



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Yttrande

1(13)

Datum
2021-02-22

Ärendebeteckning
341-8978-21

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:
i.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Länsstyrelsen i Uppsala läns yttrande över nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033

Trafikverkets ärendenummer: TRV 2021/79143

Motpartens ärendenummer: I2021/02884

Beskrivning av ärendet

Länsstyrelsen i Uppsala län (länsstyrelsen) har fått *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033* på remiss från Infrastrukturdepartementet. Den nationella planen är upprättad av Trafikverket med utgångspunkt i Infrastrukturpropositionen (Prop. 2020/21:151).

Länsstyrelsen har ansvaret att främja länets utveckling och ska i samhällsplaneringen samordna statliga intressen. Länsstyrelsens uppdrag är att verka för ett ökat genomslag av både de nationella klimat- och energimålen inom regionalt utvecklings- och tillväxtarbete och rättighetsbaserade mål samt ökad integration av klimat och miljö i det regionala tillväxtarbetet.

Sammanfattning av Länsstyrelsens synpunkter

Planförslagets inriktning och mål

Hållbar utveckling och klimatmålen – Länsstyrelsens samlade bedömning är att planförslaget inte ger tillräckliga förslag på åtgärder för att bidra till att klimatmålen kan nås till 2030. Länsstyrelsen bedömer att en mer målstyrd planeringsmodell för infrastrukturen behöver utvecklas som på ett bättre sätt har förmåga att styra mot ett transporteffektivt samhälle och bidra till att klimatmålen uppfylls.

Objekt som saknar finansiering eller full finansiering

Fyra spår på Ostkustbanan – Länsstyrelsen anser att full finansiering av Fyra spår på Ostkustbanan ska finnas med i denna planperiod. Det är angeläget att utbyggnaden av fyra spår sker utan fördröjning, dels eftersom behovet av kapacitetshöjande åtgärder på Ostkustbanan är stort, inte bara regionalt utan även nationellt, dels för att alla parter, inte minst staten, som ingår i avtalet om större samlade exploateringar ska kunna leva upp till sin del av avtalet utan förseningar. Det är anmärkningsvärt att Trafikverket överhuvudtaget inte redovisat föreliggande avtal och de åtaganden som åvilar staten däri.

Trafikplats E4 Knivsta/Bergsbrunna – En ny trafikplats till E4:an mellan Knivsta och Bergsbrunna i södra Uppsala behöver komma med i den nationella planen för att kommunernas utbyggnadsåtaganden som Knivsta och Uppsala kommun har förbundit sig till i avtalen om större samlade exploateringar ska vara möjliga att efterleva.

Ostkustbanan - Finansiering av omfattande infrastrukturprojekt i Uppsala län

Länsstyrelsen anser att Ostkustbanan Fyra spår är ett sådant omfattande infrastrukturprojekt att det ska pekats ut som ett projekt där länsstyrelsen ska ha rätt till extra finansiering i enlighet med förordningen (2022:41) om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt. Projektet fyra spår är mycket komplext, bland annat berörs riksintresse för naturvård och Natura 2000 som är skyddade både av 3 och 4 kap. miljöbalken (MB) vidare kommer arbete att ske inom vattenskyddsområde och grundvattenförekomsten som utgör dricksvattentäkt för Uppsala stad. Det innebär bland annat att separata prövningar enligt 7 kap. MB och 11 kap. MB, såsom Natura 2000 prövning och prövning av vattenverksamhet, sannolikt kommer att behöva genomföras parallellt med järnvägsplanen. Länsstyrelsen befärrar att en utebliven ersättning till länsstyrelsen för detta objekt riskerar att fördröja genomförandet av detsamma. Det i sin tur kommer påverka om alla parter som ingår i avtalet om större samlade exploateringar ska kunna leva upp till sin del av avtalet utan förseningar.

Länsstyrelsen ifrågasätter därför starkt Trafikverkets preliminära bedömning att Länsstyrelsen i Uppsala inte är en av de länsstyrelser som ska ges extra resurser.

Väg 288 – Regeringen har i början av 2022 beslutat om att slutförvar för radioaktivt avfall ska lokaliseras i Forsmark. Beslutet om lokalisering av slutförvar för radioaktivt avfall leder i sin tur till att ett nationellt ansvar behöver tas. Länsstyrelsen anser därför utifrån det påtagliga nationella perspektivet att väg 288 sträckan Gimo-Börstil, som nu finns med som ett namnsatt objekt i Länsplan för regional transportinfrastruktur i Uppsala län, ska komma med som ett namnsatt objekt i den nationella planen.

Hjulsta ny- eller ombyggnad av bro – Hjulstabron är strategisk viktig både ur sjö- och vägsynpunkt. Hjulstabron måste uppgraderas under denna planperiod om Mälarprojektet ska få full effekt.

Länsstyrelsens synpunkter

Planförslagets inriktning och mål

Generellt sett är Länsstyrelsen i Uppsala län positiv till inriktningen i den nationella planen där Trafikverket föreslår en ökad satsning på investeringar i järnväg samt vidmakthållande av befintlig infrastruktur. Utifrån ett hållbarhetsperspektiv och med målet att nå de nationellt beslutade klimatmålen anser länsstyrelsen dock att flera aspekter av planen och dess underliggande beräkningar inte ligger i linje med inriktningsdirektiven där en central utgångspunkt är att klimatmålen ska nås. De riksdagsbundna transportpolitiska målen och de etappmål som regeringen har beslutat om ska vara utgångspunkt för analyser och förslag till åtgärder¹. Länsstyrelsen bedömer att den nationella planen är prognosstyrd utifrån trafikbehovsprognos som inte tar hänsyn till klimatmålsuppfyllelse. Lönsamhetsberäkningar för investeringsbeslut är baserade på en modell som premierar privatbilism och bilpendling före alternativa transportslag som

¹ Etappmålet för klimat innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. Det övergripande klimatmålet innebär att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser år 2045. Nettonollmålet innebär att växthusgasutsläppen från transportsektorn i princip kommer att behöva vara noll senast år 2045. I de transportpolitiska målen ingår att transportsystemet ska bidra till att miljö kvalitetsmålen nås.

gång, cykel och kollektivtrafik. Länsstyrelsen anser att stadsmiljöavtalens roll i en mer klimatvänlig transportplanering uppskattas otillräckligt. Den samlade bedömning som Länsstyrelsen i Uppsala län gör är att planförslaget inte tillräckligt bidrar till att klimatmålen kan nås till 2030.

Utgångspunkter i planeringen och klimatmålen

Statlig infrastruktur har enligt Trafikverket en relativt liten betydelse för möjligheterna att nå de klimatpolitiska målen, men länsstyrelsen anser att det är viktigt att satsningar i den nationella transportplanen bidrar och passar in i ett samhälle där klimatmålen har uppnåtts. Med den förväntade trafikutvecklingen och de volymer biodrivmedel som finns idag är det beräknat att 2030-målet kommer inte kunna nås förrän till år 2035. För att nå klimatmålet till år 2030 krävs en väsentligt ökad mängd biodrivmedel. Länsstyrelsen bedömer även att det är osäkert om de volymer biobränsle som behövs för att nå målet till 2030 kommer att vara tillräckliga då det idag råder en stark konkurrens om biobränslen inför utfasningen av fossila bränslen från andra sektorer. Trafikverkets bedömning att klimatmålet kommer att uppnås vilar därigenom på en osäker grund enligt länsstyrelsen bedömning.

Enligt planen bedöms den totala minskningen av utsläppen från vägtrafiken av de namngivna investeringarna bli 0,1 % år 2040, vilket enligt länsstyrelsens bedömning är en alltför långsam takt för att nå de klimatpolitiska målen. Minskningen skulle behöva accelerera till mellan 5 och 8 procent per år. Enligt Klimatpolitiska rådet understryks transportsektorns betydelse för den svenska klimatomställningen av att det är den enda sektorn med ett specifikt sektorsmål. Målet innebär att utsläppen från inrikes transporter ska minska med minst 70 % senast till år 2030 jämfört med år 2010. För att nå 2030-målet behöver utsläppen minska till under 6 miljoner ton. För att uppnå Sveriges övergripande klimatmål behöver transportsektorn vara helt fossilfri senast år 2045.

Trafikverket anser, som ansvarig myndighet för planering av infrastrukturen, inte sig själva kunna påverka hur trafiken utvecklas eller hur den fördelas på olika trafikslag utan menar att avgörande faktorer för trafikens utveckling är framförallt ekonomin och befolkningsökningen. Trafikverkets planeringsmodell utgår utifrån en basprognos om förväntad trafikökning och behovet av en infrastruktursatsning bedöms utifrån projektets lönsamhet beräknad genom restidsvinster. Att nå klimatmålet till år 2030 för inrikes transporter med den trafikökning som förväntas, förutsätter enligt Trafikverket, en hög elektrifieringsgrad, ekonomiska styrmedel samt att fossila bränslen genom reduktionsplikten ersätts med biobränsle.

Länsstyrelsen bedömer att en mer målstyrd planeringsmodell för infrastrukturen behöver utvecklas som på ett bättre sätt har förmåga att styra mot ett transporteffektivt samhälle och bidra till att klimatmålen uppfylls. Emellertid borde, då en sådan planering ännu inte är på plats, Trafikverket kunna utnyttja de möjligheter som myndigheten faktiskt har för att minska utsläppen från trafiken, exempelvis att mer aktivt planera för att föra över gods- och persontransporter till järnväg. Detta gäller särskilt överföring av gods till järnväg på längre avstånd då vägtransporterna av gods antas öka mera än personbilstransporterna. Några exempel på sådana projekt lämnas nedan under rubrikerna

Förslagna namnsatta objekt i Uppsala län (Ostkustbanan) samt Objekt som saknas i den nationella planen (Aroslänken, Hjulstabron).

Regeringens direktiv att gällande plan ska fullföljas, satsningarna på en ny stambana i södra Sverige och en utbyggnad av järnvägsnätet i norra Sverige, har avsevärt begränsat Trafikverkets utrymme för nya satsningar och för vidmakthållande av infrastrukturen. Då det s.k. januariavtalet inte längre gäller borde det inte vara givet att tidigare tagna politiska beslut motiverar att ”lagt kort ligger” ska gälla och tillåtas att begränsa utrymmet för satsningar. Detta särskilt som planförslaget ger små möjligheter att genom åtgärder i planen uppnå beslutade klimatmål.

Basprognos och analysmetod

Länstyrelsen välkomnar regeringens direktiv om att den nationella planen för transportinfrastruktur ska bidra till att klimatmålen nås och att ökad transporteffektivitet kan bidra till detta. Trafikverket menar att klimatmålen i huvudsak ska nås genom omfattande elektrifiering och ökad andel biodrivmedel. Dessa är åtgärder delvis utanför Trafikverkets rådighet och samtidigt kan det konstateras att transporteffektiv samhällsplanering till stora delar utelämnas ur förslaget. Utsläppen från transportsektorn behöver minska genom att vägtrafiken minskas. Trafikverket menar dock att den nationella planen för transportinfrastruktur har en mycket liten inverkan på det totala trafikarbetet.

Länstyrelsen har invändningar mot att ett bilbaserat samhälle och basprognosen för trafikutveckling fortfarande förefaller vara utgångspunkten för Trafikverket, inte minst efter den kraftiga kritik som tidigare riktats mot modellen av flera remissinstanser. Länstyrelsen anser inte att förslaget uppfyller viktiga aspekter av uppdraget och anser att hänsynsmålet samt klimatmålen bör utgöra utgångspunkt för att styra transportutvecklingen i den riktning som efterfrågas av regeringen i uppdragsbeskrivningen. För att nå klimatmålen bör transportplaneringen gå från att vara prognosstyrd till målstyrd i större utsträckning. Scenarier baserade på basprognoser kan lämpligen kompletteras med scenarier som bygger på att klimatmålen ska nås.

Det scenarioarbete som planförslaget grundas på är kopplat till basprognosen och utesluter till stor del åtgärder för transporteffektivisering. De värden som får stort genomslag i analysmodellen och därmed i planeringen av infrastruktur är höga värden på restidvinster för bilister. Det rådande fokus på kortare bilpendlingstider kan överskugga andra samhällsekonomiska effekter och utesluta alternativ med positiv samhälls- och miljöpåverkan. Till exempel kan sänkta hastigheter på vägarna innebära vinster i form av lägre utsläpp, bättre trafiksäkerhet och förflyttning till resande med alternativa färdmedel. Utöver argumenten om bristande värdering av miljö- och samhällsnyttor bör även modellen omprövas ur ett jämlikhetsperspektiv. Investeringar som premierar tidsvinster för bilister riskerar att förstärka samhällets klyftor och att investeringens positiva effekt (kortare restider) bara gynnar vissa personer i samhället samtidigt som de negativa effekterna (ökade utsläpp, buller, minskad trafiksäkerhet med mera) drabbar samhället i stort. Den nuvarande modellen innebär även att värdet av framtida

effekter sjunker snabbt med tiden vilket ger en diskriminering av kommande generationer vilket motverkar klimatlagen.

I miljö- och konsekvensbeskrivningens kapitel 14 görs en känslighetsanalys av planförslagets robusthet om vägtrafiken inte ökar. Med noll tillväxt av trafikarbete är 30% av vägojekt olönsamma. Det visar på att det finns skäl att ompröva föreslagna investeringar utifrån den riktning samhället behöver gå i för att klimatmålen ska nås. I sammanfattningen av planförslaget framstår det dock som att alla vägojekt är motiverade även om trafiktillväxten helt uteblir. På ett annat ställe i planförslaget står att fem sjättedelar av väginvesteringarna är samhällsekonomiskt lönsamma även helt utan trafiktillväxt. Skrivningarna i planförslaget är felaktiga och indikerar en otillfredsställande integrering av miljö- och konsekvensbeskrivningen.

Omprövning av tidigare fattade beslut

Trafikverkets förslag till nationell plan för infrastrukturen utgår ifrån att den gällande planen ska fullföljas. Det synsättet låser stora belopp i väginvesteringar som behövs till andra mer hållbara lösningar som minskar bilens relativa attraktivitet, ökar transporteffektiviteten och minskar utsläppen av växthusgaser. En omprövning av tidigare fattade beslut för att frigöra medel till åtgärder som bidrar till klimatmålen och andra samhälls- och miljönyttor behövs. Wales² och Österrike³ är exempel på länder som har fattat beslut om att ompröva tidigare beslut om väginvesteringar för att frigöra medel som behövs till satsningar på mer hållbara transportsätt och resvanor.

Transporteffektivitet

Länstyrelsen anser att förslaget till nationell plan är bristfälligt gällande analys och bedömning av åtgärder för transporteffektiv samhällsplanering. Transporteffektivitet tas i huvudsak upp i MKB:n och ges inget större utrymme i planförslaget. Trafikverket beskriver att deras arbete utgår från fyrstegsprincipen som innebär att åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och att val av transportsätt provas i första hand för att lösa brister i transportsystemet. Majoriteten av steg 1 och 2 åtgärder bedöms dock ligga utanför planförslaget.

Länstyrelsen anser att Trafikverket i inriktningsunderlaget missar att olika typer av åtgärder samverkar⁴ och vill understryka betydelsen av att det är av största vikt att det satsas på olika åtgärder samtidigt, såsom främjande av gång-, cykel- och kollektivtrafik samt färre parkeringar. Det är väsentligt att ta hänsyn till de synergier som uppnås med ett transporteffektivt samhälle såsom förbättrad folkhälsa när fler går och cyklar, förbättrad luftkvalitet och att ytor frigörs med minskad bilanvändning. Ovanstående är också ett avsteg från de slutsatser som

² [Roads review | GOV.WALES](#)

³ [Austria's Greens party halts projects - Global Times](#)

⁴ Exempelvis: Mikael Karlsson, Eva Alfredsson & Nils Westling (2020): Climate policy cobenefits: a review, Climate Policy, DOI: 10.1080/14693062.2020.1724070; Yannis Tyrinopoulos & Constantinos Antoniou (2013): Factors affecting modal choice in urban mobility, European Transport Research Review 5(1):27-39 DOI: 10.1007/s12544-012-0088-3; Tom Rye & Yttrande 5(7) 2021-01-27 341-8525-20

Trafikverket beskrivit i myndighetssamarbetet SOFT. Där lyfts transporteffektiv samhällsplanering som ett viktigt led i att minska transportarbetet.

Länsstyrelsen anser att Trafikverket tar en passiv inställning till infrastrukturens bidrag till transporteffektivitet och utvärderar hur olika plandelar passar in i ett transporteffektivt samhälle (MKB kap 14) och inte på vilket sätt och i vilken utsträckning förslaget bidrar till att öka transporteffektiviteten i samhället, vilket ska ingå enligt direktivet. I genomgången av vilka plandelar som bedöms passa in i ett transporteffektivt samhälle är det bland annat stadsmiljöavtalen som bedöms passa in. Det är således bekymmersamt att medlen till stadsmiljöavtalen föreslås sänkas i jämförelse med inriktningsunderlaget.

Laddinfrastruktur, elförsörjning och effektproblematik

Utsläppen från transportsektorn påverkas av tre faktorer: fordonens genomsnittliga utsläpp per kilometer, trafikarbetet (antalet fordonskilometer) samt hur stor andel av fossila bränslen som ersätts med biodrivmedel.

Länsstyrelsen delar Trafikverkets bild om att en omfattande elektrifiering av fordonsflottan kommer att krävas för att nå klimatmålen. För att möjliggöra en hållbar elektrifiering och utveckling av laddinfrastruktur anser länsstyrelsen att elförsörjning och effektproblematiken måste beaktas i samtliga planer som syftar till att öka elektrifiering av fordonsparken.

Trafikverket beskriver även att en ökad användning av biodrivmedel kommer krävas för att etappmålet 2030 ska nås. Ökningen av biodrivmedel bör dock analyseras med hänsyn till möjlig tillgång till biodrivmedel och alternativa användningar (t.ex. flyg) samt hållbarhet i produktion, både nationellt och för importerad vara. Länsstyrelsens bedömning, utifrån underlag från RISE, är att biodrivmedel inte kommer att räcka till alla behov samt att det är väldigt hög risk att drivmedlen inte kan tas fram på ett hållbart sätt med bland annat påverkan på biologisk mångfald. Länsstyrelsen anser därmed att betydelsen av att minska trafikarbetet för att minska transportsektorns utsläpp är stor och att den nationella planeringen för transportinfrastruktur i högre utsträckning bör sträva efter det.

Föreslagna på åtgärder

ERTMS

Signalanläggningen till den svenska järnvägsinfrastrukturen är i stort behov av modernisering då signalsystemet i mångt och mycket har uppnått/kommer snart uppnå sin tekniska livslängd. Det pågår en reinvestering i dagens system för att upprätthålla rådande kapacitet, men på sikt ska ett nytt signalsystem (ERTMS) införas. Införandet av ett nytt signalsystem i Sverige sker parallellt med införandet i övriga EU. Fördelarna med detta nya signalsystem väntas vara möjligheten till en kapacitetsökning inom Sverige, bland annat då ERTMS i högre grad möjliggör införandet av höghastighetståg, godstransporter kan i högre grad överföras från väg till järnväg och tågförbindelser med Europa förenklas.

Det begränsade budgetutrymmet i planen medför dock prioriteringsbehov av planerade åtgärder och investeringar, där bland annat utbyggnaden av ERTMS föreslås ske långsammare än önskat. En långsammare utbyggnadstakt väntas ge

besparingar på 9 miljarder under denna planperiod. Det saknas dock en kvantifiering av effekterna av ERTMS och för hur den föreslagna minskningen av utbyggnadstakten påverkar klimat, miljö och transporteffektivitet. Hur dessa nedskärningar på en minskad satsning av ERTMS kommer påverka framtiden är oklart. Länsstyrelsen anser att Trafikverket borde ha övervägt mer noga kring de ekonomiska nedskärningar på åtgärder som bidrar till hållbara transporter, såsom överföring av gods- och persontransporter till järnväg. Därmed blir det än mer viktigt att satsning på ERTMS ska prioriteras vid nästa revidering av nationell plan.

Stadsmiljöavtalen

Länsstyrelsen anser att det är negativt att en andel av medlen till stadsmiljöavtalen som föreslogs i inriktningsunderlaget (12 miljarder kronor) redan allokerats och att summan sänkts till nio miljarder kronor för att rymmas inom den angivna ekonomiska ramen för planen. Länsstyrelsen anser att stadsmiljöavtalen är ett viktigt och uppskattat verktyg för att möjliggöra bl.a. steg 1 och 2 åtgärder i kommuner och regioner. Däremot är det positivt att det kommer ske en utvärdering av stadsmiljöavtalen till nästa planrevidering för att göra de mer tydliga vad som gäller i samband med en ansökan av dessa medel.

Utvärderingen av stadsmiljöavtalen som har gjorts av K2 visar att åtgärderna finansierade av stadsmiljöavtalen leder till minskade utsläpp av växthusgaser. Att minska de allokerade medlen och avvakta till 2030 för att ytterligare utvärdera stadsmiljöavtalen innebär att flera kritiska år för klimatet förflyter utan att potentialen i stadsmiljöavtalen realiseras och att de kumulativa utsläppen ökar. Detta är inte förenligt med en implementering av fyrstegsprincipen i transportplaneringen.

Enligt regeringens direktiv om nationell plan behöver stadsmiljöavtalen utvecklas och effektiviseras för att främja alternativ till bil i städerna, och för att andelen som reser med cykel ska öka. Stadsmiljöavtalen ska bidra med ekonomiskt stöd till kommuner att främja hållbara stadsmiljöer och på sikt minska transportsystemens klimatpåverkan. Medel som avsätts till stadsmiljöavtalen bör därför ses som en viktig förutsättning att komma ett steg närmare att minska utsläppen av växthusgaser, samt bidra till god folkhälsa genom aktivt resande och en god samhällsutveckling.

Bland miljöbedömningens förslag och rekommendationer föreslås att kunskapen kring stadsmiljöavtalens effekter bör öka för att kunna utgöra ett bättre beslutsunderlag som eventuellt ökar omfattningen. Länsstyrelsen i Uppsala delar uppfattningen att kunskapsutveckling bör prioriteras för att utgöra ett gediget underlag till framtida planomgångar.

Prioriterade järnvägssatsningar

Det är positivt med stora satsningar på järnväg då det kan leda till överflyttning av godstransporter från väg och till att öka relativ attraktivitet för personresor med tåg. Samtidigt är en stor andel av bilresorna korta och kommer inte kunna ersättas av tågresor. Satsningar på lokal kollektivtrafik och gång- och cykelvägar behövs för att

minska bilresandet. För att möjliggöra detta behövs mer medel till länsplaner och stadsmiljöavtal.

Namngivna objekt i Uppsala län

Fyra spår på Ostkustbanan och Fyrspårsavtalet

Under 2017 ingick utredningen Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08) avtal om större samlade exploateringar med hållbart byggande med Region Uppsala, Knivsta och Uppsala kommun. Dessa avtal omfattar 48 000 nya bostäder som ska förberedas i nämnda exploateringsområden, varav 33 000 ska planeras i Uppsala kommun och 15 000 ska planeras i Knivsta kommun. I avtal med Knivsta och Uppsala kommuner regleras även åtgärder för att ytterligare 20 000 bostäder ska kunna byggas på längre sikt i ett område på kommungränsen benämnt "Nysala". I gengäld ska Trafikverket bygga fyra spår på ostkustbanan från länsgränsen Stockholm-Uppsala län fram till Uppsala central samt bygga en ny station i Uppsala Södra/Bergsbrunna och en ny station i Alsike. Enligt fyrspårsavtalet ska dessa vara färdigbyggda till 2032–2034.

Av planförslaget framgår det att hela projektet Fyra spår på Ostkustbanan, mellan Uppsala och länsgräns (Uppsala/Stockholms län), inte kommer att kunna färdigställas enligt fyrspårsavtalet till 2032–2034 eftersom finansieringen till stora delar saknas och kommer att komma med först till nästa planperiod efter 2033. Länsstyrelsen anser att det är oerhört angeläget att arbetet med järnvägsplanerna kan löpa på och att det är beklagligt att hela finansieringen inte är löst i denna nationella plan. Se vidare även under avsnitt *Ostkustbanan - finansiering av omfattande infrastrukturprojekt inom Nationell plan*.

Att genomförandet av fyrspåret senareläggs, påverkar inte bara tågtrafiken mellan Stockholm och Uppsala som är en av landets mest trafikerade tågsträckningar, utan begränsar också järnvägsnätets kapacitet norrut vilket i sin tur påverkar de järnvägssatsningar i norra Sverige som finns med i planen. Det är därför av stor vikt att det finns en full finansiering av Fyra spår på Ostkustbanan redan i denna planperiod och för de åtgärder som krävs i Uppsala Central för en ökad kapacitet. Vidare framgår det inte tydligt att finansiering av Uppsala Central samt upprustning av de befintliga banorna på den avsedda sträckan ingår i det namngivna objektet Fyra spår. Det behöver förtydligas.

Den nationella transportinfrastrukturen måste främja en transportpolitik som främjar konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. Industrin och handeln är beroende av en tillförlitlighet i transportinfrastrukturen för gods för att kunna verka och växa. Transportsystemen måste därför vara effektiva och tillförlitliga utan att ha negativ inverkan när det kommer till hållbarhet. Därför hade länsstyrelsen utgått ifrån att det ingångna avtalet om det så kallade "fyrspårsavtalet" med dubbelspår på Ostkustbanan mellan Uppsala och Stockholm hade vidhållits i den nya nationella planen. I förslaget till nationell plan för transportinfrastrukturen är fyrspårsavtalet kraftigt underfinansierat, enligt beräkningar av Handelskammaren endast till 18 %, vilket innebär att projektet riskerar att bli kraftigt försenat. Länsstyrelsen bedömer att det faktum att fyrspårsavtalet inte finansierats utifrån det liggande avtalet kommer försvåra arbetspendlingen under lång tid framöver och att det kommer bli en ökad problematik med försenade och inställda tåg på sträckan Uppsala-Knivsta-Stockholm. Arbetsmarknadsregionen Stockholm-Uppsala kommer i förlängningen att påverkas negativt, vilket i sin tur har

negativ påverkan på regional utveckling, sysselsättning och kompetensförsörjning på såväl regional som nationell nivå.

Dalabanan

Dalabanan är en viktig länk inte bara ur ett regionalt perspektiv utan även ur ett nationellt perspektiv. Den regionala arbetspendlingen är omfattande, både längs Ostkustbanan och utmed Dalabanan. Dalabanan är dessutom en viktig förbindelse mellan Dalarna och Stockholm samt till övriga Sverige, både för fjärrtransport och även lokaltransport. Länsstyrelsen har tidigare lyft Dalabanan och är därför positivt till att flera hastighetshöjande åtgärder på Dalabanan finns med i denna planperiod. Länsstyrelsen vill ändå fortsatt lyfta Dalabanans möjligheter, framförallt i förhållande till dess möjlighet att bidra till ett ökat bostadsbyggande och utveckling av nya arbetstillfällen i Uppsala län. För det behöver säkerställas att förslagna åtgärder genomförs som syftar till en ökad kapacitet och robusthet på dalabanan.

Objekt som saknas eller saknar finansiering i den nationella planen

Ostkustbanan - finansiering av omfattande infrastrukturprojekt inom Nationell plan
Enligt regeringens direktiv ska Trafikverket föreslå vilka investeringsobjekt som bedöms medföra behov av särskilda resurser till berörda länsstyrelser och till vilket belopp.

Länsstyrelsen anser att Ostkustbanan Fyra spår är ett sådant omfattande infrastrukturprojekt att det ska pekats ut som ett projekt där länsstyrelsen ska ha rätt till extra finansiering i enlighet med förordningen (2022:41) om ersättning till en länsstyrelse för arbete med ett omfattande infrastrukturobjekt. I planförslaget anges de objekt som i en första preliminär bedömning skulle få extra resurser. Det framgår att ostkustbanan i Uppsala län inte är ett sådant utpekat objekt. Länsstyrelsen vill trycka på att projektet fyra spår är mycket komplext genom att det berör flera frågor kopplat till kulturmiljö, naturmiljö, hälsa och säkerhet m.m.. Bland annat berörs riksintresse för naturvård och Natura 2000 som är skyddade både av 3 och 4 kap. miljöbalken (MB) vidare kommer arbete att ske inom vattenskyddsområde och grundvattenförekomsten som utgör dricksvattentäkt för Uppsala stad. Det innebär att separata prövningar enligt 7 kap. MB och 11 kap. MB, såsom Natura 2000 prövning och prövning av vattenverksamhet, sannolikt kommer att behöva genomföras parallellt med järnvägsplanen. Länsstyrelsen befarar att en utebliven ersättningsnivå till länsstyrelsen för detta objekt riskerar att fördröja genomförandet av detsamma. Länsstyrelsen ifrågasätter därför Trafikverkets preliminära förslag att Länsstyrelsen i Uppsala inte är en av de länsstyrelser som ges extra resurser.

Trafikplats E4 Knivsta/Bergsbrunna

Trafikplats till E4:an mellan Knivsta/Bergsbrunna saknas som objekt i den nationella planen. Det sätt som förslaget till finansiering för Ostkustbanan fyra spår är utformat på innebär att staten inte lever upp till sina åtaganden i avtalen. Kritiska delar i Trafikverkets förslag är den låga finansieringen av Ostkustbanan under planperioden samt oklarheter kring de för kommunerna tidskritiska trafikplatserna till E4:an som måste komma på plats för att deras utbyggnadsåtaganden ska vara möjliga att efterleva. Dessa avfarter kommer

även vara miljöbesparande eftersom de kommer möjliggöra att byggtrafiken kommer kunna ta sig till och från E4:an enklare vilket därmed minskar trafiken genom Uppsala. Detta framkommer även i den rapport som länsstyrelsen lämnade till regeringen över Uppdrag (Fi 2020/03957) att följa upp efterlevnaden av överenskommelser om större samlade exploateringar, daterat 29 december 2021, med länsstyrelsens dnr. 408-7648-2020.

Hjulsta ny- eller ombyggnad av bro

Trafikverket har haft i uppdrag att redovisa vilka större namngivna objekt som övervägts tas med i planförslaget vid en tänkt ökning av medlen för namngivna objekt med 10%. Dessa objekt saknar egentligen finansiering i dagsläget och finns därmed inte med i förslaget till den nationella planen.

Hjulstabron är, trots att vägplanen är framtagen så långt att den kan gå till fastställelse, inte med som ett namngivet objekt i denna nationella plan, utan är utpekat som ett av dessa objekt om det blir en tänkt ökning av medlen. Länsstyrelsen ser en risk för att de investeringar som har gjorts i vägplanearbetet kan gå förlorade vid en senareläggning av projektet.

Hjulstabron är i behov av upprustning och bron är strategisk både ur sjö- och vägsynpunkt, vidare måste Hjulstabron uppgraderas under denna planperiod om Mälarpjektet ska få full effekt. En ny Hjulstabro på Riksväg 55 syftar till att möjliggöra ett tyngre tonnage från Södertälje till hamnarna i Mälaren. Senareläggningen av detta projekt kommer att utgöra en begränsning för utvecklingen av handelssjöfarten i Mälaren när övriga farledsåtgärder som en ombyggnad av Södertälje sluss och kanal samt farledsfördjupning, är genomförda. Åtgärderna för en utökad sjöfart i Mälaren skulle minska belastningen på det ansträngda väg- och järnvägssystemet runt Mälaren och i Stockholmsområdet, och vara till nytta ur ett klimatperspektiv genom mer hållbara transporter.

Finansieringen av objektet bör ske genom en samfinansiering mellan Trafikverket och Sjöfartsverket vilket länsstyrelsen i Uppsala län lyfte i sitt yttrande över förra nationella plan för planperiod 2018–2029. Det framkommer vagt i den nationella planen att Trafikverket har för avsikt att utreda förutsättningarna för alternativ finansiering av Hjulsta ny- eller ombyggnad av bro. Länsstyrelsen förutsätter att detta redan har påbörjats.

Väg 288

Regeringen har i början av 2022 beslutat om att slutförvar för radioaktivt avfall ska lokaliseras i Forsmark, vilket innebär investeringar på 19 miljarder kronor. Beslutet om lokalisering av slutförvar för radioaktivt avfall leder i sin tur till att staten behöver ta sin del av det nationella ansvaret. Länsstyrelsen anser därför utifrån det påtagliga nationella perspektivet att väg 288 sträckan Gimo-Börstil, som nu finns med som ett namnsatt objekt i Länsplan för regional transportinfrastruktur i Uppsala län, ska komma med som ett namnsatt objekt i nationella planen. Väg 288 är utpekad som rekommenderad primärväg för farligt gods. Detta innebär att trafiksäkerheten på väg 288 behöver åtgärdas i och med den ökade belastning som kommer komma med tanke på slutförvaret.

Arosälänken - en ny Enköpingsbana

Länsstyrelsen vill framhålla Arosälänken som ett objekt som bör komma med i en framtida uppdatering av nationell transportplan. En järnvägsförbindelse mellan Uppsala och Enköping har sedan länge funnits med som järnvägsreservat i nämnda kommuners översiktsplaner, och avsaknaden av en sådan förbindelse kan bedömas vara en felande länk. Inom Mälardalsregionen har järnvägsnätet, både norr om Mälaren (Mälardalsbanan) och söder om Mälaren (Svealandsbanan), byggts ut för att knyta ihop Mälardalskommunerna inom en större arbetsmarknadsregion med en kraftig ökning av arbetspendlingen och övrigt resande som följd. En järnvägsförbindelse norrut till Uppsala skulle knyta samman Örebro, Västerås Enköping och Håbo kommuner med Uppsala. Tillgängligheten till Arlanda för kommunerna Enköping/Västerås/Örebro skulle också förbättras avsevärt. Det sker idag en omfattande arbetspendling mellan Enköping och Uppsala.

En järnvägsförbindelse skulle förkorta restiderna västerut och även minska sårbarheten i järnvägsnätet genom att all tågtrafik inte behöver passera Stockholm. Enligt Mälardalsrådets senaste kartläggning av arbetspendlingen 2018 har arbetspendlingen mellan Västerås och Uppsala ökat med 31 %. Enligt Trafikverket är subsideringseffekten dvs. överföringen från väg till tåg generellt låg och andelen gods som transporteras på järnväg har i stort sett varit oförändrad under lång tid. När transportvolymen ökar till följd av en förbättring, till exempel utbyggnad av alternativ till vägtrafiken, består huvuddelen av ökningen vanligen av nygenererade transporter, inte av överflyttning från vägtrafiken. En ny järnväg mellan Uppsala och Enköping utgör ett exempel på en satsning som skulle ge en betydande överföring från väg till tåg och ge en väsentlig klimatnytta.

Miljöbedömningen och planförslagets effekter

Kumulativa effekter

Länsstyrelsen saknar en redogörelse för kumulativa effekter i MKBn. Att planförslaget är nationellt och sträcker sig över en lång tidsperiod skulle resultera i ett omfattande underlag som troligtvis inte är statistiskt utan som ändras med tiden beroende på vilka effekter som samverkar och på vilket sätt de gör det. Länsstyrelsen anser ändå att Trafikverket bör redogöra för avsaknaden av kumulativa effekter i underlagen och överväga på vilket sätt man bäst presenterar underlagen.

Alternativ

Trafikverket har valt att inte redovisa alternativ till planförslaget trots kravet i miljöbalken i 6 kap. 11 § p. 2 om att miljöbedömningen ska innehålla *en identifiering, beskrivning och bedömning av rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd*. Skälet till detta är dels Regeringens direktiv som anger att den gällande planen ska fullföljas vilket i stor utsträckning styr innehållet i planförslaget, dels att för denna typ av plan tillsammans med de givna förutsättningarna, lämpar sig bättre att forma alternativ inom ramen för planförslaget.

Inriktningen i planen har istället varit att identifiera var vägval eller möjligheter till alternativ kan övervägas. Trafikverket har därmed valt att redovisa två alternativa ramar för trimnings- och miljöötgärder där det ena ges ett anslag på 20% över

Datum
2021-02-22

Ärendebeteckning
341-8978-21

ramen. Genom det begränsade utrymmet för alternativ har Trafikverket också gjort en känslighetsanalys av att inte genomföra de namngivna investeringar som ingår i gällande plan (bilaga 5) samt ett scenario där trafiken inte utvecklas som förväntat (bilaga 4).

Länsstyrelsen ser positivt på alternativet att utöka ramen för trimningsåtgärder. Länsstyrelsen ser också positivt på den förstärkning av åtgärder som föreslås inom vidmakthållande när det gäller ett förbättrat underhåll av bullerskärmar och mindre bullrande beläggning samt spårunderhåll. Se även närmare under rubriken buller.

Länsstyrelsen är dock kritisk till att direktiven och budgetramen inte har gett utrymme för att ta fram något verkligt alternativ gällande alla åtgärder i planen som skulle kunna leda till en högre måluppfyllelse. Direktivet innebär dessutom att de krav på alternativ som ställs i 6 kap 11 § andra punkten i MB inte kan uppfyllas fullt ut. Begränsningarna är problematiska då det avsevärt försvårar möjligheterna att uppnå uppsatta utsläppsmål för klimatet.

Miljökonsekvenser av planförslaget

Trafikbuller

För att kunna bedöma trafikbullerkonsekvenserna av planen saknar Länsstyrelsen en beskrivning och kvantifiering av de faktiska hälsoeffekterna i form av översjuklighet och en förtida död för de som idag berörs av höga bullernivåer i befintliga infrastrukturmiljöer (åtgärdsbehovet).

Behovet av att åtgärda bullernivåer i befintlig infrastruktur är stort och underhållet av befintliga bullerskärmar är idag eftersatt. Länsstyrelsen ser därför positivt på det alternativ med utökade satsningar för en större måluppfyllelse inom vidmakthållande.

Ambitionsnivån för att minska bullerstörningar och målsättningsnivån på 10 % över riktvärdet ska också ses mot bakgrund av att WHO:s rekommendationer för buller är betydligt strängare än de riktvärden som gäller i Sverige, i synnerhet de riktvärden som gäller för nybyggnation av bostäder. De hälsomässiga konsekvenserna av att Sverige tillåter högre bullernivåer än vad som rekommenderas av WHO är inte klarlagda.

Luft

Enligt Trafikverket kommer övergången till elfordon att minska utsläppen av kväveoxider men däremot inte att ha någon inverkan på utsläppen av partiklar vilka istället kommer att öka. Några förslag på hur dessa utsläpp kan minska ges inte i planen. WHO lanserade den 22 september 2021 nya riktlinjer med skärpta riktvärden för luftkvalitet samt delmål för sex viktiga luftföroreningar.

En jämförelse av rapporterade data om halter av luftföroreningar från svenska kommuner, visar att ett kraftigt åtgärdsarbete kommer att krävas för att klara WHO:s nya riktvärden. Halter av luftföroreningar ligger alltså långt över WHO:s rekommenderade nivåer i stora delar av landet. Som exempel uppskattar WHO att, jämfört med dagens situation, skulle ungefär 80% av dödsfallen kopplade till luftföroreningar från partiklar (PM_{2,5}) kunna undvikas om alla världens länder skulle klara de nya riktvärdena för PM_{2,5} (som årsmedelvärde). Ett nytt

luftkvalitetsdirektiv ligger förnärvarande för antagande hos EU-kommissionen med planerat ikraftträdande år 2025. Mot bakgrund av WHO:s skärpta riktlinjer för luftkvalitet, ett kommande luftkvalitetsdirektiv och Trafikverkets bedömning att planförslaget kommer att medföra en ökning av utsläppen av partiklar, bör Trafikverket göra en ny bedömning av och kommentera konsekvenserna av kommande skärpta riktlinjer för det statliga vägnätet.

Säkerhet

Enligt etappmålet för väg- och järnvägstrafik ska antalet omkomna halveras till år 2030 och antalet allvarligt skadade ska minska med 25 procent. Förbättrad trafiksäkerhet väntas vara en av de största effekterna av planförslaget, där stora investeringar går till förbättringar av trafiksäkerheten och medlen för trimningsåtgärder har ökat i planförslaget. Länsstyrelsen ser positivt på att åtgärder och investeringar i planförslaget väntas bidra positivt till måluppfyllelse vad gäller säkerhetshöjande åtgärder för att minska antalet döda och allvarligt skadade i trafiken.

Övriga synpunkter

Infrastruktur och landsbygd

Tillgänglighet utanför tätorter och pendling

Nästan 80 procent av personresande sker med bil och ungefär tio procent med buss. Trafikverket lyfter att vägnätet är av stor betydelse när det gäller tillgänglighet särskilt utanför tätorter. Mest trafikerade vägar prioriteras men även mindre trafikerade delar av vägnätet ska hålla en standard som gör att framkomligheten för lätt trafik påverkas.

Besöksnäring

I syfte att bidra till att utveckla besöksnäringen i landet och länet är det ur landsbygdsutvecklingsperspektiv positivt om turismen beaktas när transportinfrastrukturen planeras. Det måste vara möjligt att ta sig till besöksmål via flera transportsätt, såväl bil som exempelvis kollektivtrafik. Den nationella transportplanen förhåller sig inte till besöksnäring och turism i någon större utsträckning vilket är negativt då det hade kunnat vara en bidragande faktor i prioriteringar av satsningar.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Göran Enander med planhandläggare Katja Saranka som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Cecilia Magnusson, avdelningschef samhällsavdelningen Christel Benfalk, t.f. enhetschef plan- och bostadsenheten Asmah Ismaal, miljöskyddshandläggare Ulf Lindblom och Sylvia Fernandez, klimat- och energistrateg Aino Inkinen och klimat- och energihandläggare Emma Ejerhed samt handläggare regional tillväxt Ted Bergman medverkat.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.