



li.remissvar@regeringskansliet.se
li.nationellplan@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande gällande Trafikverkets Inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026-2037, TRV 2023/7031

Er beteckning: LI2023/03919

Länsstyrelsen Västernorrland, som också är vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt, har beretts tillfälle att yttra sig över Trafikverkets inriktningsunderlag.

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västernorrland vill särskilt lyfta att:

- den gröna omställningen i Västernorrland bidrar till landets utveckling. Ostkustbanan och Ådalsbanan behöver utvecklas för att möta denna utveckling
- de prognoser som Trafikverket utgår från när det gäller utvecklingen av Västernorrland och norra Sverige tar inte hänsyn till den enorma utveckling som sker och förväntas ske kopplat till den gröna omställningen
- kapacitet och robusthet måste säkerställas för förbindelserna med Norge via E14 och Mittbanan, som är en av fyra järnvägsförbindelser mellan Sverige och Norge, samt med Ostkustbanan, Ådalsbanan och E4 som knyter samman hela Sverige i nord-sydlig riktning
- anslagsnivån behöver vara minst tjugo procent högre än den nu gällande och förstärkas med statlig lånefinansiering och EU:s finansieringsverktyg CEF. Länsstyrelsen ser också att Trafikverket behöver se över möjligheten till finansiering utöver detta för att möjliggöra vissa objekt innanför eller utanför transportplanen

- det märks tydligt i Västernorrland att Sverige har en helt ny säkerhetspolitisk verklighet att förhålla sig till. Land-, luft- och sjöförbindelser måste fungera även under mycket allvarliga och långvariga påfrestningar. Västernorrland är ett län med många anläggningar som är av stor betydelse för totalförsvarets förmåga och behöver en transportinfrastruktur som säkerställer dess funktion även i framtiden.
- det finns stora behov av upprustning av både vägnät och järnvägsnätet i länet. Det behövs således en nivå på underhållet som säkerställer infrastrukturens funktionalitet och robusthet
- infrastrukturplaneringen bör i större utsträckning styra mot ett transporteffektivt samhälle för att bidra till de klimatpolitiska målen
- inriktningsunderlaget möter inte upp de obligatoriska mål som överenskommit för den europeiska transportinfrastrukturen
- Västernorrland har särskilda utmaningar kopplat till risken för ras och skred på grund av geologiska och topografiska förhållanden. Mellersta Norrlandskusten inklusive älvdalarna är ett av tio nationella riskområden med större regionöverskridande komplexa klimatrelaterade hot. Västernorrland har dessutom ett glest väg- och järnvägsnät vilket innebär få och långa omledningsmöjligheter.

Generella synpunkter

Infrastrukturen behöver stödja den gröna omställningen

Västernorrland bidrar till samhällets och transportsystemets omställning genom den industriutveckling som sker i länet. Det handlar om anläggningar för grön vätgas för industriell användning, storskalig produktion av hållbart flygbränsle, elektrobränsle för global sjöfart, fossilfri gödselproduktion med mera. Även befintliga industrier investerar för ökad energi- och produktionskapacitet och försvarsindustrin i länet är i kraftig tillväxtfas. För industrierna är tillgång till effektiva, leveranssäkra och hållbara transporter avgörande. Det gäller såväl godstransporter som snabba personresor. Dessa är avgörande för kompetensförsörjningen.

Att den gröna omställningen lyckas och kan bidra till hållbar utveckling, sysselsättning och välfärd, ligger i hela Sveriges intresse. Staten behöver därför matcha industriutvecklingen i Västernorrland med nödvändiga investeringar, framförallt på Ostkustbanan och Ådalsbanan med förbättrade tvärstråk.

Trafikverket förbiser i inriktningsunderlaget den gröna omställningen i Västernorrland och riskerar att missbedöma den framtida trafikutvecklingen, vilket kan leda till att lönsamma investeringar till nytta för industriutvecklingen i landet, under åtgärdsplaneringen bedöms som mindre lönsamma och prioriteras ner. Trafikverket antar vidare i underlaget att såväl sysselsättningen som befolkningen i de nordligaste länen minskar fram till 2040. Detta är inte i linje med de underlag som Trafikverket själva har presenterat inom regeringsuppdraget om åtgärder i transportinfrastrukturen i Norr- och Västerbotten

Att stärka hela transportstråk är en målsättning även på den europeiska nivån. Trafikverket beskriver nyttan av att bygga ut järnvägen i stråk, men möter i inriktningsunderlaget inte upp de obligatoriska mål som överenskommit för den europeiska transportinfrastrukturen, utan förbiser inriktningen och de målår som satts upp för transeuropeiska transportnäten.

Infrastrukturen är central för att nå klimatmålen

Vi har styrande klimatmål antagna av Sveriges riksdag, samt mål på EU-nivå. Trafikverkets infrastrukturplanering bör utgå från den mest kostnadseffektiva uppfyllelsen av de målen. Basprognoserna som används ger en indikation på hur trafikutvecklingen kan se ut om inga infrastrukturmässiga begränsningar finns. Eftersom målbilden är tydlig bör Trafikverkets planering söka mot ett mer transporteffektivt samhälle med större fokus på steg 1- och 2-åtgärder (enligt fyrstegsprincipen). Underlag behöver tas fram som ligger i linje med regeringens klimatpolitiska handlingsplan som lyfter potentialen för ökad transporteffektivitet för ökad måluppfyllelse för klimat och övriga delar av hänsynsmålet.

Samhällsnyttan är en viktig styrande faktor när det bestäms vilka projekt som ska genomföras. Från underlaget framgår att vägprojekt är generellt mer samhällsekonomiskt positiva än järnvägsprojekt, men det kommer bland annat ifrån hur restidsvinster värderas för olika reseformer. Hur till exempel trafiksäkerhet (sparade liv) värderas jämfört med minskade utsläpp av växthusgaser (som på sikt sparar liv) och lokala utsläpp (som sparar liv och ökar folkhälsan)

framgår inte. Kalkylen skulle förändras om sådana faktorer värderades, och om svårvärderade aspekter (så som mindre buller, ekosystemnytta och liknande) inkluderas i modellen.

Åtgärder som främjar både trafiksäkerhet och klimatet, så som sänkta hastighetsgränser eller insatser som främjar en stadsmiljö med färre bilar har många synergieffekter: minskade utsläpp av klimatgaser och andra hälsovådliga partiklar i städerna, trevligare stadsbild, bättre folkhälsa och färre olyckor i trafiken, liksom minskat behov av underhåll av vägar på grund av mindre användning. Sverige har vidare mål inom gång-, cykel och kollektivtrafik som säger att till och med 2025 ska 25 % av resta personkilometer göras med dessa medel. Detta mål tas dock inte upp eller beaktas i underlaget.

I underlaget framgår det att pendling med bil står för en knapp fjärdedel av bilresorna, och resten är fritidsresor. Länsstyrelsen anser dock att det är viktigt att arbeta med pendlingsmönster eftersom det kan förväntas få en effekt på minskad användning av bilen för fritidsresor av de personerna som påverkas.

Länsstyrelsen ser det som negativt att stadsmiljöavtalen fasas ut, särskilt innan den utvärdering som Trafikverket har aviserat offentliggörs. Om stadsmiljöavtalen försvinner bör det tillkomma andra medel för att stödja kommuner att omvandla stadsbilden till mer gång- och cykelvänlig, samt uppmuntra människor att bruka gång, cykel och kollektivtrafik som huvudsakliga transportsätt.

Totalförsvaret behöver ett robust transportsystem

I händelse av höjd beredskap och krig kommer infrastruktursektorn vara satt under stor press. Det ställer stora krav på ett robust transportsystem som tål störningar i försörjningssystemen generellt, men även ett system som rustat för när en antagonist vill Sverige ont. I Västernorrlands län finns viktiga noder och transportleder för transporter i öst-västlig riktning och i nord-sydlig riktning. Det innefattar Mittbanan, Stambanan genom övre Norrland, Ostkustbanan, Ådalsbanan, Botniabanan, Forsmo-Hotingbanan, Mellansel-Örnsköldsvikbanan, E4, E14, flera riksvägar och flera större hamnar. Trafikverket behöver i sin plan ta höjd för vilka krav NATO-medlemskapet ställer på Sverige för transporter.

Några av de järnvägar som går genom Västernorrlands län är kända flaskhalsar i det nord-sydliga-nätet. Ostkustbanan-Ådalsbanan är en av de tydligaste. På samma sätt är Mittbanan en mycket viktig

transportled mot Norge och hamnen i Trondheim. Det är även viktigt att inte glömma de delar av järnvägsnätet som är främst för transporter men viktiga omledningsvägar, exempelvis Forsmo-Hoting och Mellansel-Örnsköldsvik.

Västernorrland präglas av flertalet, för totalförsvaret, viktiga anläggningar såsom regementet i Sollefteå och MSB:s utbildnings- och övningsanläggning i Kramfors. Försvarmakten har behov av transporter på väg i nord-sydlig-riktning. Där behöver deras behov vägas in i samband med prioriteringar och höjning av standard på vägen. Trafikverket uppmanas att ta in specifikt vilka vägar Försvarmakten prioriterar.

Infrastrukturen i Västernorrland kräver funktionalitet och robusthet för att klara väderhändelser och klimatrelaterade skador

Befintliga vägar och järnvägar har successivt försämrats under de senast decennierna. Det förändrade klimatet med fler kraftiga regn och fler tjällossningsperioder medför att anläggningarnas tillstånd försämras ytterligare, framför allt vägnätet. Västernorrland har, på grund av geologiska och topografiska förhållanden särskilda utmaningar vad gäller infrastrukturens tillstånd. Geotekniskt finns utmaningar på grund av länets storkuperade landskap och förekomsten av skredbenägna jordarter. Mellersta Norrlandskusten inklusive älvdalarna är ett av tio nationella riskområden med större regionöverskridande komplexa klimatrelaterade hot. Västernorrland har dessutom ett glest väg- och järnvägsnät vilket innebär få och långa omledningsmöjligheter.

Förutom en underhållsnivå som säkerställer infrastrukturens funktionalitet, bör Trafikverket arbeta mer förebyggande för att eliminera riskerna för negativ påverkan av klimatrelaterade skador.

Geoteknisk och klimatrelaterad komplexitet bör påverka fördelningen av de ekonomiska ramarna, så att likvärdiga förutsättningar finns för infrastrukturåtgärder i olika delar av landet.

När det kommer till beredskap för händelser som snöstormar, skogsbränder, översvämningar etc. så har uppmärksamheten riktats mot Trafikverket efter händelser som nyss inträffade långvariga stoppet på E22. I Västernorrlands län finns flera frågor som bör lyftas kring liknande händelser eftersom det får stora konsekvenser på transportsystemet.

- Väg E4 genom Västernorrlands län är känslig vid större snöfall. Detta beror på kombinationen av ett kuperat landskap, närheten till havet och därigenom bildandet av snökanoner samt avsaknaden av omledningsvägar. Detta skapar långvariga och kostsamma stopp, både vid rena snöfall och inträffade olyckor. Stoppen sker ofta och det finns exempel över åren på där personer suttit i köer i uppemot 8 timmar. På sträckorna mellan Söråker och Vålånger respektive Höga Kusten-bron och Överhörnäs saknas effektiva omledningsvägar. Detta har gett stora problem vid olika typer av störningar på E4an. Trafikverket bör i sitt underlag ta hänsyn till att Västernorrland är speciellt utsatt, detta gäller både i förhållande till planering för ombyggnationer och vid beredskapen för snöfall.
- För att hålla järnvägstrafiken igång under året krävs beredskap för stora snöfall. Norrlandskusten är speciellt utsatt vid ett varmare klimat. Det kommer att ge högre temperaturer vilket ger ett varmare Bottenhav med mindre istäckning under vintern samtidigt som temperaturerna fortfarande är på sådan nivå att snöfall är sannolikt. Det gör då att risken för snökanoner ökar vid nordostliga vindar som i sin tur skapar kraftiga snöfall i de kustnära delarna. Järnvägssystemet behöver då vara anpassat för att hantera den typen av påfrestningar. Eftersom landskapet ser ut som det gör i Västernorrland kommer störningarna kunna bli stora och transportsystemet behöver kunna hantera detta. Trafikverket behöver ha förmågor att hantera snön på ett betryggande sätt.
- När det kommer till skogsbränder så är järnvägen en orsak till dessa. I Västernorrlands län finns flera punkter där trafiken på järnvägsspåren behöver bromsa på grund av långa utförslöpor. Detta beror på det kuperade landskap som finns i länet. På dessa sträckor är bränder i vegetationen när järnvägen vanliga då det blir gnistbildning från bromsar. Bränderna sker samtidigt i utmanande terräng där framkomligheten för fordon är låg. Länets räddningstjänster och länsstyrelsen har under lång tid försökt att få förståelse hos Trafikverket för dessa speciella utmaningar. Med tanke på klimatförändringar och risken för fler och större skogsbränder hade det varit önskvärt om Trafikverket kunnat agera i den här frågan. Det skulle exempelvis kunna handla om att starta någon typ av pilotprojekt i Västernorrland med

förebyggande åtgärder på de utsatta punkter som finns tillsammans med att ta fram lämplig beredskap för att hantera vegetationsbränder på dessa kända platser. Den typen av beredskap bör finnas med i inriktningsunderlaget.

Den ekonomiska ramen bör höjas

Länsstyrelsen konstaterar att den gällande ekonomiska ramen inte räcker till att både säkerställa väg- och järnvägsnätets funktionalitet och utveckla transportinfrastrukturen. Nivån för kommande planperiod 2026–2037 bör därför vara minst tjugo procent högre än den gällande och förstärkas med statlig lånefinansiering och EU-stöd. Detta för att både återhämta underhållsskulden och färdigställa påbörjade investeringar, att industriutvecklingen behöver matchas av en kraftigt utbyggd transportinfrastruktur, samhällsnyttan av att bygga järnvägen i stråk och utifrån de överenskommelserna som formulerats för den europeiska transportinfrastrukturen.

I länet finns bland annat ett objekt, ny E4-väg i Örnsköldsvik, där länsstyrelsen ser att en alternativ finansiering kan vara en framkomlig väg för att säkerställa objektets genomförande och vill således att Trafikverket undersöker den möjligheten noga.

Ett genomgående tema i underlaget är att kostnadsökningen har varit större än förväntad. Utöver ett utökat anslag vore det önskvärt att se över möjligheter till alternativa finansieringsmetoder. I rapporten framgår att den större delen av projektet Förbifart Stockholm finansieras av trängselskatt, och att broavgifter också bidrar mycket till underhållet av infrastrukturen. Ett bredare införande av trängselskatter torde vara ett effektivt sätt att underhålla och utveckla den trafikrelaterade infrastrukturen i de större städerna i Sverige som dessutom har positiva klimateffekter och en viss överflyttningseffekt till kollektivtrafik.

Planeringen behöver innehålla åtgärder i väg- och järnvägsnätet för att uppnå god vattenstatus

Länsstyrelsen vill påminna om Trafikverkets åliggande enligt [Vattenmyndigheternas Åtgärdsprogram för vatten 2022–2027](#). Där framgår Trafikverkets ansvar för att minska vägars och järnvägars påverkan på yt- och grundvatten, så att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas. En viktig del av åtgärdsbehovet rör påverkan på ekologiska funktioner, bland annat vandringshinder för fisk och andra vattenlevande organismer som orsakas av vägnätet med ett

stort antal vägtrummor som inte uppfyller bästa möjliga teknik. Det är en EU-rättslig förpliktelse för Sverige att genomföra de åtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten, enligt Vattendirektivet (2000/60/EC).

Vattenförvaltning genomförs i sexårs cykler. Den nuvarande vattenförvaltningscykeln avslutas i december 2027 och det innebär i princip den slutliga tidpunkten för när alla åtgärder ska ha genomförts som krävs för att uppnå god vattenstatus. Påverkan från infrastrukturanläggningar är på många platser starkt bidragande till att god vattenstatus inte uppnås, och det behövs därför ganska omfattande insatser för att åtgärda denna påverkan inom den angivna tiden. Enligt den nuvarande lagstiftningen för genomförande av vattendirektivet är det inte möjligt att skjuta fram tidpunkten för att genomföra åtgärder och uppnå god vattenstatus till efter 2027. För att leva upp till Sveriges EU-rättsliga åtaganden behöver alltså åtgärderna genomföras omgående.

Det är sannolikt inte möjligt att åtgärda all påverkan på vattenmiljön från infrastrukturanläggningar före 2027 och det finns därför ett stort behov av en tydlig plan för de åtgärder som behöver genomföras för att Sverige ska kunna leva upp till målen i vattendirektivet. Det är vattenmyndigheterna som sätter målen för åtgärdsarbetet, i form av miljö kvalitetsnormer för vatten. En förutsättning för det är att det finns ett tydligt underlag om vilka åtgärder som behöver vidtas, deras genomförbarhet, åtgärds kostnaderna samt uppgifter om hur åtgärderna ska finansieras.

Av underlaget behöver det framgå dels vilka åtgärder som kan förväntas vara genomförda till 2027, dels hur stort åtgärdsbehov som kan antas kvarstå därefter. Länsstyrelsen ser det som särskilt viktigt med en sådan åtgärdsplan kopplat till vandringshinder i vägnätet, där det finns ett stort antal identifierade vattendrag med påverkan på ekosystemets funktion.

Av den anledningen bedömer länsstyrelsen att Trafikverkets infrastrukturplanering för perioden 2026–2037 behöver inbegripa en tydlig och konkret planering för de åtgärder i väg- och järnvägsnätet som behövs för att uppnå god vattenstatus. Det behövs en tydlig tidplan för åtgärdsarbetet, så att vattenmyndigheterna får ett underlag för att avgöra när miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna uppnås. Dessutom behövs en redogörelse för de förväntade åtgärds kostnaderna och ett konkret förslag till finansiering av

åtgärderna, som underlag för vattenmyndigheternas bedömning av om det kan antas vara möjligt att uppnå god vattenstatus och i så fall när.

Synpunkter på specifika delar

På s. 44-45 framgår inte vad som föranlett den stora ökningen av kostnaderna för att driva kollektivtrafiken. För att upprätthålla och utveckla kollektivtrafiken vore det önskvärt att utreda och motverka eller omvända kostnadsutvecklingen.

På s. 74 beskrivs att priset på transporter bör spegla marginalkostnaden för transporterna, inklusive alla externaliteter. I teorin stämmer detta, men det förutsätter att vi kan bedöma marginalkostnaden, vilket är extremt svårt när vi talar om effekter som klimatförändringar, förändrade landskap, hur människor upplever stadsbilden, och så vidare. Dessutom är det troligen svårt att skapa en samhällelig acceptans för så höga kostnader som marginalkostnaden sannolikt ligger på.

På s. 100 dras slutsatsen att det är svårt att minska trafiken med hjälp av styrmedel baserat på erfarenheterna under Covid-pandemin. Länsstyrelsen ställer sig frågande till slutsatsen. Drivkraften under pandemin var inte att införa åtgärder som ökade transporteffektiviteten och minskade transportarbetet i form av antal körda mil; syftet var istället att minska hur mycket människor var i kontakt med varandra och begränsa spridningen av viruset. En effekt av de åtgärderna var att människor gick över till att resa mer med bil än med kollektivtrafik, något som är mycket tydligt utifrån data som presenteras i underlaget. Så även om vissa av åtgärderna ledde till minskat resande generellt, så ledde de även till en förflyttning från kollektiva färdmedel till privat bilåkande. Att utifrån det dra slutsatsen att framtida styrmedel som har som mål att öka transporteffektiviteten därmed förmodligen inte får önskad effekt är sannolikt en felaktig slutsats. Om styrmedel utformas med syftet att minska användandet av bil tillsammans med en passande utformning och kommunikation bör utfallet bli annorlunda än under pandemin.

Angående förslaget att införa sträck-ATK på s. 113, står Länsstyrelsen bakom detta, då det bedöms leda till högre hastighetsgräns-efterlevnad, därmed lägre utsläpp och högre trafiksäkerhet.

Angående s. 115 så anser Länsstyrelsen att även Sverige bör gå över till att ha 30 km/h som norm i tätorter, samt aktivt sträva efter att

minska ytan för biltrafik till förmån för gång och cykel. Detta leder till trevligare stads- och boendemiljöer, minskade utsläpp av klimat- och hälsoskadliga gaser, samt främjar folkhälsan.

Övriga synpunkter

Länsstyrelsen i Västernorrland står även bakom synpunkterna som samarbetet Botniska korridoren och Nya Ostkustbanan AB lämnar till regeringskansliet: att de ekonomiska ramarna behöver utökas samt stärkas med statlig lånefinansiering och EU-stöd, för att både återhämta underhållsskulden och färdigställa påbörjade investeringar, att industriutvecklingen behöver matchas av en kraftigt utbyggd transportinfrastruktur, samhällsnyttan av att bygga järnvägen i stråk och utifrån de överenskommelserna som formulerats för den europeiska transportinfrastrukturen.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Carin Jämtin med enhetschef Karin Frejarö som föredragande. I den slutliga handläggningen har också handläggare Martin Neldén, Adrian Nordlund och Lisa Dahlén, energi- och klimatstrategi David Helsing, vattenvårdsdirektör Joakim Kruse samt länsråd Daniel Gustafsson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.