkets nationella reduktionsmål för perioden 2002-2005 och menar att klimatmålet följaktligen starkt talar för någon form av kombinationsalternativ. SMHI:s förordande av Kombinationsalternativet sägs vara grundat på tyngden i luftförorenings- och klimataspekterna. Även Länsstyrelsen kan konstatera att skillnaderna mellan Kombinationsalternativet och de båda vägutbyggnadsalternativen är betydande. Som jämförelse kan nämnas att den sammantagna effekten av statens satsning på klimatinvesteringsbidrag (Klimp) under 2004/05 beräknas ge en klimatpåverkan som motsvarar en minskning av ca 250 000 ton koldioxid per år.

Klimatmålet är ett av de mål som i länets senaste miljömålsuppföljningsrapport, SALDO 2005, ansetts vara svårast att nå. Ytterligare åtgärder måste tillkomma. En övergång till fossilfria drivmedel skulle givetvis förändra bilden radikalt. Men ett fossilbränslefritt vägtransportsystem är något som rimligen inte ännu kan intecknas som en given förutsättning. Skulle möjligheten till en kraftig minskning av fossilbränsleandelen trots allt räknas till godo måste samtidigt antas att olika styrmedel kommer att behöva sättas in och att dessa styrmedel skulle påverka vägprojektets samhällsnytta. Länsstyrelsen har låtit göra en analys avseende de två vägbyggnadsalternativens robusthet gentemot ett antal tänkbara förändringar i den framtida samhällsutvecklingen. Analysresultatet tyder på att en bränsleprishöjning på 50 % skulle minska den samhällsekonomiska nyttan av en väginvestering med i storleksordningen 10–20 %.

- Ett jämställt transportsystem

Transportsystemet skall vara utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt. "... ... skillnader mellan kvinnor och män i transportbehov skall beaktas, att möjligheterna att påverka transportsystemets utformning skall vara rättvisa" (Prop. 2001/02:20)

Vägutredningen framhåller att analysmetoder för att jämföra alternativen ur ett genusperspektiv inte finns utvecklade, men påpekar att kvinnor i högre utsträckning använder sig av kollektiva trafikmedel och att kvinnor inte disponerar bil i



samma utsträckning som män. Detta talar enligt vägutredningen för att Kombinationsalternativet är 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 turtäthet.

Länsstyrelsen hade gärna sett en mer systematisk analys i vägutredningen som inte bara behandlat de olika projektalternativen utan även tillkomsten av alternativ, formuleringen av projektmålen, samrådets genomförande m.m.. En sådan bredare analys hade påtagligt förbättrat möjligheten att bedöma projektets förhållande till jämställdhetsmålet. Länsstyrelsen menar att jämställdhetsperspektivet bör ges en mer framträdande plats i det fortsatta planeringsarbetet.

Regionplan och bebyggelsestruktur

Den regionala utvecklingsplanen och dess mål

Den regionala utvecklingsplan (RUFS) som Landstinget antog 2002 utgör regionens mest centrala planeringsunderlag. Den är avsedd att vara ett instrument för länets aktörer i deras arbete att – enskilt och gemensamt – förverkliga den övergripande visionen om en långsiktigt hållbar utveckling för regionen. Planen lägger fast tre grundläggande mål för regionens utveckling:

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

Dessa mål är, precis som det transportpolitiska målet, några av de väsentliga samhällsmål som ändamålsbeskrivningen åsyftar. Att regionens medborgare och näringsliv kan erbjudas en effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning – inte minst i nord-sydlig riktning – är en förutsättning för att den regionala utvecklingsplanens mål ska kunna tillgodoses. Med Vägutredningen som grund kan det nu klarläggas var det är lämpligt, och juridiskt sett möjligt, att lokalisera en nord-sydlig vägförbindelse.

Landstinget har för avsikt att under 2006 påbörja arbetet med en ny regionplan för Stockholms län

Regionplanens betydelse för valet av alternativ

Den gällande regionala utvecklingsplanen, RUFS 2001 utgör regionplan för Stockholms län enligt plan- och bygglagen. Länsstyrelsens granskningsyttrande är fogad till regionplanen och ingår som en del av planhandlingarna.

I regionplanen ges en samlad bild av den regionala samhällsutbyggnaden när det gäller lokalisering av framtida bebyggelse, förslag till nya vägar och spår samt värdefulla områden som ska långsiktigt bevaras. I RUFS föreslås regionens nord-sydliga kommunikationer förstärkas med flera åtgärder, där utbyggnaden av



Citybanan och Förbifart Stockholm är de mest kraftfulla. I Regionplane- och trafikkontorets utredningsarbete har många alternativa vägdragningar studerats under årens lopp. I samrådet kring RUFS presenterades dock inga alternativ.

Regionplanen har tagits fram genom ett omfattande regionalt samråd och stöd för RUFS finns hos alla kommuner och många statliga företrädare i länet, däribland Vägverket. Vägverkets arbete att eftersöka och utreda genomförbara åtgärder för att effektivisera de nord-sydliga förbindelserna kan också ses som ett led i förverkligandet av RUFS övergripande mål.

Länsstyrelsen framhöll i granskningsyttrandet över RUFS-förslaget att olika alternativ för en nord-sydlig vägförbindelse bör redovisas i regionplanen, däribland Essingeledens Brommagren och Ålstensleden, vilka avförts i vägutredningen men som kan sägas motsvaras av Diagonal Ulvsunda. Länsstyrelsens anmärkning i granskningsyttrandet ska ses som en markering av att regionplanen ifråga om vägkorridorernas lokalisering inte har samma vägledande betydelse för efterföljande beslut som planen har i andra delar.

Bebyggelsestrukturens och trafikinfrastrukturens ömsesidiga påverkan
Stockholmsregionen karaktäriseras idag av centrerad struktur. Den i RUFS förordade bebyggelsestrukturen bygger delvis på andra principer där fler arbetsplatser förläggs till yttre regionala kärnor i storstaden. Ett motiv till detta är att motverka en tendens till ostrukturerad utspridning av den urbana strukturen. En mer utspridd struktur skulle vara svår att kollektivtrafikförsörja och innebära en hög grad av beroende av privatbilism för trafikförsörjningen.

I samrådsyttrandet till RUFS påtalade Länsstyrelsen att tesen om täta regionala kärnor är dåligt underbyggd. Länsstyrelsen delade RUFS bedömning om behovet av täta bebyggelsemiljöer i kollektivtrafiknära lägen, men ansåg att frågan om vilka förutsättningar som krävs för att uppnå täta kärnor i kranskommunerna behövde analyseras djupare.

Länsstyrelsens bedömning är att den yttre tvärleden inte ensamt kan styra en utveckling av täta yttre kärnor. Stadsmotorvägar ger en ökad regional tillgänglighet i ett stort omland. Förutsättningarna för markkrävande bebyggelse med relativt fri lokalisering blir goda, vilket snarast ger incitament till en utspridning av bebyggelsen. Särskilt gynnad blir en utspridning genom alternativet Förbifart Stockholm, eftersom detta fördelar tillgänglighetsökningen längre ut från de täta delarna.

Om den bebyggelsestruktur som förordas i RUFS ska förverkligas krävs spårförbindelser och attraktiva stationslägen som skapar punktviss tillgänglighet och ett incitament för täta kärnor. Men inte heller detta är en tillräcklig förutsättning. Det finns exempel på sådana stationslägen i regionen som inte dragit till sig exploaterarnas intresse.

Länsstyrelsens anser mot denna bakgrund att det är nödvändigt att beakta de olika alternativens robusthet i förhållande till olika markanvändning. Bedömningen är härvid att Diagonal Ulvsunda är ett robustare alternativ än Förbifart Stockholm. Diagonalen ansluter väl till befintliga viktiga målpunkter och avlastar befintliga stråk bättre än Förbifart Stockholm. Den kommer därför att fylla sin funktion i befintlig bebyggelsestruktur samtidigt som den motverkar en utspridning av ny bebyggelse i regionen. Förbifart Stockholm kan fullt ut fylla sin funktion först efter det att en ny bebyggelsestruktur har skapats.

Bebyggelsestrukturens betydelse för den regionala ekonomins funktion

Idag är en stor del av regionens arbetsplatser i regioncentrum nåbara för merparten av invånarna. Det skapar möjlighet för företag och organisationer att hålla en hög specialistprofil och rekrytera från den kompetensbredd som hela arbetsmarknaden rymmer, samtidigt som företagen och organisationerna har nära till varandra för samarbete och konkurrens. Den enkärniga strukturen med dess stjärnformiga trafiknät är effektiv vid det omfattande regionala utbyte som finns i Stockholmsregionen. En relativt stor trafikuppgift kan klaras med begränsade resurser. Nackdelen är att markpriset blir högt i centrum av regionen och att det finns risk för trängsel i trafiknäten.

Den flerkärniga strukturen, med företag och organisationer i högre grad fördelade i delregionala centrum är bättre anpassad att ge hög tillgänglighet till delregionala transportmönster, d.v.s. resor till närmaste regionala kärna. Om en flerkärnig region har många resenärer som utnyttjar hela regionen innebär det å andra sidan att resuppoftningarna generellt ökar.

Den flerkärniga strukturen kräver mer transportinfrastruktur och mer resurser för att skapa en attraktiv kollektivtrafik. Risken är stor att andelen resor i kollektivtrafiken ändå minskar. Fördelen är att markpriserna generellt blir lägre och att vissa resor och transporter blir kortare. Den flerkärniga strukturen har samtidigt fördelar framför en utspridd struktur.

Kommunala översiktsplaner och planerad bostadsbebyggelse

Av de två lokaliseringalternativen finns vägreservat som i princip överensstämmer med Förbifart Stockholm redovisat i alla de berörda kommunernas översiktsplaner, dock inte med hela den breda korridor som vägutredningen redovisar. I Länsstyrelsens granskningsyttrande över Stockholms översiktsplan från 1997, vilket är fogat till planen, anges att Essingeledens Brommagren med Ulvsundaleden också bör anges som riksintresse. Diagonal Ulvsunda är en lokalisering som utvecklats av Vägverket under arbetet med vägutredningen bl.a. utifrån alternativet Essingeledens Brommagren. Eftersom Diagonal Ulvsunda är en nyutvecklad vägkorridor finns den följaktligen inte redovisad i de berörda kommunernas översiktsplaner. Av samma skäl finns inte heller Kombinationsalternativet hanterat i de kommunala översiktsplanerna.



Utifrån ett bostadsförsörjningsperspektiv är en ökad transportkapacitet tvärs Mälarsnittet av stor vikt. De båda vägalternativen torde vara relativt likvärdiga i detta avseende. Särskilt gäller det beträffande bebyggelseutvecklingen i den norra länshalvan. Med Förbifart Stockholm kommer en västligare utbyggnad att gynnas, framför allt på Ekerö medan Diagonal Ulvsundas koppling till Södra Länken sannolikt i första hand understödjer ett bostadsbyggande i Storstockholms sydöstra och östra delar.

En stor del av länets kommuner har i sin planering utgått från att Förbifart Stockholm kommer att förverkligas. Om en nord-sydlig vägförbindelse istället lokaliseras enligt alternativet Diagonal Ulvsunda kan detta i första hand förväntas påverka hur kommunernas planer för nya bostäder prioriteras tidsmässigt men torde bara marginellt påverka omfattningen. Byggandet av Diagonal Ulvsunda ger dock störningar för större områden med befintlig bebyggelse än Förbifart Stockholm, vilket kan påverka möjligheterna att komplettera den befintliga bebyggelsen i anslutning till väglinjen. Detta ska dock ses mot att Diagonal Ulvsunda, bland annat genom en avlastning av innerstadstrafiken, kan underlätta kompletteringsbebyggelse i stadens centrala delar. Det bör härutöver uppmärksammas att Diagonal Ulvsunda kan komma att ta mark i anspråk inom Ulvsunda företagsområde, vilket skulle kräva en evakuering av en del företag.

Projektets tillåtlighet

Vägverket har för avsikt att hos regeringen ansöka om prövning av projektets tillåtlighet för någon av de två redovisade vägutbyggnadskorridorerna Förbifart Stockholm eller Diagonal Ulvsunda. En sådan prövning utgörs dels av en politisk lämplighetsbedömning och dels av en juridisk prövning gentemot tillämpliga bestämmelser i miljöbalken. Dessa bestämmelser återfinns, med några undantag, i balkens fem första kapitel och kan sägas ha tre olika karaktärer: hänsynsregler, stopp- eller förbudsregler samt avvägningsregler.

Mycket få av de instanser som lämnat synpunkter under utställningen tar specifikt upp frågan om tillåtlighet. Såväl Statens Fastighetsverk som Riksantikvarieämbetet (RAÄ) menar dock att Förbifart Stockholm skulle medföra en påtaglig skada på de kulturvärden som utgör grund för utpekandet av riksintresse och därmed vara otillåten, eller oacceptabel som RAÄ uttrycker det. Länsstyrelsen har, som framgått i *ytrandets inledande sammanfattande del*, gjort bedömningen att Förbifart Stockholm i är mindre lämplig sett i ett långsiktigt perspektiv och inte tillgodoser miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten samt dess lokaliseringsregel. Nedan följer en genomgång av projektet och dess alternativa lösningar utifrån de bestämmelser i miljöbalken som har störst betydelse för om ett projekt eller en viss lokalisering ska anses vara tillåtlig.

De grundläggande frågeställningar är:

- Medverkar något av projekialternativen till att en miljökvalitetsnorm överträds?
- Uppfyller de olika lokaliseringsalternativen balkens hushållningsbestämmelser och vilken lokalisering gör att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön?
- Påverkar något av projekialternativen på ett betydande sätt ett Natura 2000-område?

Frågan om medverkan till att en miljökvalitetsnorm överträds

Bestämmelser om miljökvalitetsnormer finns i 5 kap. samt i 16 kap 5 § miljöbalken. Till 5 kap. finns också flera förordningar knutna som innehåller mer preciserade bestämmelser. Vad avser frågan om tillåtlighet är emellertid reglerna i 16 kap. 5 § mest centrala då de innehåller en s.k. stoppregel. Enligt denna bestämmelse får inte ett projekt komma till stånd om det medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Undantag kan dock göras om åtgärder vidtas på annan verksamhet som leder till att projektets verkningar kompenseras fullt ut och med ett visst övermått.

Miljökvalitetsnormer för luftkvalitet

Vägutredningen och dess miljökonsekvensbeskrivning anger att alla nu gällande miljökvalitetsnormer för luftkvalitet - utom normen för partiklar (PM₁₀) - kommer att klaras år 2015 i samtliga tre utredningsalternativ. Möjligen kommer tunnelventilation att behöva förstärkas för att områdena närmast tunnelmynningarna ska kunna klaras.

När det gäller PM₁₀ förväntas däremot att samtliga projektlösningar kommer att förorsaka nya lokala överskridanden av normvärdena. Samtidigt visas att projektets genomförande ger lägre partikelhalter på andra platser utefter väg- och gatunätet i Stockholmsregionens centrala delar; platser där miljökvalitetsnormen utan projektets genomförande annars skulle ha överträtts. Dessa ”åtgärdade” områden är både geografiskt större och mer befolkningstäta än de platser där nya överskridanden befaras uppstå. Sammantaget uppstår således en positiv nettoeffekt där antalet människor som exponeras för överskridanden av miljökvalitetsnormen för PM₁₀ minskar i regionen. Kombinationsalternativet uppvisar i detta avseende den klart bästa sammantagna effekten med påtagliga förbättringar i innerstaden och längs infarter samtidigt som de nya platser där överskridanden beräknas uppstå är små. De båda vägbyggnadsalternativen är sinsemellan ungefärligen likvärdiga, men betydligt sämre än Kombinationsalternativet.

Enligt Länsstyrelsens bedömning kommer således, oavsett val av alternativ, genomförandet av projektet inte att medverka till att en miljökvalitetsnorm för



luftkvalitet överträds. Länsstyrelsen menar nämligen att ordalydelsen ”medverka till” här måste anses avse projektets sammantagna verkan. En sådan uttolkning är i analogi med hur undantagsbestämmelsen i 16 kap. 5 § är uppbyggd och följer miljöbalkens tolkningsregel i 1 kap. 1 §. Nuvarande bestämmelser om miljökvalitetsnormer för luftkvalitet bör därmed inte resa hinder för att bevilja tillåtlighet för något av de tre utredda alternativen.

Däremot torde det bli nödvändigt att, med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler (i första hand enligt bestämmelserna i 2 kap. 3 §) föreskriva villkor om att tillräckliga åtgärder ska vidtas för att eliminera, alternativt begränsa, hälsopåverkan av eventuellt tillkommande lokala överskridanden. Ur ett hälsoperspektiv förefaller de befarade nya överskridandena längs väg E4 och i Ulvsunda industriområde vara de som är mest angelägna att reglera, men i enlighet med miljöbalkens skälighetsregel kan det bli frågan om långtgående åtgärder i alla sammanhang då en miljökvalitetsnorm riskerar att överträdas.

Länsstyrelsen avser att återkomma med synpunkter på behovet av villkor i sitt remissvar inför regeringens prövning av projektets tillåtlighet. Samtidigt får konstateras att kraftfulla generella åtgärder måste sättas in för att komma åt partikelproblematiken oavsett projektets genomförande. De föroreningshalter som prognostiseras för 2015, såväl i nollalternativet som i genomförandealternativen, är inte acceptabla, vilket också bör beaktas vid bedömningen av de olika alternativens tillåtlighet. Sverige är som stat skyldig att långt innan 2015 vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de gränsvärden som gäller för PM₁₀ inte överskrids. Som ett led i detta arbete fastställde regeringen den 9 december 2004 ett åtgärdsprogram för Stockholms län avseende miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och PM₁₀. Samtidigt uppdrogs Länsstyrelsen att upprätta ett förslag till kompletterande åtgärdsprogram. Länsstyrelsen avser avrapportera uppdraget i slutet av detta år.

Miljökvalitetsnormer för vattenkvalitet

Mälaren är ett av de fiskevatten som omfattas av bestämmelserna i förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. Normerna avser flera olika parametrar. I detta sammanhang torde de normer som reglerar förekomsten i vattnet av: *upplöst syre*, *nitriter*, *ammoniak* respektive *mineralolja*, vara de som kan anses vara mest relevanta. Även riktvärdet för *uppslammade fasta substanser* skulle i dagsläget kunna vara aktuellt att behandla utifrån stoppregeln i 16 kap. 5 §.

Länsstyrelsen gör bedömningen, förutsatt att de försiktighetsmått och skyddsåtgärder vidtas som anges i miljökonsekvensbeskrivningen och att dessa preciseras i efterföljande projektering och tillståndsgivning, att byggandet och driften av en ny nord-sydlig motorväg inte skulle medverka till att en miljökvalitetsnorm för vatten överträds. Således bedöms inte heller bestämmelserna om miljökvalitetsnormer för fiskvatten utgöra hinder för projektets tillåtlighet.



Frågan om bästa lokalisering

Länsstyrelsen har ovan redovisat sin uppfattning att miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer inte utgör hinder för något av de tre utredda alternativen. När det handlar om projektets lokalisering begränsar sig Länsstyrelsen till att endast kommentera de två vägutbyggnadsförslagen Förbifart Stockholm och Diagonal Ulvsunda.

Tillämpliga bestämmelser och utgångspunkter

Enligt miljöbalkens lokaliseringsregel i 2 kap. 4 § ska en verksamhet eller anläggning lokaliseras så att platsen (i detta fall, en korridor) *är lämplig med hänsyn till bestämmelserna i 1 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap. miljöbalken* och så att *ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön*. När prövning sker gentemot lokaliseringsregeln ska således även de s.k. hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kapitlen tillämpas.

Hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken innefattar grundläggande hänsynsregler och regler om vilka allmänna intressen som ska särskilt beaktas vid avvägningen mellan olika anspråk i samband med en förändrad användning av mark- och vattenområden. Både bevarandeintressen och nyttjandeintressen omfattas av bestämmelserna. Vidare innehåller kapitlet särskilda bestämmelser om de områden som är av riksintresse och som därigenom ska ges en högre grad av företräde. Dessa har särskilt pekats ut av respektive centrala sektorsföreträdande myndigheter.

I kap. 4 miljöbalken finns särskilda hushållningsbestämmelser för vissa i lagtexten utpekade områden som i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till områdenas samlade natur- och kulturvärden. Påverkan, genom exempelvis exploatering, får här ske endast under förutsättning att områdenas värden inte påtagligt skadas. Undantag finns gällande bl. a. utveckling av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet. Vid bedömningen om en skada kan anses påtaglig ska i dessa fall enligt lagens förarbeten "ett helhetsperspektiv" anläggas.

Mälaren med öar och strandområden är i sin helhet av riksintresse enligt bestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken, vilket bl.a. innebär att det rörliga fri-luftslivet ska särskilt beaktas.

Även natura 2000-områden, i detta fall *Edeby ekhage*, behandlas som områden riksintresse enligt 4 kap.

Inom, eller i direkt anslutning till, de två utredningskorridorerna finns följande områden av riksintresse enligt 3 kap. 5, 6, 8 resp 9 §§:

- kulturmiljövärd: *Lovö-Lindö*, *Vällingby*, *LM-staden* och *Duvbo*



- yrkesfiske: *Mälaren*
 - totalförsvaret: *områden på Lovö, Barkarby och vid Ursvik*
 - kommunikationsändamål: *Bromma flygfält, farleden Södra Mälaren, Mälarbanan och Ostkustbanan samt vägarna E 4, E18, E20, Lv 275 och Lv 279.*
- Även de markanspråk som följer av den nya nord-sydliga vägförbindelsen är av riksintresse för kommunikationer.
- vattenförsörjning: *Mälarens östra del.*
- Mälaren utgör i sin östra del ett vattenområde som, i enligt 3 kap. 8 § miljöbalken, är särskilt lämpligt för renvattenproduktion. Naturvårdsverket har ännu inte gjort några utpekanden av vilka områden som är av riksintresse för vattenförsörjningen. Detta oaktat betraktar Länsstyrelsen Mälaren som ett sådant riksintresse.

Sådan brukningsvärd jordbruksmark som avses i 3 kap. 4 § förekommer på Lovön och Lovön utgör dessutom, enligt Länsstyrelsens uppfattning, ett stort relativt oexploaterat markområde som omfattas av bestämmelserna i 3 kap. 2 §. I stort sett alla de markområden, utanför tomt- och industrimark, som de två vägdragningsalternativen kan komma att ta i anspråk kan vidare enligt Länsstyrelsens uppfattning anses vara tätortsnära grönområden. Till allt väsentligt ingår områdena i regionens sammanhållna grönsstruktur, nämligen i fyra av de så kallade "Stockholms gröna kilar", och inrymmer såväl höga natur- som kulturmiljövärden. Områdena har stor betydelse för det tätortsnära rörliga friluftslivet.

Eftersom de markområden som behövs för den nya nord-sydliga vägförbindelsen är av riksintresse utgör det faktum att påtaglig skada uppkommer på andra allmänna intressen inte nödvändigtvis att en sådan lokalisering är otillåten. I det fall skadan hänför sig till värden utanför ett riksintresseområde har väg-/kommunikationsintresset företräde.

Om en oundviklig påtaglig skada uppkommer på värden inom ett område av riksintresse gäller i enlighet med 3 kap. 10 § att "företräde ska ges till det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt". En sådan avvägning får emellertid inte strida mot bestämmelserna i 4 kap. Detta innebär att en lokalisering av vägen som riskerar att påtagligt skada de natur- och kulturvärden som utgör grundval för riksintresseområdet *Mälaren med öar och strandområden* eller på annat sätt möter hinder enligt bestämmelserna i 4 kap. inte är tillåten, såvida vägen inte kan hänföras till något av de undantag som räknas upp i 4 kap. 1 § 2 st.

Projektets inverkan på areella näringar

När det gäller Förbifart Stockholms påverkan på yrkesfisket delar Länsstyrelsen Vägverkets uppfattning att det inte föreligger någon risk för att vägprojektet ska förorsaka en påtaglig skada.

Brukningsvärd jordbruksmark får enligt bestämmelserna i 3 kap 4 § miljöbalken tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgo-



dose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Den jordbruksmark som kan komma att påverkas av vägprojektet är belägen på Lovön och är av hög klass. Ett ianspråktagande bör därför så långt möjligt undvikas, t.ex. genom att välja en annan lokalisering. Den skada på hushållningen med jordbruksmark som det här kan bli tal om utgör emellertid inte i sin enskildhet något hinder att meddela tillåtlighet för en vägdragning enligt alternativ Förbifart Stockholm.

Projektets inverkan på vattenförsörjningsintresset

Förbifart Stockholm genomskär centrala delar det föreslagna vattenskyddsområdet Östra Mälaren som utgör vattentäkt för 1,6 miljoner av länets innevånare. Vattenförsörjningen av landets huvudstad tillika landets största befolkningskoncentration måste hanteras som en angelägenhet av högsta rang. Länsstyrelsen betraktar därför Mälaren, vilket framgått tidigare i yttrandet, som ett område av riksintresse för vattenförsörjningen.

Av remisshandlingarna framgår att Vägverkets bedömer att skyddsåtgärder kan vidtas så att riskerna för förorening av vattentäkten reduceras till en "acceptabelt låg nivå". Länsstyrelsen kan samtidigt konstatera att Diagonal Ulvsunda inte alls, eller i mycket mindre omfattning, skulle öka riskerna för Mälaren som vattentäkt. De föreslagna skyddsbestämmelserna för vattentäkten lägger inte ett direkt hinder mot en vägutbyggnad, men obestriddigt är att säkerställandet av denna vattentäkt försvåras om ytterligare en potentiell föroreningskälla tillförs området. Vikten av en fungerande vattenförsörjning och vidden av en – visserligen mindre trolig, men ändå möjlig – olycka med allvarlig förorening av Mälaren som följd, gör att en acceptabelt låg risknivå i detta sammanhang i princip bör vara liktydigt med "obefintlig risk".

Det är tveksamt om Förbifart Stockholm i lagens mening kan anses påtagligt försvåra användandet av Mälaren som vattentäkt. Att lokalisera ytterligare ett riskobjekt i vattenskyddsområdets centrala delar kan emellertid inte anses främja en, i miljöbalkens mening, god hushållning och långsiktigt hållbar utveckling. Om Vägverket väljer att ansöka om tillåtlighet för Förbifart Stockholm återkommer Länsstyrelsen i samband med beredningsremissen med förslag till villkor för att skydda vattentäkten.

Projektets inverkan på kommunikationsintressen

Vägutredningen visar att projektet, med hjälp av tunneldragningar och i övrigt funktionella passager och anslutningar, kan genomföras utan att påtaglig skada uppstår för kommunikationsanläggningar vare sig inom eller utanför områden av riksintresse för kommunikationer. En absolut förutsättning är dock att en eventuell bro över Lambarfjärden ges en sådan segelfri höjd att framkomligheten inte begränsas för yrkessjöfarten. En lågbro skulle inte enbart begränsa yrkessjöfartens



framkomlighet utan även indirekt riskera att påtagligt skada naturmiljön eftersom en alternativ farled nordväst om Mäläröarna då skulle behöva anläggas.

Projektets inverkan på totalförsvarets intressen

Utredningskorridoren för Diagonal Ulvsunda berör totalförsvarets riksintresseområde Ursvik. Försvaret har under det samråd som hölls 2002 påpekat att en eventuell vägutbyggnad därför måste göras i samverkan med Försvarsmakten. Sedan dess har beslut fattats som förväntas leda till att området får minskad betydelse för försvarets verksamhet. Länsstyrelsen bedömer därav att totalförsvarets intressen inom utredningskorridoren Diagonal Ulvsunda inte riskerar att lida skada förutsatt att det fortsatta planeringsarbetet för vägens exakta lokalisering och utformning görs i samråd med Försvarsmakten.

Även Förbifart Stockholm berör ett område av riksintresse för totalförsvaret, nämligen Försvarets radioanstalts (FRA) anläggningar på Lovö. Utredningskorridoren tangerar dessutom ett område i Barkarby som även det är av riksintresse för totalförsvaret. Från Försvarsmakten har dock inga synpunkter framförts om att en vägutbyggnad skulle kunna påverka den militära verksamhet som bedrivs i Barkarby. Ur ett transporttekniskt perspektiv förordar Försvarsmakten Förbifart Stockholm.

FRA anger i sitt yttrande över vägutredningen att deras verksamhet på Lovö kan komma att påverkas negativt av en utbyggnad av Förbifart Stockholm. I en skrivelse ställd till Vägverket i maj 2004 har FRA utvecklat vilka typer av störningar som kan befaras och vilka åtgärder som kan bli nödvändiga att vidta för att minska och/eller kompensera dessa skador och störningar. Länsstyrelsen bedömer att FRA:s verksamhet kan komma att försvåras vid en eventuell utbyggnad av Förbifart Stockholm. Huruvida det är möjligt att genom tekniska åtgärder och till en rimlig kostnad undvika att verksamheten påtagligt försvåras går inte att bedöma på nuvarande underlag. Länsstyrelsen konstaterar att i det fall Vägverket väljer att föra Förbifart Stockholm vidare i planeringsprocessen behöver vägföretagets inverkan på FRA:s verksamhet klarläggas ytterligare innan ärendet överlämnas till regeringen för tillåtlighetsprövning.

Projektets inverkan på natur- och kulturvärden och på friluftslivet

Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön ska, enligt 3 kap. 2 § miljöbalken, så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär. I 3 kap 6 § 1 st anges att alla mark- och vattenområden samt den fysiska miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt ska, på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet, så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön och att behovet av tätortsnära grönområden ska särskilt beaktas.



Enligt Länsstyrelsens uppfattning går det inte att, trots att långa sträckor förläggs i tunnel, undvika att väsentliga natur-, kultur- och friluftsvärden kommer att påtagligt skadas vid byggandet av en sexfältig motorväg. Det kan konstateras att vissa av dessa värden utgör grund för område av riksintresse för kulturmiljövården, nämligen *Lovö-Lindö*, respektive för det av riksdagen utpekade riksintresseområdet *Mälaren med öar och strandområden*.

- Diagonal Ulvsunda

Diagonal Ulvsunda passerar under en av Stockholmsområdets viktigaste gröna kilar, Järvakilen. Den del av kilen som korsas av Diagonal Ulvsundas utredningskorridor är i allt väsentligt skyddad genom kommunala naturreservat: Igelbäckens naturreservat i Solna respektive i Sundbybergs kommuner. I Igelbäcken lever den sällsynta fiskarten grönling men området hyser även andra naturvärden. Området har ett högt värde sett ur rekreations- och friluftslivsperspektiv samt som biologisk spridningskorridor mellan Järvafältet och Nationalstadsparken – en funktion som behöver förstärkas i framtiden.

Den planerade vägen är tunnelförlagd i detta avsnitt varför naturmiljön inte har bedömts påverkas negativt. Det måste dock beaktas att alla tunnlar kräver ytförlagda tekniska anordningar av olika slag. Inom reservatsområdet är exempelvis ett ventilationstorn planerat. Den visuella påverkan som tornet, och eventuellt andra ovanjordsanläggningar, orsakar kommer att minska områdets rekreationsvärden. Vid en eventuell utbyggnad av Diagonal Ulvsunda måste särskilda åtgärder vidtas för att minska och/eller kompensera sådana skador.

De skador som, beroende på vägens exakta lokalisering, har bedömts uppstå endera på Ulvsunda industriområde eller på rekreationsområdet vid Lillsjön och Kvarnberget får anses vara påtagliga och torde inte gå att undvika. Området vid Lillsjön och Kvarnberget har framför allt ett stort lokalt rekreationsvärde och får anses, precis som den berörda delen av Järvakilen, vara ett sådant tätortsnära grönområde som enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska särskilt beaktas.

Stora Mossen är ett område vars bebyggelse och vägnät fortfarande har stark prägel av förra seklet. Den påverkan som kan komma att uppstå på miljöerna på och kring Drottningholmsvägen av rampanslutningar och ändringar av befintlig trafikapparat riskerar att ändra viktiga strukturer i detta stadslandskap och att därmed bryta en kontinuitet i Stockholm stads expansionshistoria. Stor hänsyn till områdets speciella värden kommer att krävas i den fortsatta planering.

De två riksintresseområden för kulturmiljövården som finns inom utredningskorridoren, Duvbo respektive LM-staden i Midsommarkransen, bedöms dock inte utsättas för någon påtaglig skada eftersom vägen på dessa delsträckor är tänkt att förläggas i bergtunnel.

Länsstyrelsen noterar att den påtagliga skada på natur-, kultur och friluftsvärden som kan befaras inträffa om vägen lokaliseras till korridoren Diagonal Ulvsunda



inte i någon del avser värden med riksintressestatus. Eftersom markområdena för den planerade vägutbyggnaden anses vara av riksintresse och därmed ska ges företräde mot andra allmänna intressen får konstateras att det utifrån bestämmelserna i 3 kap. 6 § inte föreligger hinder att meddela tillåtlighet för alternativ Diagonal Ulvsunda.

- Förbifart Stockholm

Alternativet Förbifart Stockholm berör två kulturhistoriskt särskilt värdefulla områden, Lovö och Järvafältet. Lovö inrymmer i flera avseenden fullständigt unika värden och är till största delen utpekad som ett område av riksintresse för kulturmiljövården. Båda dessa områden inrymmer även specifika naturvärden, i första hand Edeby ekhage på Lovö och Igelbäcken som flyter genom Järvafältets centrala delar. Områdena har stor betydelse för rekreation och friluftsliv.

Järvafältet

Kulturlandskapet kring Igelbäcken har anor från bronsåldern. Det är i stor utsträckning präglad av de gårdar med marker som utvecklats och brukats under tusentals år. Gravfält från järnåldern återfinns i nära anslutning till gårdarna, vilket tillsammans med en mängd andra spår från förhistorisk och historisk tid gör den långa kontinuiteten påtaglig. Vid Hästa gård och i Akalla by leder spåren tillbaka till bronsåldern. Sambanden mellan gårdarna och deras marker är tydliga; odlingslandskapet har inte förändrats i någon större utsträckning sedan sekelskiftet 1900. Fältet är en central del av den s.k. Järvakilen i den regionala grönstrukturen och inrymmer också olika naturvärden

Järvafältet har stor betydelse som närrekreationsområde för de ca 100 000 boende i Rinkeby, Spånga-Tensta, Akalla, Husby m.fl. områden. Järvafältet och dess omgivande bebyggelse företräder miljonprogrammets planeringsidé om sammanhängande enheter – stora bostadsområden omgivna av väl tilltagna fri-/grönytor.

Stockholms stad har tagit fram ett förslag till kulturresevat för stadens markinnehav (Igelbäckens kulturresevat). Vägkorridoren går genom den västra delen av resevatet, i ytläge i södra delen och under mark från Akalla och norrut. Såsom anges i miljökonsekvensbeskrivningen skulle vägen i den södra delen förläggas över ett av Stockholmstraktens mest värdefulla fornlämningsområden från äldre järnåldern. Vägen riskerar också att där bryta sammanhanget – och upplevelsen av detta – mellan Hästas bebyggelse och äldre produktionsmark. Norr om Akalla löper vägkorridoren inom Hansta naturresevat. Särskilda skyddsåtgärder kommer att krävas. Resevatsbestämmelserna ger dock utrymme för vägens tillkomst.

Vägföretaget skulle påverka Järvafältet både visuellt och bullermässigt och därmed skada områdets upplevelsevärden. Särskilt menliga är de två tunnelmynningarna. Miljökonsekvensbeskrivningen talar också om stora negativa konsekvenser för den biologiska mångfalden till följd av delningseffekter och skador på naturvärden. Positivt är dock att den befintliga barriäreffekten för djurlivet minskar i förhållande till nollalternativet. Ytterligare skadebegränsande och kompensator-



iska åtgärder är möjliga. De skador på områdets natur- och kulturvärden som sammantaget redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen får anses vara påtagliga.

Lovö

Lovö utgör enligt Länsstyrelsens uppfattning ”ett stort relativt oexploaterat markområde” som omfattas av bestämmelserna i 3 kap. 2 §. Lovö är samtidigt en de många mälarear som inryms i det sammanhängande större riksintresseområdet enligt 4 kap. 2 § miljöbalken, *Mälaren med öar och strandområden* där turismens och friluftslivets intressen särskilt ska beaktas. Detta behandlas nedan under egen rubrik. Största delen av ön innefattas i det för kulturmiljövården utpekade riksintresseområdet *Lovö-Lindö*. Lovön är också ett av de områden som utifrån sina höga natur-, kultur- och friluftsvärden föreslås bli skyddad som naturreservat i Länsstyrelsens program för långsiktigt skydd av de mest värdefulla tätortsnära naturområdena.

På ön ligger Drottningholms slott som är upptaget på UNESCO:s världsarvslista. Världsarvet motiveras av att slottet med teater, kinesiska paviljongen etc. är ett synnerligen framstående exempel på europeiskt kungligt residens. Drottningholms kungsgård och historiska markinnehav har föreslagits som *Värdefull fastighet* enligt 16 § förordningen om statliga byggnadsminnen mm. Fastigheten omfattar hela Lovön, med undantag för prästgården. Kungsgården med tillhörande arrendegårdar representerar en viktig och unik del av det nationella kulturarvet. Slottet, kungsgården och de underlydande gårdarna utgör tillsammans en enastående helhetsmiljö där historiska samband och strukturer alltså är tydliga.

Öns bebyggelsestruktur har samtidigt mer än tusenåriga anor; gårdarna och byarna på Lovö ligger på samma platser som järnålderns bönder koloniserade för mer än 2000 år sedan. Kring varje nutida gård finns gravfält som vittnar om denna bebyggelsekontinuitet. De olika tidsskikten är ovanligt tydliga på Lovön eftersom förhållandevis få förändringar har skett och landskapet därmed har kvar sin huvudstruktur. Lovös landskap präglas fortfarande av en förindustriell småskalighet.

Enligt vägutredningen är vägen planerad att passera södra och centrala Lovön i tunnel för att sedan gå nedschaktad i tråg och i ytläge på öns norra del. En underjordisk trafikplats kommer att anläggas med anslutningar till Ekerövägen. Vissa ovanmarksanläggningar för tunnelns drift kommer att behövas, t.ex. eldriftsutrymmen och avluftstorn, ett på Kungshatt och ett på norra Lovö. Under byggskedet kommer mycket stora mängder sprängmassor från tunnelbygget att grovkrossas och transporteras bort via två särskilt anlagda hamnar på södra respektive på norra Lovön. Länsstyrelsen har bedömt att hamnarna utgör tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. För byggverksamheten kommer också ytor att behöva tas i anspråk för uppställning av personalbodar, fordon, material, mm. Trafikplatsens ramptunnlar kan, beroende på slutlig lokalisering och utformning, i något avsnitt behöva byggas från markytan, med ytterligare schaktningar som följd.



Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att de hittills unikt sammanhållna historiska gårds/bymiljöerna i Hogsta på norra Lovö och Edeby på södra sidan av ön kommer att förlora båda den fysiska och upplevelsemässiga närheten till viktiga delar av byarnas historiska markinnehav. Länsstyrelsen konstaterar att vägens sträckning i ytläge på norra Lovön skulle oåterkalleligt bryta områdets befintliga småskalighet och historiskt betingade strukturer.

Arkeologiska utgrävningar kommer att krävas för såväl vägområdet och väganordningar som byggskedets etableringsytor och byggtransportvägar. Den omfattande byggverksamheten med hamnanläggningar och sprängstenshantering skulle kraftigt, påverka de berörda områdenas småskalighet. Bestående mark- och landskapsskador från byggverksamheten kan inte uteslutas. Den nu ovanligt bullerfria miljön på norra Lovön, och till viss del även på södra Lovön skulle utsättas för omfattande bullerstörningar, såväl från byggverksamheten som från trafiken på den färdiga anläggningen. Trafikanläggningens storskalighet tillsammans med trafikens buller- och ljusemissioner riskerar dessutom att förta en stor del av områdenas upplevelsevärden.

Enligt Länsstyrelsens bedömning skadas riksintresseområdet Lovö-Lindö påtagligt om vägen lokaliseras till korridoren Förbifart Stockholm. Väsentliga omständigheter för bedömningen är:

- att skadorna inte förväntas uppstå perifert utan i riksintresseområdets centrala, känsliga delar och dessutom i ett öppet landskap,
- att det inte rör sig om ett enstaka, utan om flera olika intrång i form av vägområden, tunnelpåslag och ytförlagda anläggningar för tunnelns olika tekniska system, vilka bl.a. kommer att kräva arkeologiska utgrävningar samt
- att den verksamhet som tillförs området, d.v.s. ytterligare trafik – och framför allt en omfattande, fleråriga masshantering, hamnverksamhet och annan byggverksamhet medför kraftiga störningar.

Nivån för vad som kan anses vara en påtaglig skada finns exemplifierad i lagens förarbete (prop 1985/86:3).

Två oförenliga riksintressen gör således här anspråk på samma område på Lovön. Vid ett sådant förhållande ska enligt bestämmelserna i 3 kap 1 § och 6 § 1 st i första hand påtaglig skada undvikas. Enligt lagens förarbeten ska exempelvis alltid andra lokaliseringar av den tilltänkta verksamheten eftersökas. Först när dessa möjligheter är uttömda kan en vägning enligt 3 kap 10 § mellan två eller flera riksintressen som gör anspråk på samma område komma i fråga. Länsstyrelsen finner att det i detta fall finns andra ändamålsenliga alternativ för att tillgodose kommunikationsintresset, och att Förbifart Stockholm är mindre lämplig än Diagonal Ulvsunda.

Andra utpekade områden

Ytterligare ett riksintresseområde berörs av Förbifart Stockholm, nämligen Vällingby (AB 120 Vällingby). Även andra värdefulla kulturmiljöer och bebyggelseområden som utpekats i Stockholms översiktsplan riskerar att påverkas, exempel-



vis Kanaanbadet och Hässelby slott som planeras att bli byggnadsminne. Långtgående hänsyn till dessa värden kommer att krävas vid en eventuell fortsatt planering av Förbifart Stockholm.

Strandmiljöerna i naturreservatet Grimsta drabbas av stora fysiska ingrepp och omfattande bullerstörningar men reservatsbestämmelserna tillåter de intrång som behövs för utbyggnad av Förbifart Stockholm. Reservatets strandområden ingår dock, precis som Lovön, i det av riksdagen utpekade riksintresseområdet *Mälaren med öar och strandområden* varför Länsstyrelsen kommenterar skadorna även i nedanstående avsnitt.

Huruvida Natura 2000-området Edeby Ekhage, vilket enligt 4 kap 1 och 8 §§ också utgör ett område av riksintresse, kan komma att påtagligt skadas av en vägutbyggnad avgörs i den särskilda prövning enligt 7 kap. 28 § som, enligt vad Länsstyrelsen framför nedan kommer att behöva föregå en eventuell tillåtlighetsprövning av Förbifart Stockholm.

Projektets inverkan på

riksintresseområdet Mälaren med öar och strandområden

En utbyggnad av väg inom korridoren Diagonal Ulvsunda, utförd i allt väsentligt enligt vad som redovisas i vägutredningen bedöms inte ge någon påtaglig skada på riksintresset. Den skada som en utbyggnad skulle kunna medföra på riksintresseområdet torde huvudsakligen bestå av den påverkan som ett föreslaget ventilationstorn skulle orsaka. Vid bedömningen om en skada kan anses påtaglig ska, som redovisats tidigare, "ett helhetsperspektiv" anläggas. Utifrån en sådan bedömningsgrund bör den skada ett enskilt ventilationstorn kan förväntas orsaka inte anses vara påtaglig. Det torde dessutom vara möjligt att genom omsorgsfull inpassning i landskapet och genom andra åtgärder mildra skadan utöver vad som går att utläsa av nuvarande handlingar.

Vid en utbyggnad av Förbifart Stockholm kan däremot befaras att de natur- och kulturvärden som utgör grund för riksintresset kommer att skadas på flera sätt. Dels på grund av väganläggningens fysiska intrång och emissioner – såsom anspråkstagandet av mark och vattenytor, anläggningens visuella påverkan liksom trafikens och byggverksamhetens buller- och ljusemissioner – och dels till följd av vägens påverkan på kulturlandskapets strukturer och värdebärare. Enligt miljökonsekvensbeskrivningen förväntas skador uppkomma dels på Södra Lovön inom riksintresseområdet Lovön-Lindö och dels på andra unika värden vid Hogsta gård och vid Lambarfjärden på norra Lovön och Grimsta.

Vid Lambarfjärden är vägen planerad att gå i öppet läge ca 900 m på Lovösidan, vidare på en 600 m lång och 26 m hög bro över fjärden och vidare med en kortare sträcka i ytläge även på den norra stranden för att därefter gå ner i ett betongtunnelpåslag. Lambarsundet är en del av den historiska segelleden mellan Uppsala



och Stockholm. Den historiskt betydelsefulla segelleden är fortfarande lätt att uppfatta, då sundet västerut från Nockebybron är fritt från tvärgående broar. Lambarfjärden omgärdas av två mäktiga och opåverkade utmarksstränder, på ena sidan Lovön och på andra sidan Grimsta.

En bro med en sexfältig motorväg över Lambarfjärden skulle förändra skalan och påverka intrycket av den historiska segelleden och Mälarutloppet. Bron skulle som byggnadsverk helt dominera området; Fokus skulle förskjutas från de opåverkade utmarksstränderna till den storskaliga trafikanläggningen och därmed avsevärt minska områdets kulturhistoriska värde.

Brons strukturella påverkan ska adderas till de skador som förväntas uppstå på södra Lovön och på det historiska odlingslandskapet vid Hogsta vilka Länsstyrelsen särskilt kommenterat ovan under rubriken ”Projektets inverkan på natur- och kulturvärden och på friluftslivet”.

Brons, och de öppna vägsträckornas, skadeverkan på områdets natur- och kulturmiljövärden skulle vara till förfång för det rörliga friluftslivet. Vägens fysiska markintrång, tillsammans med trafikens buller-, avgas- och ljusemissioner förväntas samtidigt ge en direkt och betydande negativ inverkan på de storstadsnära rekreationsmöjligheter som Norra Lovön och Grimstaskogen erbjuder.

Länsstyrelsen anser att de samlade konsekvenserna 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. Sålunda uppkommer frågan huruvida en ny nord-sydlig vägförbindelse omfattas av de undantag som finns angivna i 4 kap 1 § 2 st.

Såvitt Länsstyrelsen känner till saknas idag vägledande rättsfall om hur undantagsregeln bör tillämpas. Lagens förarbeten ger dessutom stöd för olika tolkningar. Länsstyrelsen konstaterar dock att effektivare nord-sydliga förbindelser är en förutsättning för att Storstockholms normala tätortsutveckling ska kunna fortgå. Den aktuella vägförbindelsens funktion utgör således, enligt Länsstyrelsens uppfattning, en del i den befintliga tätortens utveckling och bör därmed omfattas av undantagsregelns första rekvisit.

Länsstyrelsen gör sålunda bedömningen att en lokalisering enligt alternativ Förbifart Stockholm inte möter hinder utifrån bestämmelserna i 4 kap. eftersom den påtagliga skada som uppstår på riksintresseområdet *Mälaren med öar och strandområden* enligt undantagsregeln får lov att tålas. Detta innebär dock inte att skadan inte ska beaktas vid tillämpningen av 3 kap. hänsynsregler och miljöbalkens lokaliseringsregel.



Uppfyllandet av lokaliseringsregeln och kravet på samhällsnytta

Enligt miljöbalkens lokaliseringsregel i 2 kap 4 § ska en verksamhet eller anläggning lokaliseras så att platsen är lämplig med hänsyn till bestämmelserna i 1 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap. miljöbalken och så att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön, dvs platsen ska dels vara lämplig och dels vara den mest lämpliga, i det fall det finns fler än en tänkbar lokalisering. Av ovanstående framgår att den korridor som utretts för alternativ Förbifart Stockholm, enligt Länsstyrelsens uppfattning, inte kan anses vara lämplig enligt miljöbalkens hushållningsbestämmelser och lokaliseringsregel.

De skador som Förbifart Stockholm sammantaget kan förväntas förorsaka på natur- och kulturvärden, varav flera inom områden av riksintresse, gör att en sådan lokalisering inte kan anses vara den där ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Att en lokalisering enligt Diagonal Ulvsunda sannolikt innebär att fler människor riskerar bli utsatta för störningar under byggskedet, uppväger inte de nackdelar som analysen ovan påvisat för Förbifart Stockholm. Skillnaderna mellan de båda lokaliseringarna är i övriga relevanta avseenden förhållandevis små.

Följaktligen bör det enligt Länsstyrelsens uppfattning vara en lokalisering inom korridor Diagonal Ulvsunda som ställs under regeringens tillåtlighetsprövning. Innan denna prövning går att genomföra behöver dock vägutredningen bl.a. kompletteras med en mer utförlig redovisning av projektets samhällsekonomiska nytta. Enligt 11 kap. 6 § miljöbalken får en vattenverksamhet - vilket delar av detta projekt kan antas vara - bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt de skador och olägenheter som uppkommer. Enligt uppgift arbetar Vägverket för närvarande med att ta fram ett sådant kompletterande material. Länsstyrelsen avser återkomma till denna fråga i sitt remissvar i samband med beredning inför regeringens prövning.

Frågan om ett Natura 2000-område påverkas

Till skillnad mot Vägverket gör Länsstyrelsen bedömningen att ett genomförande av det utredda motorvägsprojektet inom korridoren Förbifart Stockholm kan komma att "på ett betydande sätt" påverka Natura 2000-området Edeby ekhage och att det därför krävs en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28a § miljöbalken för den del av projektet som kan komma att påverka naturområdet. En sådan tillståndsprövning ska göras före regeringens tillåtlighetsprövning.

Eftersom alternativa lösningar för vägprojektet finns att tillgå kan tillstånd endast beviljas om vägföretaget går att genomföra utan att skada uppstår på den livsmiljö som är skyddad (de trädbevuxna betesmarkerna). Ett eventuellt tillstånd kan förenas med särskilda villkor varför Länsstyrelsen, utifrån föreliggande underlag, preliminärt bedömer att Natura 2000-området sannolikt inte utgör hinder för en



Datum
2005-01-26

Beteckning
3431-2005-36002

vägutbyggnad. Det bör dock understrykas att prövningen kan befaras bli både processuellt komplicerad och tidskrävande. Länsstyrelsens bedömning är att prövningen av Natura 2000-frågan inte kan göras fristående från andra nödvändiga tillståndsprövningar. För Natura 2000-prövningen krävs ett utökat och fördjupat underlag liksom att ett samrådsförfarande genomförs.

Länsstyrelsen kan se två olika delar i projektet som reser krav på tillståndsprövning. För det första kan inte uteslutas att tunneldrivning i områdets närhet skulle kunna påverka grundvattenförhållandena och därmed inverka negativt på miljön inom området. Ekar är särskilt känsliga för förändringar av vattentillgången. Den väglinje som utvärderats i vägutredningen utgör endast ett exempel på en inplacering av vägen inom den angivna vägkorridoren. En annan placering av huvudtunnlar och/eller ramptunnlar, närmare det skyddade området, är inte utesluten.

För det andra är bortforslandet av utsprängda bergmassor via en tillfällig hamn på södra Lovön en potentiell risk för områdets miljö. Hamnen utgör en förutsättning för vägföretagets genomförande och dess exakta lokalisering, liksom på vilket sätt lokala transporter, mellanlagring och annan masshantering utförs har stor betydelse för om, och i så fall i vilken grad, en otillåten påverkan kan tänkas uppstå.

Beslut om detta yttrande har fattats av landshövding Mats Hellström. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit förvaltningsdirektören Rutger Öijerholm, miljö- och planeringsdirektören Lars Nyberg; utvecklingsdirektören Kjell Haglund, försvarsdirektören Stefan Dellså, kommunikationsdirektören Peter Huledal, länsarkitekten Eva Gyllensvärd, tillförordnade länsantikvarien Mats Jonsäter, tillförordnade planchefen Claes Halling, miljöskyddschefen Lena Pettersson, naturvårdschefen Anders Nylén samt utvecklingsledaren Bengt Eriksson, föredragande.

Mats Hellström

Bengt Eriksson



Datum
2005-01-26

Beteckning
3431-2005-36002

Kopia till:

Akten,
LH, LÖD,
RÖ, LN, KH, SD, EG,
PH, MJ, CH, AN, LP
Styrelsen

Länets samtliga kommuner

Stockholms läns landsting:

Regionplane- och trafikkontoret
Miljömedicinska enheten

Banverket
Boverket
Fiskeriverket
FRA
Försvarsmakten
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Naturvårdsverket
Riksantikvarieämbetet
Sjöfartsverket
Skogsvårdsstyrelsen
SMHI
Socialstyrelsen
Statens Fastighetsverk
Statens Räddningsverk
Statens Geotekniska Institut
Sveriges Geologiska Undersökningar
Ståthållarämbetet
Samhällsbyggnadsdepartementet
Näringsdepartementet