

Yttrande över Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033

Er beteckning: I2021/02884

Sammanfattning

Planförslaget innebär att i princip inga nya investeringar och reinvesteringar i Värmlands län föreslås. Länsstyrelsen saknar viktiga åtgärder på nationella stråk som passerar länet. Planförslaget kommer att öka problem med kapacitetsbrist på järnvägen och att trafiksäkerhetsbrist i vägnätet kvarstår. Detta bidrar i sin tur till att uppställda klimatmål, internationella åtaganden, efterlevnad av klimatlagen och skrivelser om geografisk jämlikhet inom landet inte kommer att klaras.

Planförslagets satsning på nya stambanor för höghastighetsjärnväg, hur stora nyttor de än erbjuder landet, tar i dagsläget för stora resurser från behövliga åtgärder i befintliga strukturer och beräknas ge önskad nytta alltför långt fram i tiden. Åtgärdsbehovet syftar här på befintliga strukturer som bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma eller mycket lönsamma och erbjuder stora möjligheter att på relativt kort tid ge positiva effekter för att uppnå planens mål och dessutom skapa utvecklade arbetsmarknader inom och mellan Värmland och övriga regioner i berörda stråk.

Som intressant i satsningar på stråket Oslo-Stockholm, där åtgärderna bedöms behövas som mest, finns grannlandet Norge. Här finns en funktionell och relationell aspekt att vårda genom att möta upp satsningar på andra sidan gränsen med relevanta motsvarande sådana både på väg och på järnväg i Sverige. Anläggandet av de nya stambanorna för höghastighetståg är en typ av satsning som inte bör konkurrera med övriga infrastrukturbehov utan bör därför lyftas ur planen med särskild finansiering utöver den gällande ramen.

Det allmänna har under lång tid verkat för att transportberoende branscher ska ställa om sin godslogistik från väg till mer hållbara transportmedel såsom järnväg och sjöfart, och erbjuder dessutom statliga stöd såsom Ekobonus för sådan omställning. Det är då avgörande att inte samhället till följd av brist på kapacitet i de alternativa transportnätverken riskerar att tappa det momentum som

finns upparbetat hos branscherna så att omställningen avbryts och faller tillbaka på vägtransporter.

Det är välkommet att de ekonomiska ramarna för vidmakthållande av befintlig transportinfrastruktur ökas men Länsstyrelsen ser att medlen trots detta är för små för att vända nedbrytningstakten i transportsystemet. Viktiga satsningar för Värmland saknar finansiering på grund av hur prioriteringsgrunder utformats och Länsstyrelsen önskar därför att de geografiska fördelningseffekterna lyfts tydligare i konsekvensbeskrivningen.

Beskrivning av ärendet

Trafikverket har med uppdrag av regeringens direktiv, meddelat den 23 juni 2021, och med grund i propositionen Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige (prop. 2020/21:151), tagit fram ett förslag till ny nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033. Som underlag till propositionen tog Trafikverket på regeringens uppdrag fram ett så kallat inriktningsunderlag, som redovisades den 30 oktober 2020. Länsstyrelsen har tidigare yttrat sig över detta underlag och flera synpunkter återkommer även i detta yttrande.

Måluppfyllelse och direktiv

Regeringens direktiv till Trafikverket inför framtagandet av planförslaget signalerade att planen skulle klara av att hantera stora men med de ekonomiska ramarna svårförenliga krav. Länsstyrelsen anser att direktivets ambitioner är goda men ser Trafikverkets svårigheter att tillmötesgå samtliga krav.

Det är en svår uppgift att hantera en stor underhållsskuld, stora behov i nyinvesteringar, ökande kostnader för projektens genomförande samt bidra till utsläppsminskningar i en och samma plan. Det vore enligt Länsstyrelsen bättre att kraftigt öka de ekonomiska ramarna eller prioritera tydligare hellre än att förespegla att alla direktivets delar kan uppnås.

Länsstyrelsen utvecklar specifika kommentarer kring måluppfyllelsen under nedanstående rubriker.

Kapacitetsbrister i Värmland påverkar Sverige

Övergripande synpunkter

Förutsättningarna för hållbara och säkra transporter inom – men också för transport genom – Värmlands län är beroende av kvalitet och kapacitet på flera nationella stråk. Det gäller ur ett nationellt perspektiv framförallt Värmlandsbanan och väg E18, men också på de godstygda järnvägarna Bergslagsbanan och Inlandsbanan samt väg E45. Sjöfarten är också mycket viktig i sammanhanget, och transporterar uteslutande gods från och till hamnar i länet.

Länsstyrelsen gör därför med anmärkning iakttagelsen att inga nya namngivna investeringar tillfaller Värmland, trots mycket stora dokumenterade behov som dessutom får stora positiva verkningar i det nationella transportnätet men också för möjligheten att nå uppsatta klimatmål.

Värmlandsbanan

Värmlandsbanan ingår som en del i stråket Oslo-Stockholm, som också ingår i det europeiska TEN-T-nätverket som ett utpekad kärnstråk och brukar benämnas den nordiska triangelns norra ben.

Arbetet med att åtgärda kapacitetsbrister på Värmlandsbanan, ett av Sveriges högst belastade enkelspår, är ytterst angeläget. I förlängningen ska sträckan utgöras av ett dubbelspår och kan med en hastighetsstandard om 250 km/h möjliggöra persontransporter mellan huvudstäderna på under tre timmar vilket gör det möjligt att helt avveckla flyget mellan samma målpunkter. Därmed erhålls stora klimatvinster.

Utvecklingen av stråket skulle dessutom öppna Sverige för utbyten med Norge på ett helt nytt sätt med all den potential det innebär samt gynna Värmlands relativt isolerade arbetsmarknad och skapa förutsättningar för en bättre fungerande bostadsmarknad i länet. Relationerna och utbytet mellan Värmland, Örebro, Mälardalen och Stockholmsregionen skulle också förändras i grunden med en snabbare förbindelse österut.

Åtgärder som föreslås på banan under planperioden utgörs av namngivna investeringar i form av mötesstationer och spår- och växelbyten som ingår som redan pågående projekt från gällande plan. Inga nya investeringar föreslås. De pågående åtgärderna är viktiga projekt för banans vidmakthållande och betraktas som en blygsam utveckling då endast nya mötesstationer innebär en egentlig utveckling då spår- och växelbyten är en reinvestering. Förslaget speglar enligt Länsstyrelsens bedömning inte på något vis innehållet i de utredningar i form av bristanalys samt åtgärdsvalsstudie som genomförts för sträckan, som pekar på omfattande åtgärdsbehov med stora positiva samhällsekonomiska effekter. Utöver detta föreslås två (bortprioriteringsbara) exempel på trimningsåtgärder på sträckan och det är signalåtgärder i form av nya mellanblocksignaler och en ny järnvägspassage i Edane.

Norge/Vänerbanan

Järnvägsstråket väster om Väner trafikeras på Norge/Vänerbanan. En namngiven reinvestering på järnvägen i form av kontaktledningsbyte för sträckan Åmål-Kil finns upptagen i planförslaget, men med preliminär start under senare delen av planperioden vilket gör åtgärdens genomförande osäker då den är just preliminär och kan bortprioriteras. Länsstyrelsen befarar att ambitionen om vidmakthållandet av sträckan är för låg och att det framstår som sannolikt att åtgärden kräver genomförande innan planperioden löpt ut för att inte störningar ska uppstå.

Planförslaget pekar ut relativt enkla åtgärder som gör att Västkustbanan, sträckan Lund-Öxnered, i sin helhet ska kunna trafikeras i hastigheter på 250 km/h. Länsstyrelsen är positiv till detta och lyfter behovet av att sträckan Öxnered-Kil utvecklas mot samma standard och bör pekas ut som en brist som ska utredas ytterligare för att i kommande planrevideringar kunna lyfta in delsträckor.

Fryksdalsbanan

Fryksdalsbanan är en mycket viktig regional järnväg med stor potential att transportera fler resenärer och mer gods. Redan idag avlastar järnvägen vägnätet med ca 7 000 lastbilar med rundvirke årligen bara genom den nybyggda timmerterminalen i Torsby. Detta spar förstås slitage på vägnätet och minskar underhållskostnader i vägnätet samt konsekvenserna vid trafikolyckor.

Ett byte av banans spår är nödvändigt för att säkerställa järnvägens funktion och skapa bättre förutsättningar för arbetspendling och bostadsbyggande i länet. Det bör tilläggas att kommunerna längs stråken idag har en god planberedskap vad gäller byggandet av nya bostäder längs banans sträckning, om än främst i kommunhuvudorterna och att det regionala målet att nå en attraktiv restid mellan Torsby och Karlstad på under 60 min är beroende av ett kontinuerligt arbete med åtgärder.

I gällande plan ingick spårbyte på Fryksdalsbanan för 500 miljoner kronor som ett förslag till reinvestering och markerades som en prioriterad brist, men bortprioriterades slutligen som åtgärd och återfinns nu inte alls i nytt förslag till nationell plan. Trots att direktivet "lagt kort ligger" gäller namngivna objekt över 100 miljoner kronor (och inte underhåll eller reinvesteringar) så önskar Länsstyrelsens lyfta frågan om inte reinvesteringar av denna storlek också borde omfattas av samma logik som för större nyinvesteringar då förväntningarna är jämförbara. I detta fall har även Region Värmland och kommunerna längs banan samverkat genom att avsätta medel och banan tilldelades dessutom relativt nyligen 90 statliga miljoner i en särskild satsning för regionala banor. Länsstyrelsen ser inte hur dessa ansträngningar har vägts in i de prioriteringar som gjorts.

Att spårbytet prioriteras bort men att ERTMS samtidigt prioriteras in som åtgärd under planperiodens sista år kan riskera att banan står med toppmodern signalanläggning men utan farbara räls vilket skulle vara mycket olyckligt. Detta kan inte vara avsikten och Länsstyrelsen efterlyser en större tydlighet i planeringen på den punkten. Se ytterligare under rubriken ERTMS.

Bergslagsbanan

Under senare år har tre mötesstationer byggts på Bergslagsbanan inom Värmland. Dessa har höjt banans kapacitet rejält då fler tågrörelser kan planeras in när inte enkelspårsträckorna är så långa. Åtgärderna har avlastat bland annat Västra stambanan genom att gods från norr kan ta

stråket norr och väst om Vänern på sin väg till exempelvis Göteborgs hamn. Det finns en potential att med fler åtgärder öka nyttan i denna öst-västliga koppling men skicket på Norge/Vänerbanan behöver rustas för att ta emot ökad efterfrågan på utrymme på denna enkelspåriga bandel som också utgör ett mycket viktigt persontransportstråk.

Inlandsbanan

Länsstyrelsen ser positivt på att Inlandsbanan finns med som en utpekad brist i förslaget till nationell plan, men anser att den geografiska avgränsningen av bristen bör inkludera även stråket söder om Mora. Inlandsbanestråket bör studeras som ett sammanhang hela vägen till Vänern, där hamnar och Värmlandsbanan samt E18 möts. Investeringar i de sydligaste delarna av banan mellan Kristinehamn och Bergslagsbanan vid Nykroppa har tidigare gjorts genom att sträckan elektrifierats vilket har skapat redundans i systemet genom omledningsmöjligheter av tåg via alternativa rutter samt bättre kopplingar via Bergslagsbanan till hamnar vid Vänern. Elektrifiering av Inlandsbanans del mellan Nykroppa och Filipstad på 15 km skulle möjliggöra förbättrade godstransporter men också persontrafik från Filipstad. Länsstyrelsen rekommenderar därför att Trafikverket tillsammans med regionala myndigheter och intressenter som trafikerar Inlandsbanan utreder järnvägens framtida funktion och utvecklingsmöjligheter under den kommande planperioden.

Slussar för fortsatt Vänersjöfart

Det är positivt att planförslaget innebär en säkrare finansiering av de nya slussarna i Trollhätte kanal och att arbetet med planer och tillstånd pågår. Satsningarna är viktiga inte bara för Värmlands världsledande exportindustrier genom att de möjliggör ökade godsmängder med sjötransport utan även därför att ökad kapacitet på sjövägen avlastar transportstråken på land och ökar kapaciteten för mer ändamålsenliga transporter.

För att få nyttan av den stora satsning som slussbygget utgör behövs dock följsatsningar göras på anslutande järnväg, väg och övriga logistikmöjligheter till norra Väterns hamnar. Planförslaget visar dessvärre inga ambitioner på denna punkt och scenariot att sjöfarten har nya slussar men saknar möjlighet att nyttja dessa i någon utökad grad jämfört idag måste undvikas varför en tydlighet om konsekvenserna av detta planeringsval måste belysas bättre i planen.

E18 Valnäs-Töcksfors (Riksgränsen)

Sträckan utgör den mest eftersatta vägsträckan på E18 i stråket Oslo-Stockholm och trafikeras av stora mängder tung trafik. Sträckan är också belastad med många trafikolyckor. På norska sidan riksgränsen byggs E18 ut och är i princip helt ombyggd till mittseparerad 2+1-väg eller motorled, men Sverige möter inte upp dessa satsningar i planförslaget.

I Trafikverkets direktiv ingick att redovisa vad som sker om ramen för nya investeringar ökades med 10%. För Värmlands del innebär en sådan ökning att två kortare deletapper skulle kunna pekats ut som namngivna investeringar och det är Töcksfors-Bäckevarv och Bäckevarv-Årjäng, drygt 20 km av den ca 80 km långa briststräckan Valnäs-Töcksfors. Samma projekt övervägdes i förra planperioden. Länsstyrelsen anser att sträckan är ytterst angelägen att åtgärda och att objektet borde ingå i planen.

E45

Investeringar som föreslås på E45 söder om Värmlands län ger självfallet positiva effekter för resande från länet mot Göteborg men utöver det redan i gällande plan utpekade projektet Säffle-Valnäs där planering pågår, finns inga ytterligare förslag på åtgärder.

Det finns delsträckor på väg E45 som drabbats av ett ökat antal olyckor till följd av eftersatt underhåll och utformning som inte är trafiksäker. En ombyggnad till mötesfri landsväg bör prioriteras inom den närmaste tolvårsperioden för delsträckor med störst behov av åtgärder.

Utpekade brister

Planförslaget pekar ut stråket Stockholm-riksgränsen-Oslo med dess kapacitetsproblem och långa restider som en brist som ska utredas fördjupat under planperioden. Fokus ska ligga på delen mellan Karlstad och riksgränsen. Utredningen ska göras gemensamt med norska Jernbanedirektoratet. Länsstyrelsen anser att i det fall planförslaget inte revideras så att åtgärder i stråket ingår så behöver bristen utredas omgående och därför också tidsbestämmas så att konkreta objekt kan vara helt färdiga för att spelas in vid nästa revidering av planen.

I gällande plan för 2018-2029 pekades två brister ut, som direkt rör Värmland, i syfte att utredas för att kunna överväga åtgärder för den nya nu aktuella planperioden. Bristerna var Inlandsbanan - framtida funktion (Överflyttning väg till järnväg samt omledning) och Stockholm-riksgränsen-Oslo, kapacitetsproblem och långa restider. Länsstyrelsen noterar att båda stråken också utreddes i form av bristanalys men föreslås återigen att utredas, denna gång dels djupare och dels med en annan avgränsning då Inlandsbanan utreds uttryckligen för de norrländska delarna utanför Värmland, se ovan.

Länsstyrelsen undrar om inte några delsträckor på Värmlandsbanan, främst sträckan Kil-Karlstad (Kristinehamn) redan är så tydligt utredda vad gäller behov att de är kandidater som namngivna objekt i nuvarande planperiod, men önskar samtidigt betona vikten av att i annat fall säkerställa att utredningen görs omgående med målet att kunna ha färdigutredda alternativ för namngivna objekt senast till nästa revidering av planen.

Signalvärdet

En infrastrukturplan med en investeringsram av aktuell storlek innebär en god möjlighet att skicka signaler till olika parter och nivåer i samhället. Länsstyrelsen vill lyfta några mottagare av planens signaler som kanske inte givits den vikt som förtjänas.

Kopplingen till Norge

Transportstråket Oslo-Stockholm är för sin helhet beroende av att två grannländer båda bidrar till ett gemensamt mål och att projekten taktar så att nyttan av satsningar kan maximeras. På den norska sidan har E18 byggts ut och moderniserats etappvis ända fram till gränsen till Sverige och Norge har tydligt visat intresse för en modernisering av järnvägen mot Stockholm. Bland annat har en så kallad konseptvalsstudie (motsvarande åtgärdsvalsstudie i Sverige) gjorts som inkluderar svenska sidans infrastruktur och norska Jernbanedirektoratet har deltagit med delegater vid svenska åtgärdsvalsstudier. I den norska motsvarigheten till nationell plan för transportinfrastruktur, med samma period som rubricerad plan, har satsningar på Kongsvingerbanan aviserats. Banan möter sedan Värmlandsbanan vid gränsen.

Planförslagets uteblivna satsningar på Värmlandsbanan och E18 sänder oundvikligen signaler till vårt grannland och detta bör lyftas tydligare i analysen inför fördelning av medel och betrakta de norska satsningarna som en samfinansiering/medfinansiering av ett gemensamt projekt. Länsstyrelsen önskar lyfta de norska satsningarna som ett upparbetat momentum där det gäller att möta upp med svenska satsningar snarare än att signalera ett ljumt intresse för stråket.

Stockholm-Oslo – den nordiska triangelns haltande norra ben

Länsstyrelsen vill lyfta stråket Oslo-Stockholm, där både Värmlandsbanan och E18 ingår, i en europeisk kontext. Inom EU definieras transportsystemet övergripande genom systemet TEN-T (Transeuropeiska transportnätet). Inom TEN-T graderas olika transportstråk med olika grad av angelägenhet. Stråket Oslo-Stockholm pekas ut i såväl det övergripande (comprehensive) nätverket som i kärnnätverket (core). Tidigare ingick också stråket i det högst prioriterade nätverket som en stomnätsskorridor (CNC, Core Network Corridor) och stråket kallas ofta den nordiska triangelns norra ben. På grund av uteblivna satsningar på korridoren tolkade EU detta som en signal från Sveriges sida, att korridoren inte var av större vikt och utpekandet drogs tillbaka till följd av beslut om ny CEF-förordning 2013. Sverige försökte inför nytt beslut om CEF-förordning 2021 spela in stråket som en stomnätsskorridor men inte heller nu ansåg EU att stråket skulle prioriteras. Länsstyrelsen befarar att det även denna gång berodde på uteblivna satsningar i stråket. Det torde enligt Länsstyrelsen vara av högsta vikt att Sverige signalerar att korridoren mellan två grannländer med stort ekonomiskt och kulturellt utbyte självfallet är av största intresse och att utpekandet återfås och därigenom kan berättigas medel ur europeiska fonder för infrastruktur.

Vidare pågår en översyn av TEN-T-förordningen mot bakgrund av ”Den europeiska gröna given”, och kommer innebära ett större fokus på hållbara transporter, där exempelvis överflytt av gods från väg till järnväg lyfts.

Stad och land

Titeln på propositionen (prop. 2020/21:151) som ligger till grund för Trafikverkets planförslag är *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige*. Innebörden återfinns även i det övergripande transportpolitiska målet, ”att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”. Länsstyrelsen anser med anledning av detta yttrande att propositionen och målet förespeglar en högre ambition än vad förslaget erbjuder till flera delar av landet, däribland Värmland.

Klimatpåverkan

Måluppfyllelse

Då planens åtgärder tar mycket stora samhälleliga resurser i anspråk, med syftet att på olika sätt förändra ett system med inneboende utsläppsproblematik så är det rimligt att dessa används på ett sätt som får så stort genomslag på samhällsutmaningarna som möjligt. De transportpolitiska målen anger att utsläpp från transport (exklusive inrikesflyget) ska minska med 70% till år 2030 och enligt klimatpolitiska handlingsplanen nå netto noll 2045. I den tillhörande miljökonsekvensbeskrivningen uppges att planens satsningar på järnvägsinfrastruktur förväntas minska utsläppen av klimatgaser fram till 2040 med 0,2%, satsningarna på sjöfarten minskar utsläppen med ytterligare 0,1% och satsningen på väginfrastruktur antas kompensera minskningen genom att öka utsläppen med 0,2% vilket sammantaget ger en nettominskning med 0,1% av klimatgaser under planperioden. Klimatpolitiska rådet uppger i sin rapport i mars 2021 att utsläppen från transporter måste minska med 8% per år för att nå målet till 2030. Planförslaget har därmed en mycket liten effekt på uppdraget att nå uppsatta klimatmål. Länsstyrelsen anser inte att det är rimligt att förändringsambitionen och bidraget till måluppfyllelse är så lågt.

Transporteffektivt samhälle

Länsstyrelsen anser att det är anmärkningsvärt att Trafikverket i planförslaget inte tillskriver infrastrukturplaneringen någon stor roll i omställningen för en minskad klimatpåverkan. I direktivet till planarbetet framgår att ett Trafikverket ska redovisa hur planen bidrar till ett transporteffektivt samhälle. Länsstyrelsen finner inte att frågan är behandlad utan snarare avfärdad då Trafikverket uppger att minskningen av utsläpp är mer avhängigt annan samhällsutveckling och förd politik snarare än den infrastruktur som byggs till följd av planen.

Exempelvis omfattande elektrifiering, ökad andel biodrivmedel och högre bränslepriser. Länsstyrelsen delar inte den bedömningen och lyfter, som myndigheten även gjorde i remissvar på inriktningsunderlaget inför rubricerad plan, vikten av att se infrastrukturens påverkan på måluppfyllelsen.

Omställningen av fordonsparken till fossilbränslefrihet kännetecknas av tröga processer som sannolikt inte kommer att hinna få fullt genomslag innan uppsatta mål ska nås. Konkurrensen om bioråvara för olika sektors omställning gör också att det är osäkert om det är transportsektorn som kommer behöva/få ta del av den resursen mest. Dessutom är ”leveranstiden” för att neutralisera utsläppen från de momentant kraftigt ökade utsläppen av biogent koldioxid lång eftersom den bygger på att skogen som tas ned ska återväxa till att nå samma mängd biomassa innan netto noll uppnås. Ytterligare uttag av biomassa ur skogen konkurrerar även med möjligheten att nå andra miljömål om levande skogar och biologisk mångfald då ytterligare habitatförluster är att vänta. Och även med beslutade och planerade styrmedel bedöms detta bli svårt.¹ Därmed går det inte att enbart förlita sig på att omställning av fordonsparken och förnybara drivmedel är tillräckliga för att klara klimatmålet. Alla åtgärder för att minska transporternas klimatpåverkan är därför viktiga för att nå de överenskomna målen.

Stöd för omställning kräver kapacitet

Regeringen gav nyligen Trafikverket i uppdrag att analysera hur en förlängd och breddad ekobonus ska utformats för att minska utsläppen inom transportsektorn genom att överflytta mer gods från väg till järnväg och sjöfart. Syftet, menar Länsstyrelsen, är gott men kräver förstås att det finns kapacitet i de transportsystem som förväntas ta emot godset från vägarna. Länsstyrelsen erfar att branscher med transportbehov i allt större utsträckning efterfrågar utrymme på exempelvis järnväg vilket är i linje med önskad effekt men att det kräver att kapacitetsbrister i järnvägs- och sjöfartssystemet åtgärdas för att kunna dra växlar på detta momentum. Sådana åtgärder lyser dock med sin frånvaro på många håll i landet liksom i Värmland. De godsstråk som passerar länet får därför svårt att bidra och en ekobonus blir svårare att ta del av i de delar av landet där kapacitet saknas.

Prognosstyrd planering

Länsstyrelsen lyfte i sitt yttrande över inriktningsunderlaget en problematik med att planera infrastruktur efter prognos istället för efter mål. Prognoser är, oavsett hur komplexa sammanhang de tar i beräkningarna, beroende av ett antal antaganden. Det finns alltid risk för att prognoser blir självuppfyllande. Trafikprognoser baseras oftast på hur utvecklingstrenden ser ut i dagsläget och det är svårt att inkludera

¹ En samlad politik för klimatet - En sammanfattning av regeringens klimatpolitiska handlingsplan (prop. 2019/20:65)

osäkra politiska styrmedel i beräkningarna. Alla miljö- och klimatmål pekar mot att transportarbetet på väg måste minska för att vi ska nå målen, men prognoserna säger att vi trots detta istället kommer att se påtagliga ökning, baserat på hur dagens tillväxt ser ut.

Planering efter prognos tenderar därför resultera i att när en kostsam åtgärd genomförs för att möta ett förväntat behov, så undanröjs incitamentet för att motverka ökningen. Och lönsamheten hos åtgärden är beroende på att den löser ett framtida problem och förstärks av att många, exempelvis bilar, nyttjar den slutliga lösningen. För att analysera diskrepansen i lönsamhet om prognosen (ökad trafikmängd enligt Trafikverkets basprognos) faller in eller inte så finns i MKB en så kallad känslighetsanalys. Den visar att om inte basprognosen faller in och trafiksystemet skulle hålla nere trafikökningen till ett minimum så är nästan 70% av vägobjekten endast svagt lönsamma, olönsamma eller mycket olönsamma, till skillnad från om prognosen infaller, då knappt 30% framstår som lika svaga på den punkten. Det är med anledning av dessa uppgifter i MKB mycket förvånande att planens sammanfattning tillika kortversion i strid med dessa uppgifter uppger att fem sjättedelar av väginvesteringarna är samhällsekonomiskt lönsamma även helt utan trafiktillväxt.

Även om inte ett scenario med noll tillväxt av vägtransporter skulle gå att nå så finns enligt Länsstyrelsen en intressant fråga att diskutera gällande lönsamheten hos flera vägprojekt i förhållande till andra, mer klimatnyttiga projekt och dessas potential att minska vägtrafiken.

Samhällsekonomiska beräkningar som grund för beslut

Att beräkna ett projekts framtida lönsamhet är komplicerat. Utfallet av beräkningarna får avgörande konsekvenser för hur medel fördelas, i detta fall mellan olika trafikslag och former av satsningar.

Kalkylmodellerna som Trafikverket använder (ASEK 7) värderar dock trafiktillväxt högt och tar stor hänsyn till restidvinster för bilister, vilket lyfter kostsamma vägprojekt oproportionerligt gentemot motsvarande satsningar på andra trafikslag. Modellen styr inte mot minskade klimateffekter. Länsstyrelsen vill lyfta hur detta riskerar att leda till fortsatta skevheter i fördelning mellan trafikslagen sett till uppställda miljö- och klimatmål. Oavsett slutligt val i fördelningen av investeringsramarna så behöver redovisningen av de samhällsekonomiska kalkylerna framställas i en mer neutral jämförelse. Detta skulle kunna göra spelplanen för färdvägen mot att nå klimatmålen tydligare för politiken att besluta om.

Stadsmiljöavtalen

Stadsmiljöavtalen lyfts i miljökonsekvensbeskrivningen som ett system som uppskattningsvis har positiv effekt på arbetet med att minska klimateffekterna. I inriktningsunderlaget avsattes 12 miljarder kronor till dessa en fortsättning av avtalsmodellen men minskade till planförs-

laget till 9 miljarder kronor. Planförslaget uppger att systemet behöver utvärderas men så har också gjorts under 2021 och resultatet indikerar att positiva effekter nås. Även om uppskattningen skulle vara överdriven och ytterligare utvärdering är värdefull tycks en positiv effekt uppnås genom att bidra till att öka antalet klimatriktade åtgärder i stadsmiljöerna.

Lagt kort ligger

Med utgångspunkt i Januariavtalet hade Trafikverket direktiv från regeringen om att hantera namngivna investeringar som redan hade beslutats om i den förra nationella planen för transportinfrastruktur 2018–2029 med utgångspunkten ”lagt kort ligger”. Länsstyrelsen anser att projekt som beslutats som investeringsobjekt för upp till 8 år sedan måste gå att ta upp för diskussion då samhället med dess mål och inriktningar i övrigt förändras mycket på en sådan period och i och med att dessa projekt dessutom har initierats och utretts under lång tid innan de togs med i planen. Vissa projekt skulle därför möjligen kunna ställas i en annan dager med en ny samhällsekonomisk beräkning och prioritering gentemot uppsatta mål och de behov som samhället har nu.

Underhåll det vi har

Den ekonomiska ramen för vidmakthållande av befintlig infrastruktur har utökats jämfört gällande plan. Länsstyrelsen delar bedömningen att det är mest resurseffektivt att först vårda det vi har och att det är långsiktigt billigare att förebygga problem än att ta hand om akuta problem när de uppstår. De reinvesteringar och underhåll som aviseras i Värmland är mycket få och Länsstyrelsen befarar att transportvägar med jämförelsevis låg trafikering prioriteras ned i ett nationellt perspektiv. Det får till följd att skillnaden i kvalitet, kapacitet och trafiksäkerhet ökar mellan län som Värmland i relation till mer urbana områden.

I satsningar på underhåll bör det finnas goda möjligheter att samtidigt uppnå vinster för transporteffektivitet, ökad robusthet och anpassning till ett förändrat klimat och detta bör enligt Länsstyrelsen lyftas ännu mer.

Länsstyrelsen ser behovet av att följa upp hur medel fördelas geografiskt för att bedöma färdvägen mot att uppnå det övergripande transportpolitiska målet, att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

ERTMS

Införandet av EU:s gemensamma och övergripande signalsystem ERTMS på landets järnvägssystem ska enligt regeringens direktiv finnas med i planen. Länsstyrelsen välkomnar ett nytt signalsystem med de samordnings- och säkerhetsvinster som framställs med detta.

Länsstyrelsen noterar också att implementering av systemet i första hand ska införas på de järnvägar som är utpekade som stamnät i TEN-T-nätverket, men att det samtidigt finns problem med att lämna ”öar” av icke uppgraderade bansträckningar i det gamla systemet vilket gör att mer eller mindre alla järnvägsstråk planeras att förses med ERTMS.

Fryksdalsbanan i Värmland, där räls och banvall är i stort behov av åtgärder för vidmakthållandet föreslås inga reinvesterings- eller underhållsåtgärder i planförslaget, dock ska ERTMS införas under planens sista år. Med banans nuvarande skick finns risken att den inte är möjlig att trafikera av andra orsaker när ett helt nytt signalsystem sjösätts. Här bör enligt Länsstyrelsen banans vidmakthållande prioriteras i första hand trots risken för att ”kommunikationsöar” uppstår. Om det finns samordningsvinster med att exempelvis byta räls och underhålla banvall samtidigt som ERTMS installeras, så bör detta ses över och paketeras som en sådan satsning.

Vidare önskar Länsstyrelsen en fördjupad diskussion kring vilka eventuella hinder för installationen av ERTMS-kompatibel teknik i tågen kan se ut och vilka konsekvenser det kan få för tågoperatörerna. Det behöver klargöras om mindre operatörer löper stor risk att slås ut i tekniskiftet och vilken konsekvens det får för resenärer och gods.

Ny finansieringsmodell för länsstyrelsens arbete

Länsstyrelsen välkomnar att direktivet till nationell transportinfrastrukturplan inkluderar ett nytt krav på redovisning för investeringsobjekt: ”Om objektet bedöms medföra behov av särskilda resurser till berörda länsstyrelser och till vilket belopp”.

Under våren 2021 svarade länsstyrelserna på Trafikverkets rapport *Uppdrag att analysera resursbehov för länsstyrelserna vid omfattande transportinfrastrukturinvesteringar*. Uppdragets syfte var att utreda hur en finansieringsmodell kan utformas som under planeringstiden för ett stort och komplext projekt ökar länsstyrelsernas kapacitet att handlägga ärenden kopplat till projektet och öka punktlighet och effektivitet i planeringen.

Länsstyrelsen kan konstatera att de synpunkter som inkom från landets länsstyrelser lämnade på rapporten inte har hörtsammats eller bemötts i samband med att förslaget till den nationella planen presenterades. Bland länsstyrelsernas synpunkter kan lyftas otydligheter kring när ersättning utgår, vem som avgör vad som är ersättningsbart och ifrågasättande av förslaget att ersättning endast utgår för arbete som kan kopplas till Miljöbalkens krav.

I skrivande stund har regeringen nyligen beslutat om ikraftträdandet av en ny förordning som ska reglera ersättningsmodellen. Förordningen förtydligar inte alla delar av modellen men Trafikverket ges föreskriftsrätt för att närmare reglera detta. Länsstyrelsen har inte lämnats möjlighet att inkomma med synpunkter på förordningen men utgår från att Trafikverkets föreskrifter, den dag sådana tas fram,

remitteras landets 21 länsstyrelser med tanke på hur berörda myndigheterna är av tillämpningen av en sådan förordning.

Länsstyrelsen anser att det är olyckligt att när frågan om länsstyrelsens kapacitet att handlägga omfattande ärenden tillhörande nationellt viktiga infrastruktursatsningar väl uppmärksammas och utreds, ändå befaras resultera i otillräckliga eller uteblivna ersättningar till länsstyrelsen för handläggning. Detta kan få till följd att genomförandet av vissa typer av projekt fortsatt fördröjs, trots att ersättningarna i sammanhanget innebär ytterst små ytterligare kostnader för projekten.

Miljökonsekvensbeskrivning

Länsstyrelsen anser att det är svårt att utläsa till vilken grad den genomförda miljöbedömningen har integrerats i planen och till följd av bedömningens slutsatser påverkat innehållet i planen eller ej. Som exempel lyfter Länsstyrelsen hur begreppet transporteffektivitet/transporteffektivt samhälle, som enligt direktiv skulle ingå i planarbetet, har behandlats utförligt i miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) men upplevs mindre integrerat i planförslaget. Exempelvis så redovisar MKB bedömningen att stadsmiljöavtalen erbjuder de åtgärder som bäst leder till ett minskat trafikarbete (och minskade utsläpp). Osäkerheten kring integreringen har även lyfts i miljökonsekvensbeskrivningens avsnitt Rekommendationer och förslag. Länsstyrelsen ställer sig för övrigt även bakom övriga rekommendationer och förslag som tas upp i samma avsnitt och förutsätter att dessa övervägs innan slutlig plan antas.

Enligt miljöbalken ska strategiska miljöbedömningar följas upp. Trafikverket uppger att detta krav efterlevs genom myndighetens befintliga uppföljningar. Det är oklart vilka uppföljningar som åsyftas men i samma stycke uppges att det finns möjlighet att följa upp bedömningen när den nationella planen revideras med en cykel om ca fyra år. Länsstyrelsen lämnar ingen synpunkt på periodiciteten i detta fall men reflekterar över att om uppföljning ska göras i samband med planrevidering, så saknar aktuell miljökonsekvensbeskrivning en uppföljning av den förra (än så länge gällande) planen.

Beskrivningen av uppskattade kumulativa effekter ska ingå i en MKB. I aktuell MKB beskrivs kumulativa effekter på ett principiellt vis, exempelvis genom att illustrera hur effekter blir olika stora till följd av infrastruktur i helt nya sträckningar eller projekt som rör befintliga sträckningar. Länsstyrelsen föreslår att bedömning av kumulativa effekter kopplas till det specifika planförslaget och att följd effekter ingår i bedömningen. Exempelvis ökade trafikmängder och möjliggörandet (och det aktiva understödjandet) av nya industrier eller bostadsområden. Barriäreffekter för såväl vilt, människor och för skötseln av areella näringar till följd av ny infrastruktur i ny sträckning, mer viltstängsel, sido- och mitträcken etc. behöver jämföras mot uppföljningar av hur Trafikverkets interna riktlinje Landskap fungerar.

Luftkvaliteten bedöms förbättras till följd av en förväntad minskning av fordon med förbränningsmotorer samtidigt som slitagepartiklar från körbanor och däck bedöms öka jämfört med idag på grund av det ökade trafikarbete på väg oavsett bränsle. Det vore bra om MKB bättre utredde och redovisade den totala hälsopåverkan som skiftet av utsläpp innebär.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Georg Andréén med plan- och infrastrukturhandläggare Emil Jessen som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Johan Blom, avdelningschef Bengt Falemo och enhetschef Anna Nordlander medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.