



EXPLOATERINGSKONTORET
STADSBYGGNADSKONTORET
TRAFIKKONTORET

TJÄNSTEUTLÅTANDE

Dnr M2006-310-02033:1

Dnr 2006-19923-32

Dnr T2006-310-02857:1

2006-01-02

Kontaktperson exploateringskontoret

Staffan Lorentz

Telefon: 08-508 260 81

staffan.lorentz@mk.stockholm.se

Till

Exploateringsnämnden 2007-01-25

Stadsbyggnadsnämnden 2007-01-18

Trafik- och renhållningsnämnden 2007-01-23

Kontaktperson stadsbyggnadskontoret

Anton Västberg

Telefon: 08-508 275 69

anton.vastberg@sbk.stockholm.se

Kontaktperson trafikkontoret

Henrik Christiansson

Telefon: 08-508 264 98

henrik.christiansson@tk.stockholm.se

Östlig förbindelse - förstudie. Remiss från Vägverket.

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden överlämnar och åberopar detta tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.
2. Trafiknämnden ger trafikkontoret i uppdrag att förhandla fram en principöverenskommelse med Vägverket hur det vidare planeringsarbetet ska bedrivas.
3. Exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden förklarar besluten omedelbart justerade.

Krister Schultz

Ingela Lindh

Magdalena Bosson

Sammanfattning

I förstudien "Östlig förbindelse" föreslår Vägverket tre alternativa vägkorridorer för en ny väg. Två av alternativen ansluter till Norra och Södra länken och fullbordar därmed en vägtrafikring kring Stockholms innerstad, det ena via en tunnel under innerstaden och det andra via tunnel under Nationalstadsparken i den tidigare utredda Österledens sträckning. Det tredje vägalternativet innebär en östligare sträckning under Lidingö mellan Lidingöbron och Värmdöleden.

Strategin i Stockholms översiktsplan är att bygga staden inåt genom att förtäta existerande bebyggelse och återanvända redan exploaterad mark. Det är viktigt att ny infrastruktur planeras och utformas så att den aktivt kan stödja stadsbyggandet och bidra till utvecklingen av stadens stadsutvecklingsområden. Österleden är en av de infrastrukturutbyggnader som pekas ut i översiktsplanen.

Med en ny Östlig förbindelse och en fullständig vägtrafikring kring innerstaden är det också möjligt att i högre utsträckning styra vägtrafiken från innerstadens gator till mer trafiktåliga leder. Med minskad biltrafik och mindre barriäreffekter skapas goda förutsättningar till positiv stadsutveckling i innerstaden. För att ta tillvara på möjligheterna krävs en genomtänkt strategi för en aktiv trafikstyrning kombinerat med visioner för stadsbyggandet.

Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret anser att alternativet i tunnel under Nationalstadsparken, Österleden (alternativ D), är det alternativ som bäst uppfyller stadens krav och önskemål på en Östlig förbindelse. Alternativet är också det som av Vägverket beräknats ge störst nytta och tillgänglighetsvinster för biltrafikanterna. Det medför den bästa kopplingen till och stöder planerade exploateringar i stadens stadsutvecklingsområden i Hammarby Sjöstad och Värtan-Frihamnen. Vidare ger det goda förutsättningar för att med kompletterande åtgärder minska biltrafiken på vägar och leder i innerstaden och att öka framkomligheten. Alternativet ligger delvis inom Nationalstadsparken och det är därför viktigt att utreda hur dess lagskydd påverkar genomförandemöjligheterna.

Alternativet med en tunnel under innerstaden (alternativ C) anser kontoren inte vara acceptabelt för staden eftersom det innebär stora intrång i gatu- och parkmark. Den tillkommande biltrafiken vid tunnelmynningarna medför problem med buller, vibrationer, luftkvalitet och trafiksäkerhet i befintligt lokalgatunät och i befintlig stadsbebyggelse. Lidingöalternativet (alternativ F) innebär inte några större tillgänglighetsvinster för stadens stadsutvecklingsområden och möjligheterna att minska trafikbelastningen i innerstaden blir små. Kontoren ser inte att Lidingöalternativet har någon särskild fördel som gör det värt att utreda vidare.

Kontoren förordar därför att det är med en vägutbyggnad i en korridor under Nationalstadsparken enligt alternativ D som Vägverket bör gå vidare med i en kommande vägutredning.

Motorväg i tätbebyggd stadsmiljö ställer höga krav på planering och utformning, inte minst av ramper och anslutningar. För att minimera risken att problem eller oförutsedda merkostnader dyker upp i ett sent skede bör staden och Vägverket i ännu högre utsträckning arbeta gemensamt i ett tidigt skede av planeringsprocessen. En principöverenskommelse bör under våren 2007 träffas mellan Vägverket och staden för att lägga fast hur arbetet ska bedrivas gemensamt under själva planeringsprocessen.

Kostnaderna för projektet har översiktligt uppskattats till ca 10-15 miljarder kronor. I nuläget finns ingen finansiering avsatt i de statliga investeringsplanerna. Tiden för planering, projektering och upphandling av infrastrukturprojekt av den här storleken är mycket lång. Tillsammans med en byggtid på ca sju år bedöms en Östlig förbindelse kunna öppna ungefär kring år 2025. Under delar av byggtiden, ca 1,5-2 år, kommer den östra delen av Södra länken behöva stängas, vilket ställer mycket stora krav på väl fungerande trafikomläggningar under byggskedet.

Remissen

Vägverket har under år 2004 startat planeringsprocessen enligt Väglagen med en förstudie för en Östlig förbindelse. Arbetet har bedrivits i samverkan med tjänstemän från berörda kommuner och andra parter inom regionen, däribland Stockholms stad. Inom ramen för förstudien har samrådsmöten hållits med allmänheten och ett kortfattat samrådsunderlag har tillställts berörda myndigheter, kommuner och intresseorganisationer. Stockholms stad genom Gatu- och fastighetsroteln svarade i en skrivelse till Vägverket 2004-11-16 att samråd med Stockholms stad om att påbörja förstudien inte skett på politisk nivå. Staden avstod från att lämna synpunkter med hänvisning till att inga beslut om Österleden avsågs fattas under mandatperioden 2002-2006.

Vägverkets förstudiearbete har nu resulterat i en förslagshandling, daterad 2006-04-24. Vägverket har tillställt Länsstyrelsen förslaget till förstudie. Länsstyrelsen beslutade i december 2006 att projektet Östlig förbindelse kan antas medföra betydande miljöpåverkan enligt Miljöbalken. Innan Vägverket fattar beslut om den fortsatta planeringen för en Östlig förbindelse har staden, tillsammans med Nacka kommun och Lidingö stad, möjlighet att lämna synpunkter på den nu föreliggande förslagshandlingen. Synpunkterna önskas Vägverket tillhanda senast den 10 mars 2007. Kommunstyrelsen har fastställt nämndernas remisstid till den 31 januari 2007. Förstudien och underlagsmaterial kan hämtas på Vägverkets hemsida www.vv.se/ostlig.

Enligt Vägverket är ändamålet med en östlig förbindelse att:

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

Utifrån denna målbild har Vägverket formulerat de primära projektmålen:

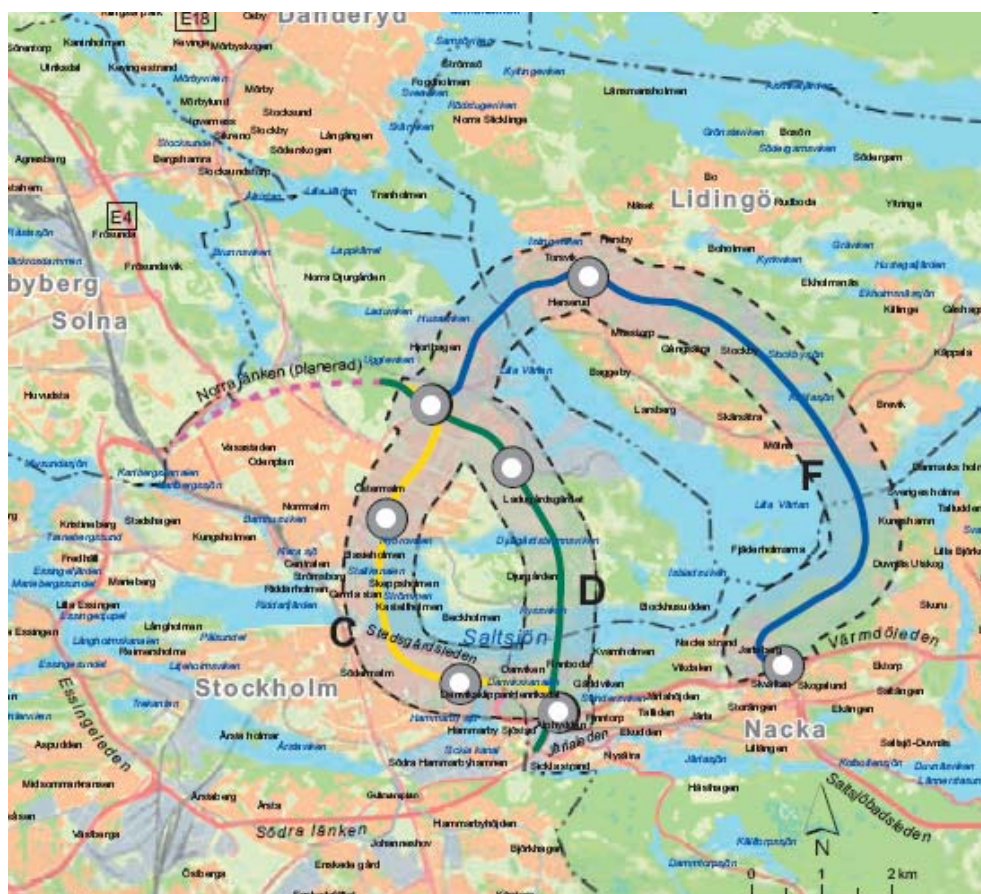
- Skapa förutsättningar för regional utveckling samt att fler bostäder och arbetsplatser kan tillskapas i relativt centrala lägen.
- Förbättra möjligheterna att genom bättre tillgänglighet skapa en större arbetsmarknad.
- Knyta samman stadsdelar och områden norr och söder om Saltsjön.

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

I förstudien har ett flertal alternativ för en Östlig förbindelse utretts. Möjligheterna att med andra medel än en ny väg, t.ex. vägavgifter, satsningar på kollektivtrafiken, m.fl., uppnå projektmålen har först utretts i enlighet med Väglagen och av Vägverket befunnits otillräckliga. Ett flertal olika vägalternativ har också studerats och valts bort.

I förstudien konstateras tre alternativa korridorer för en ny vägförbindelse (se figur nedan):

- Alternativ C. Ny tunnelförbindelse under innerstaden väster om Södra Djurgården.
- Alternativ D. Ny tunnelförbindelse ungefär i tidigare studerade Österledens sträckning under Saltsjön och Djurgården.
- Alternativ F. Ny tunnelförbindelse via Nacka-Lidingö.



Figur 1: Förslag till alternativa vägkorridorer

Kontorens synpunkter

Förutsättningar för stadsutveckling

Såväl Stockholms stad som regionen växer i snabb takt. Nacka och Värmdö kommuner är två av de mest expansiva i hela Stockholmsregionen med en mycket hög tillväxt sett till antal boende och därpå följande transportefterfrågan. Stockholms stad beräknas att till år 2030 öka sin befolkning med åtminstone 150 000 personer. Strategin i Stockholms översiktsplan är att i första hand bygga staden inåt genom att förtäta existerande bebyggelse och återanvända redan exploaterad mark. Såväl nya kärnor som regioncentrum ska utvecklas. För infrastrukturens del betonas framförallt kollektivtrafikens utbyggnad och vikten av tvärförbindelser. Österleden är ett av de infrastrukturobjekt som pekas ut i översiktsplanen.

För att uppnå en önskad utveckling i stadens stadsutvecklingsområden är transportförsörjning och en god tillgänglighet av stor betydelse. Det är viktigt att ny infrastruktur planeras och utformas så att den aktivt kan stödja stadsbyggandet och bidra till viktiga områdens utveckling. En Östlig förbindelse enligt alternativ D ger en kraftigt ökad tillgänglighet för

vägtrafik till utvecklingsområdena i Hammarby Sjöstad och Värtan-Frihamnen samt bidrar till att bättre integrera dem i staden.

Utbyggnad av infrastruktur och bebyggelse bör i största möjliga mån planeras tillsammans. I en kommande vägutredning innebär det konkret bl.a. att utformningen av anslutningar och ramper gemensamt bör beslutas av staden och Vägverket för att på bästa sätt förena krav på trafikföring med krav på stadsbyggandet. Osäkerhet kring rampanslutningars utformning är också ett problem för planerad exploatering och vice versa.

Även planeringen av den för storstaden strategiskt så viktiga kollektivtrafiken bör i högre grad integreras i planeringen av vägutbyggnaden. T.ex. Södra länken trafikeras inte i någon nämnvärd omfattning av busstrafik i dag. Att som i förstudien för Östlig förbindelse endast förutsätta att en ny vägförbindelse kommer trafikeras av en stombuss är därmed inte tillräckligt. Aktiv samplanering bör under vägutredningens gång ske med SL för att klarlägga förutsättningarna för att utnyttja en Östlig förbindelse för attraktiv stombusstrafik. Busstrafikens särskilda krav och önskemål (t.ex. placering av bra hållplatser i attraktiva lägen, särskilda bussramper eller busskörfält på vissa ställen) bör därvid beaktas redan i utformningen av vägen. Vidare bör beaktas att förbindelsen med ramper och anslutningar inte hindrar en eventuell framtida utbyggnad av spårvägar till och inom stadsutvecklingsområdena.

I förstudien lyfter Vägverket även fram möjligheterna som en Östlig förbindelse ger för att minska trafikmängderna i innerstaden och därigenom förbättra och utveckla stadsmiljön. Med en ny Östlig förbindelse och en fullständig vägtrafikring kring innerstaden finns förutsättningar för en annan trafikföring i och i nära anslutning till Stockholms innerstad. En Östlig förbindelse beräknas visserligen öka det totala trafikarbetet i länet med åtminstone en procent, men vägtrafiken kan i högre utsträckning styras från innerstadens gator till mer trafiktåliga leder, med minskade barriäreffekter som följd. Vägtrafiken genom Gamla stan kan minskas och idag hårt trafikbelastade kajer kan omgestaltas och göras attraktiva för fotgängare och cyklister. Stråk längs vattnet kan öppnas och göras tillgängliga för nya aktiviteter. Munkbron, Skeppsbron, Stadsgården, Strandvägen och Tegelbacken har alla stor potential att kunna utvecklas till attraktiva platser med en minskad fordonstrafik.

En Östlig förbindelse kan ge goda förutsättningar till positiv stadsutveckling i innerstaden. För att ta tillvara på möjligheterna krävs en genomtänkt strategi för en aktiv trafikstyrning kombinerat med visioner för stadsbyggandet. Kontoren anser att arbete med detta bör pågå parallellt med planeringen av en Östlig förbindelse och att genomförande tidsmässigt direkt bör kopplas till att leden öppnas.

Alternativen

Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret anser att alternativ D, Österleden, är det alternativ som bäst uppfyller stadens krav och önskemål på en Östlig förbindelse. Det beräknas också av Vägverket ge störst nytta och tillgänglighetsvinster för biltrafikanterna. Det medför den bästa kopplingen till och stöder planerade exploateringar i stadens stadsutvecklingsområden i Hammarby Sjöstad och Värtan-Frihamnen. Alternativet ger goda förutsättningar för att med kompletterande åtgärder minska biltrafiken på vägar och leder i innerstaden och att öka framkomligheten. Möjligheterna att genomföra alternativ D kan påverkas av Nationalstadsparkens lagskydd, som innebär att åtgärder inte får vidtas inom området om de medför intrång i parklandskap och naturmiljöer eller skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden. Därför är det angeläget att vägsträckningens detaljutformning inom och i anslutning till Nationalstadsparken belyses tidigt i vägutredningen.

Övriga två alternativ, liksom även tidigare avfärdade alternativ, har betydande nackdelar och framstår inte heller som genomförbara. De leder inte till ökade möjligheter för exploatering av bostäder och arbetsplatser i Stockholm. Alternativ C, tunnel under innerstaden, skulle t.ex. innebära rampmynningar direkt i existerande lokalgatunät på Östermalm, vid Humlegården och vid Fåfången samt eventuellt konflikter med ledningstunnlar och tunnelbana. Det innebär att stora intrång sker i gatu- och parkmark. Den tillkommande biltrafiken vid tunnelmynningarna medför problem med buller, vibrationer, luftkvalitet och trafiksäkerhet i befintligt lokalgatunät och i befintlig stadsbebyggelse. Stor risk finns att miljö kvalitetsnormen för PM10 överskrids. Kontoren bedömer att den sammantagna negativa påverkan för staden inte är acceptabel för alternativ C och att förslaget därmed inte är genomförbart.

Alternativ F, via Lidingö, har delvis en annan funktion än de övriga två alternativen. Sträckningen är östligare och ansluter inte direkt till vare sig Södra eller Norra länken utan istället till Värmdöleden och Lidingöbron. Den innebär inte några större tillgänglighetsvinster för stadens stadsutvecklingsområden och möjligheterna att minska trafikbelastningen i innerstaden blir små. Vägverket har även utrett möjligheten att förlänga alternativ F hela vägen till Silverdal med anslutningar till E18 och E4, som en slags östlig förbifart. Utan en förlängning anser kontoren att alternativ F inte har någon särskild fördel som gör alternativet värt att utreda vidare. En sådan utbyggnad skulle dock vara avsevärt större och kostsammare samt ha en betydligt längre tidshorisont, vilket gör att den faller utanför ramen för projektet Östlig förbindelse.

Av ovan nämnda skäl förordar exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret att det är med en vägutbyggnad i en korridor enligt alternativ D som Vägverket bör gå vidare i en kommande vägutredning.

Anslutningar till stadens vägnät

Utifrån erfarenhet av planeringen inför Södra länken, Norra länken och Förbifart Stockholm har staden konstaterat att anpassningsåtgärder och följdinvesteringar på övriga gatunätet, som staden svarar för, riskerar att bli betydligt större och dyrare än vad man från början räknat med. Till stor del beror detta på att staden och Vägverket p.g.a. sina skilda uppdrag och ansvarsområden delvis har olika fokus i planeringen. Vägverkets tydliga uppdrag att planera för en ny vägförbindelse innebär naturligtvis att tyngdpunkten i första hand ligger på frågor av relevans för det statliga vägnätet och projektets genomförande. Även för staden är framkomlighet i regionen en prioriterad fråga men stadens fokus ligger tydligare än Vägverkets även på en ny vägförbindelses effekter på det anslutande vägnätet, påverkan på omgivning och miljö, inpassning i stadsbild, påverkan på övrig infrastruktur samt koppling till befintlig och tillkommande bebyggelse m.m.

Ur stadens synvinkel har det i tidigare projekt bl.a. inneburit att flera av Vägverkets ursprungliga förslag till utformning av ramper och anslutningar till det lokala vägnätet inte fungerat tillfredsställande med stadens utbyggnadsplaner, t.ex. Södra länkens anslutningar till Hammarby Sjöstad, Förbifartens anslutningar till Skärholmen-området och Norra länkens anslutningar till Hjorthagen. Dessutom har inte alltid kapaciteten i det omgivande vägnätet beaktats i tillräckligt hög grad vilket ibland inneburit att ramper föreslagits ansluta till gator på ett sådant sätt att betydande köproblem och blockeringar kan förväntas uppstå. Detta gäller bl.a. flera av Norra länkens anslutningar och kan jämföras med de upprepade avstängningarna i Södra länken p.g.a. köproblem på ramperna. För att jämka samman Vägverkets respektive stadens krav och önskemål har betydande resurser fått läggas på att utreda alternativa lösningar. Kontoren ser motsvarande risk för problem för flera av de i förstudien översiktligt beskrivna anslutningarna till en Östlig förbindelse. Kontoren vill undvika att tillkommande kostnader för staden uppkommer till följd av detta.

Stadens arbete

Kontoren anser att det finns stora samordningsvinster att hämta om staden arbetar närmare tillsammans med Vägverket i samband med vägutredningen. Detta gäller inte minst utformning av anslutningar för en Östlig förbindelse samt stadsmiljöfrågor (luft, buller och vibrationer). Med hänsyn till vägens regionala funktion och dess betydelse för utveckling och utbyggnad i regionens centrala delar gäller det även inflytande över planeringens målsättningar och inriktning. Med större samsyn och mer gemensamt arbete från ett tidigt stadium ges bättre förutsättningar att undvika dubbelarbete, potentiella intressekonflikter och oförutsedda fördyringar.

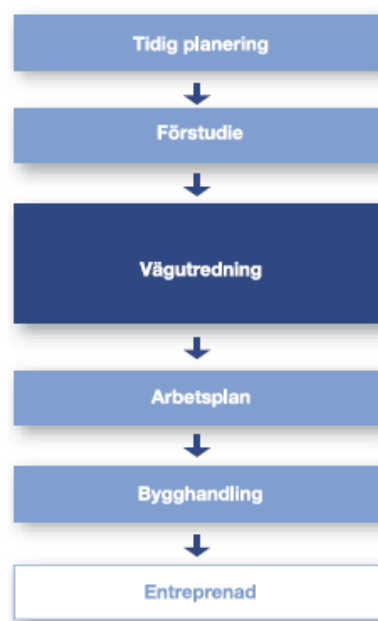
Planering och byggande av väg genomför Vägverket enligt Väglagen. När kommun gör motsvarande används Plan- och bygglagen (PBL). Nämda lagstiftningar är inte likformiga och problem kan uppstå då båda lagstiftningarna skall tillämpas på samma objekt. I Vägverkets planering

med Väglagen som grund omfattas som regel bara vägbyggnadsobjektet d.v.s vägen med en utsträckning om två meter utanför vägbanan inklusive slänter. Resterande vägfrågor anses åligga kommun med ansvar för plangenomförande. För stadens del finns ett ansvar för angränsande områden med anslutningsvägar, cykelbanor, passager över och under aktuellt vägprojekt. Av dessa skäl är det därför nödvändigt att tydligt klara ut ansvarsfrågorna i den fortsatta processen med anläggandet av en Östlig förbindelse. Detta sker lämpligast genom att en principöverenskommelse träffas mellan parterna om projektet.

I stadens budget för 2007 har trafikkontoret fått i uppdrag att arbeta för att inriktningsbeslut för en Östlig förbindelse fattas senast 2008. En principöverenskommelse bör under våren 2007 träffas mellan Vägverket och staden för att lägga fast hur arbetet ska bedrivas gemensamt under själva planeringsprocessen. Avtal för genomförandet av projektet träffas i ett senare skede.

Tidplan, kostnader och byggskede

När Vägverket fått in remissvaren för förstudien ska Vägverket besluta om fortsättning av arbetet. En vägutredning, som är nästa steg i planeringsprocessen, kan i princip starta efter sommaren 2007. Den beräknas ta ca 2-3 år att färdigställa varefter en tillåtlighetsprövning sker, vilket uppskattas ta ca 1 år. Därefter följer framtagande av arbetsplan och detaljplaner (ca 2-3 år), projektering (ca 1,5 år) och upphandling (ca 1 år). Med en beräknad byggtid på ungefär 7 år skulle en Östlig förbindelse kunna stå färdig allra tidigast år 2021. Det är en optimistisk tidplan samt exklusive troliga överklaganden. En mer trolig tidpunkt för idrifttagande är kring år 2025.



Figur 2: Planeringsprocess enligt Väglagen

Anläggningskostnaderna för en Östlig förbindelse har mycket översiktligt bedömts vara i storleksordningen 10-15 miljarder kronor. Stora osäkerheter finns i de schablonmässiga kalkylerna och med hänsyn till erfarenheter från kostnadsbedömningar för Citybanan och Förbifart Stockholm kan befaras att kalkylerna behöver justeras uppåt under planeringens gång. Några investeringsmedel finns i nuläget inte avsatta i de statliga investeringsplanerna. Driftskostnader har ännu inte uppskattats.

Den totala byggtiden för en Östlig förbindelse har uppskattats till ca sju år. I samband med att Södra länken byggdes beslutades att erforderliga försvarsarbeten för en kommande Östlig förbindelse inte skulle genomföras.

Det innebär att byggarbetena för en Östlig förbindelse enligt alternativ C eller D medför att den östra delen av Södra länken närmast Värmdöleden helt måste stängas av under en av Vägverket uppskattad tidsperiod på ca 1,5-2 år. Vägverket räknar med att trafiken kommer att behöva ledas över Lugnets trafikplats och på ytvägnätet genom Hammarby Sjöstad. Inga detaljer framgår av förstudien, men det kan förmodas att framförallt Sicklavägen, Hammarbyvägen och Danviksbron kommer att få kraftigt ökade trafikmängder. Köproblem och blockeringar i området riskerar också att, förutom att orsaka problem för vägtrafiken, även försämra framkomligheten för Tvärbanan. Kontoren anser att trafikomläggningar under byggtiden är en mycket viktig fråga, som under vägutredningens gång behöver studeras ingående tillsammans med staden. Detsamma gäller masstransporter och arbetstunnlar under innerstaden eller Nationalstadsparken.

Kontorens förslag

Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret anser att alternativ D, Österleden, är det alternativ som uppfyller stadens krav och önskemål på en Östlig förbindelse. Alternativet är också det som av Vägverket beräknats ge störst nytta och tillgänglighetsvinster för biltrafikanterna. Det medför den bästa kopplingen till och stöder planerade exploateringar i stadens stadsutvecklingsområden i Hammarby Sjöstad och Värtan-Frihamnen. Alternativet ger goda förutsättningar för att med kompletterande åtgärder minska biltrafiken på vägar och leder i innerstaden och att öka framkomligheten. Kontoren förordar därför att det är med en vägutbyggnad i en korridor enligt alternativ D som Vägverket bör gå vidare med.

En Östlig förbindelse kan ge goda förutsättningar till positiv stadsutveckling i innerstaden. För att ta tillvara på möjligheterna krävs en genomtänkt strategi för en aktiv trafikstyrning kombinerat med visioner för stadsbyggandet. Kontoren anser att arbete med detta bör pågå parallellt med planeringen av en Östlig förbindelse och att genomförande tidsmässigt direkt bör kopplas till att leden öppnas.

I en kommande vägutredning anser exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret att staden i ännu högre utsträckning än tidigare bör delta i arbetet som en aktiv part tillsammans med Vägverket. I stadens budget för 2007 har trafikkontoret fått i uppdrag att arbeta för att inriktningsbeslut för en Östlig förbindelse fattas senast 2008. En principöverenskommelse bör under våren 2007 träffas mellan Vägverket och staden för att lägga fast hur arbetet ska bedrivas gemensamt under själva planeringsprocessen. Avtal för genomförandet av projektet träffas i ett senare skede.

SLUT