

Kommunstyrelsen  
**Yttrande**

Datum:  
2022-02-08

Diarienummer:  
KSN-2021-03418

Infrastrukturdepartementet

Handläggare:  
Ola Kahlström

## **Yttrande över Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastruktur 2022–2033**

### **Sammanfattning**

Landets största pendlarflöde över en länsgräns återfinns på Ostkustbanan mellan Uppsala och Stockholms län. Det råder ett stort behov av nya spår och nya stationer på sträckan. Kapacitetstaket är nått redan med dagens resande och den växande befolkningen i stråket Uppsala-Stockholm kräver förbättrade järnvägsförbindelser.

Fyra spår från Uppsala till länsgränsen mot Stockholms län tryggar arbetspendlingen i Stockholm-Mälarenregionen, men också resandet till och från norra Sverige. Kompetensförsörjningen stärks, vilket gynnar näringslivets utveckling och konkurrenskraft.

Tillgängligheten till Arlanda ökar och det skapas möjlighet att bygga de 48 500 bostäder i stråket som Uppsala och Knivsta kommun tecknat avtal med staten om. Utbyggnaden avlastar även vägsystemet och ger bättre förutsättningar för hållbara transporter, både gällande person och godstransporter.

Uppsala kommun kan konstatera att Trafikverkets förslag till nationell plan innebär att staten inte uppfyller sina åtaganden i det avtal om fyra spår som staten slöt 2018 med Region Uppsala samt Uppsala och Knivsta kommun.

Det saknas en tydlig plan för finansiering av fyra spår med tillhörande tidsplan där villkoren i fyrspårsavtalet infrias. Även finansieringen av trafikplatsen vid E4 behöver säkerställas. Vi förutsätter nu att regeringen i sitt beslut om nationell plan hedrar fyrspårsavtalet genom att:

1. Finansiering för fyra spår till Uppsala inklusive stationslägen i enlighet med fyrspårsavtalet ingår i nationell plan
2. Tidplanen hålls i enlighet med fyrspårsavtalet
3. Trafikplatsen vid E4 enligt medfinansieringsavtal och fyrspårsavtalet ingår i nationell plan

## Kort om yttrandet

Uppsala kommuns yttrande koncentrerar sig på utbyggnaden av fyra spår. Yttrandet är framtaget i dialog med Region Uppsala, Knivsta kommun och Gävle kommun. Region Uppsala har i sin tur dialog med länets övriga kommuner, Mälardalrådet En Bättre Sits där sju län samarbetar och övriga angränsande regioner. Uppsala kommun yttrade sig i januari 2021 också över Trafikverkets inriktningsunderlag. Det yttrandet liksom det avtal Uppsala kommun har tillsammans med staten och Region Uppsala om fyrspårsutbyggnaden bifogas också.

Uppsala kommun är medlemmar i Mälardalsrådet och En Bättre Sits och ställer sig också bakom yttrandet från sjulänssamarbetet. Eftersom regionen ansvarar för framtagandet av länstransportplanen och är ansvarig för regional utveckling har Region Uppsala en bredare ansats i sitt yttrande, som Uppsala kommun i sin tur stället sig bakom.

## Bakgrund

Tidigare statsminister Stefan Löfven sa den 31 maj 2018 i Uppsala nya tidning:

*”Det blir fyra spår hela vägen mellan Stockholm och Uppsala. Den förra regeringen hade inte med det här i sin plan, men nu kan vi berätta det blir av. Det här är den infrastrukturinvestering som möjliggör byggandet av flest bostäder.”*

Den nya nationella planen innehåller inte större, utan något mindre finansiering än den tidigare planen. Regeringen behöver därför överbygga de osäkerheter som Trafikverkets förslag innebär. Uppsala kommun anser inte att staten uppfyller sin del av fyrspårssavtalet, varför förslaget behöver justeras innan en nationell plan beslutas av regeringen.

Trafikverkets kalkyler visar att en investering i fyra spår ger mer samhällsnytta i form av restid, ökad trafiksäkerhet och miljövinster än andra större infrastruktursatsningar. Fyra spår gör det möjligt för väsentligt många fler människor att resa hållbart genom att de väljer tåget framför andra alternativ och stärker huvudstadsregionens konkurrenskraft.

Både tågtrafiken och antalet resenärer på sträckan Uppsala-Stockholm är bland de högsta i landet. Stråket har länge vuxit kraftigt och redan idag vill trafikoperatörer köra fler tåg på sträckan än vad kapaciteten medger. Genom att förlänga plattformarna så att två tåg kan göra uppehåll vid stationen åt samma håll samtidigt på Arlanda Central ökar kapaciteten och Arlanda integreras på ett bättre sätt i det nationella järnvägssystemet.

Tillsammans med Region Uppsala och staten har Uppsala kommun tecknat ett avtal om utbyggnad av Ostkustbanan, även kallat fyrspårssavtalet. Tanken med avtalet är att investeringen i Ostkustbanan ska tillföra mer nytta genom att samordna anslutande bebyggelseutveckling och kollektivtrafikinvesteringar. Uppsala kommun är också till stor del beroende av privata investeringar i bostäder och kommersiella lokaler. För att dessa privata investeringar ska göras behövs betydligt tydligare signaler från statens sida.

Med de investeringar som planeras för Ostkustbanan norrut, nya satsningar i Västerbotten och Norrbotten, respektive längs Dalabanen, gör fyra spår det möjligt för

den ökade tågtrafiken att också angöra Arlanda och Stockholm. Investeringarna i Norrland kommer att öka efterfrågan på tågresor vilket ger fler tåg som behöver trafikera. De flesta ska till Stockholm och Arlanda, men utan fyra spår är kapaciteten söder om Uppsala för låg för att dessa tåg ska få plats.

Ostkustbanan planeras att standardhöjas till 250 km/h genom de utbyggnader som planeras i och med fyra spår och exempelvis etappen Gävle-Kringlan. Det här utvecklar Gävle kommun närmare i sitt yttrande under begreppet ”lagt kort ligger”.

Utbyggnaden av Gävle-Kringlan och andra satsningar i norra Sverige leder nämligen till helt nya möjligheter och till utökad tågtrafik norrut.

Ofta hänvisas det till att järnvägen är ett sammanhängande system och att en investering alltid måste belysa och beakta andra behov än den investeringen ger upphov till. Utifrån regeringens direktiv till Trafikverket och det förslag som nu remitterats har systemperspektivet och därmed investeringen i fyra spår knappast försvagats.

Exempelvis kommer restiden mellan Stockholm och Umeå minska från sex timmar och en kvart till fyra timmar och fyrtio minuter, och från Stockholm till Härnösand med en tredjedel, från fyra och en halv timme till tre timmar.

Detta är exempel på tågtrafik som i stor utsträckning ska passera Uppsala C vidare söderut till Arlanda och Stockholm. Att åtgärda den redan existerande flaskhalsen mellan Uppsala och länsgränsen tidigt synes som ett gott systemtänkande.

Utbyggnaden utifrån fyrspårsavtalet finns med i den nationella planen, men det är framför allt utredningsarbetet som är finansierat. För att kunna fullfölja tidsplanen krävs det ytterligare finansiering och så länge den inte är säkrad blir projektets genomförande ovisst. Det gör också att man missar de vinster som kan göras genom samordning.

## **Uppsalas roll i regionen, Sverige och internationellt**

I den integrerade bostads-, studie- och arbetsmarknadsregionen Uppsala-Stockholm bor i dag 2,8 miljoner invånare, vilket motsvarar en dryg fjärdedel av Sveriges befolkning. 36 procent av BNP och mer än 40 procent av tillväxten i landet skapas i det här området.

I regionen finns 360 000 företag, forskning i världsklass, starka kluster inom life science, IT och telekom, kvalificerade företagstjänster och kulturella och kreativa näringar, såsom spelindustri, musik, mode och formgivning. Dessutom finns Sveriges finansiella sektor och internationella företags huvudkontor där.

Uppsala-Stockholm utgör en tillväxtmotor för hela Sverige, regionen ökar kontinuerligt sin befolkningsmässiga och ekonomiska tyngd i landet och förväntas växa med omkring 1,2 miljoner invånare resp. 600 000 arbetstillfällen till 2060. Tillväxttakten har dock legat högre än beräknat de senaste tio åren med omkring 40 000 nya invånare och 22 000 fler arbetstillfällen per år. Genom att andelen specialiserade arbeten är högre i Stockholm-Uppsala än övriga Sverige ligger avkastningen per arbetstillfälle cirka 20 procent över riksgenomsnittet. Det innebär att regionens starka tillväxt bidrar till ett högre produktionsvärde och därmed skattekraft till nytta för hela landet.

Uppsala kommuns andel av befolkning och sysselsättning i Uppsala-Stockholmregionen har ökat kontinuerligt och siktet är inställt på fortsatt tillväxt. Sett

till Uppsala har kommunen vuxit med nästan 2000 jobb per år det decenniet. Från idag och framåt ska minst 60 000 nya arbetstillfällen skapas på 30 års sikt.

De senaste 10 åren har jobbtillväxten i Uppsalas (2,5 procent i genomsnitt per år) näringsliv växt snabbare än företagssektorn i riket (2,0 procent i genomsnitt per år). En faktor bakom tillväxten är den expansiva spetsen av Uppsalas näringsliv inom life science, som driver tillväxten inom olika typer av affärstjänster i det lokala/regionala näringslivet samtidigt som den utgör en viktig del (2,0 procent) av Sveriges exportindustri.

Om man ser till Uppsala som stad är de komparativa fördelar många. Nordiska ministerrådet konstaterar i sin rapport "State of the Nordic Region 2020" att Uppsala, vid sidan om huvudstäderna, har störst tillväxtpotential i Norden (RPI – Regional Potential Index). Några av Uppsalas förklaringsfaktorer är enligt Nordiska ministerrådet förekomsten av stora universitet, en stark life science sektor som gör att Uppsala har den högsta andelen människor med högskoleutbildning och den högsta nivån på FoU-investeringar per capita av alla jämförda regioner. I ett vidare norduppländskt perspektiv tillkommer över 5 000 jobb i industriella och energiproducerande verksamheter. Med indirekta effekter inräknade handlar det om uppemot 17 000 jobb, i två grannkommuner med totalt 44 000 invånare.

Under 2020-talet tillkommer flera nya projekt och mångmiljardinvesteringar av nationell och internationell dignitet. Ett slutförvar för använt kärnbränsle och en utbyggnad av förvaret för kortlivat radioaktivt avfall ska realiseras i Forsmark, Östhammars kommun.

Tillika planerar Vattenfall i samarbete med SAS, Shell och LanzaTech en ny produktionsanläggning i Forsmark för upp till 50 000 ton syntetiskt flygbränsle per år, tillverkat av fossilfri el och återvunnen koldioxid.

Vid full produktion skulle anläggningen kunna förse SAS med upp till 25 procent av bolagets globala behov av hållbart flygbränsle år 2030. Kompetensförsörjningen av dessa verksamheter är i hög grad beroende av väl fungerande förbindelser till Uppsala.

Genom fyrspåret skapas tillgång till en kritisk massa som gör kommunen och regionen större och mer internationellt konkurrenskraftig. Spåret är kritiskt för att tillgängliggöra olika kompetenser och rörlighet på arbetsmarknaden så att Uppsala och övriga arbetsmarknadsnoder kan hävda sig i den internationella konkurrensen inom globala industrikoncerner.

Samtliga av de stora industriföretagen inom life science industrin i Uppsala-Stockholmregionen har genomfört och planerar för fortsatt expansion, såsom Cytiva, Thermo Fisher och Galderma i Uppsala och Astra Zeneca i Södertälje. Diskussioner förs löpande om nya storskaliga etableringar kopplat internationella förfrågningar, inom bland annat life science, livsmedelsindustri och batteriteknik.

Väl fungerande transporter är en förutsättning för att så ska ske. Behovet av arbetskraft har visat sig i resandestatistiken, där pendlingen in mot Uppsala idag är nästan lika stor som utpendlingen mot Stockholm.

## **Om avtal med staten och Uppsalapaketet**

2018 skrev Uppsala kommun, Region Uppsala och staten under ett avtal om fyra spår till Uppsala (fyrspårsavtalet). I avtalet regleras parternas åtaganden:

- Staten åtar sig att färdigställa fyra spår på Ostkustbanan inklusive en station i Uppsala södra senast 2032–2034.
- Uppsala kommun åtar sig att själv eller genom annan markägare eller exploitör och på egen bekostnad (i förhållande till övriga parter) uppföra 33 000 bostäder i utpekade områden till och med år 2050.
- Region Uppsala åtar sig att trafikera utpekade linjer med en kapacitetsstark kollektivtrafik.

För ett år sedan ingick bland annat följande projekt inom ramen för Uppsalapaketet - det program som samlar kommunens åtagande:

- Fördjupad översiktsplan för de sydöstra stadsdelarna
- Projektet Uppsala spårväg
- Utvecklingsplan för Uppsala central och Uppsala södra

### **Fördjupad översiktsplan:**

Den fördjupade översiktsplanen för de sydöstra stadsdelarna antogs av kommunfullmäktige den 13 december 2021.

Inom ramen för översiktsplanen ska hållbara stadsdelar med upp till cirka 21 500 bostäder utvecklas, i linje med fyrspårsavtalet. Därför har kommunen satt igång ett antal stadsbyggnadsprojekt för att infria sina åtaganden både kring bostäder, arbetsplatser.

För den fördjupade översiktsplanen väntar nu detaljplanering. Från och med 2022 tar Uppsala kommun över huvudmannskapet för väg 255 från Trafikverket, vilket skapar förutsättningar för ett viktigt stråk genom den fördjupade översiktsplanen.

### **Uppsala spårväg:**

Den 13 december 2021 fattade kommunfullmäktige ett villkorat genomförandebeslut om att bygga spårväg och ett beslut om samarbetsavtal med Region Uppsala om utbyggnad och drift av spårväg på sträckan mellan Bergsbrunna, Gottsunda/Ultuna och Uppsala C, också kallat Ultunalänken och Kunskapsspåret.

Kommunen kommer att fortsätta planera för spårväg som sätts i trafik 2029, förutsatt att de får finansiering från Trafikverket via stadsmiljöavtal våren 2021.

Under 2022 kommer tillståndsprocessen för spårväg att påbörjas. Även granskningen av de detaljplaner som reglerar markanvändningen runt spårvägen drar igång då.

### **Utvecklingsplan för Uppsala central och Uppsala södra:**

I år kommer också en utvecklingsplan för Uppsala central antas i samband med den väntade överenskommelse med Trafikverket om hur stationen ska utformas.

### **Under det senaste året har dessutom följande projekt påbörjats:**

- Social infrastruktur såsom skolor, daghem, äldreboenden
- Boexpo och kulturhuvudstadsår
- Uppsala S – stationsläge, kopplingar och beroende till järnvägsplanen
- Uppsala C – förberedelse för den detaljplanering som krävs efter att Uppsala kommun och Trafikverket kommit överens om stationslösning
- Gottsunda – exploatering och genomförande
- Sydöstra staden - exploatering och genomförande
- Ultuna – exploatering och genomförande

- Bergsbrunna CBD (central business district)
- Verksamhetsområdet mellan station Uppsala södra och E4 – plan/program

## Lägger grund för hållbar samhällsutveckling

Flertalet fastighetsutvecklare har lockats till Uppsala de senaste åren, inte minst på grund av Uppsalapakets utbyggnadsplaner och den tydlighet som fyrspårsavtalet medgett. Uppsalapaketet omfattar ytterligare två tågspår mellan Uppsala och Stockholm, en ny tågstation vid Bergsbrunna, nya kollektivtrafikstråk och fler bostadsområden i de södra och sydöstra stadsdelarna.

Uppsalas översiktsplan som fyrspårsavtalet vilar på visar att kommunen behöver göra stora kliv med stads- och infrastrukturen för att fortsatt kunna växa. Redan idag finns det infrastrukturella flaskhalsar som begränsar expansion och jobbtillväxt i näringslivet. Utvecklingen inom ramen för Uppsalapaketet kommer därför att få stor betydelse för hela huvudstadsregionen.

I arbetet inom ramen för Uppsalapaketet visar Uppsala kommun hur en hållbar samhällsutveckling kan se ut. Kommunens hållbarhetsarbete har belönats med flera utmärkelser och priser de senaste åren. Bland utmärkelserna finns Världsnaturfondens pris Årets klimathuvudstad 2020, Årets trästad 2021 och Årets cykelstad, där Uppsala korats till vinnare flera år i rad.

Dessa exempel är ett bevis på det omfattande arbete Uppsala kommun gör för att uppnå fyrspårsavtalets intentioner. Enkelt uttryckt, för att det ska finnas bostäder och arbetsplatser - inte skog - vid stationen när den invigs. För att kunna göra detta krävs omfattande investeringar i kommunal infrastruktur, bostäder och kommersiella lokaler från näringslivet.

I det bifogade yttrandet till Regeringskansliet om Trafikverkets inriktningsunderlag framgår det vilka stora strukturlåterverkande tröskelinvesteringar som Uppsalapaketet innebär.

För att staden ska kunna växa hållbart under lång tid, behövs vissa stora investeringar i ett tidigt skede, som vi sedan kan dra nytta av under lång tid. Spårvägen är en sådan, bron över Fyrisån en annan. Sådana typ av investeringar krävs för att Uppsala ska kunna fortsätta växa på ett hållbart sätt och bidra till Sveriges utvecklingsmöjligheter utifrån kommunens styrkor.

## Om fyrspårsavtalet

Fyrspårsavtalet är ett initiativ från staten och en del av det 22-punktsprogram för ökat bostadsbyggande som regeringen presenterade 2016. Tanken med avtalet var att få ut mer av de investeringar som görs inom järnväg med målet att råda bot på den bostadsbrist som fortfarande är ett problem i stora delar av landet, inte minst i Uppsalaregionen.

Tidigare har den här typen av avtal kritiserats av riksrevisionen eftersom man bland annat frångått fyrstegsprincipen.

Det gäller inte i föreliggande fall då den ursprungliga åtgärdsvalsstudien föreslår just de fyra spår som nu är föremål för en järnvägsplan, allt i enlighet med fyrstegsprincipen.

## Om Trafikverkets förslag till nationell plan

Region Uppsala, Knivsta och Uppsala kommuner har länge arbetat för att till stånd en gång- och cykelväg längs med Ostkustbanan på sikt. Inriktningen är att denna byggs i samband med utbyggnaden till fyra spår.

De samlade exploateringarna längs järnvägen i kombination med dess gena sträckning gör lokaliseringen god. Däremot innebär dagens förordning att Trafikverket endast kan anlägga en gång- och cykelväg längs en statlig allmän väg, och inte en järnväg. Det skapar osäkerheter i planeringsprocessen.

Det finns ytterligare brister längs Ostkustbanan mellan länsgränsen och Stockholm C som är utpekade i åtgärdsvalsstudier och som behöver åtgärdas för att kunna dra full nytta av utbyggnaden till fyra spår. Det gäller förlängda plattformar på Arlanda C, en ombyggnad av Märsta och Upplands Väsby stationer, samt ombyggt signalsystem på sträckan söder om Arlanda/Märsta. Dessa finns inte heller med i Trafikverkets förslag, vilket så klart är otillfredsställande.

Uppsala kommun vill särskilt peka på Märsta station, som tidigare funnits med i nationell plan, men som sedan strukits. En ombyggnad av stationen är nödvändig bland annat för att undvika så kallade korsande tågvägar, men också för trafiksäkerhet.

Förslaget visar dessvärre att intentionerna bakom fyrspårsavtalet mellan staten, Region Uppsala och Uppsala kommun inte följs upp i planeringsprocessen för statlig infrastruktur. Eller som Länsstyrelserna uttrycker det i sitt uppdrag (Fi 2020/03957) att följa upp efterlevnaden av överenskommelser om större samlade exploateringar:

*”Länsstyrelserna noterar att Trafikverkets förslag till Nationell plan för transportinfrastruktur 2022–2033 synes av förbiseende (?) helt sakna en redovisning av överenskommelserna. Det sätt som förslaget till finansiering nu 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”.*

*”Länsstyrelsen anser att den nationella plan som ska beslutas måste innehålla den finansiering som krävs inom planperioden för att staten ska kunna efterleva sina åtaganden enligt avtalen.”*

För att avtalet ska kunna fullföljas från statens sida utifrån den tidplan som finns krävs det att all ytterligare finansiering tillkommer vid kommande nationella plan 2026. Det är året innan järnvägen är tänkt att börja byggas. I Trafikverkets förslag specificeras dessutom byggstart till 2028–2033, vilket innebär en försening i förhållande till överenskommelsen i fyrspårsavtalet.

Uppsala kommun är medveten om att tidsintervallet är styrt av den ekonomiska planeringen och att det kan komma att ändras beroende på hur den fysiska planeringsprocessen löper vidare. Det är dock ytterligare ett exempel på den diskrepans som finns mellan den ekonomiska och fysiska planeringsprocessen respektive fyrspårsavtalet mellan parterna. Planeringsprocesserna är svåra att tyda och skapar osäkerheter för både kommunen, regionen och det privata näringslivet som förväntas investera i området.

Den otydlighet och osäkerhet som Trafikverkets förslag till nationell plan ger uttryck för ger tyvärr negativa konsekvenser. Framför allt skapas inte de förutsättningar som krävs för samplanering på det sätt som parterna är förbundna till enligt fyrspårsavtalet.

Man kan visserligen argumentera för att Trafikverket och staten knappast lägger ner miljardbelopp på att planera något som de sedan inte kan genomföra, men från en privat aktörs riskkalkyl bidrar denna förutsägelse samtidigt inte till någon vidare trygghet.

Detsamma gäller de omfattande kommunala investeringar som är en förutsättning för att järnvägsutbyggnad och det nya stationsläget ska kunna förverkligas. Det finns alltför omfattande risker för stora förseningar som i längden också ökar risken för att kommande regeringar väljer att prioritera annorlunda. Reaktionerna på Trafikverkets förslag har redan visat på en ökad oro bland till exempel fastighetsutvecklare.

Det är även värt att notera att den nuvarande planeringen har sin grund i samordning mellan tre offentliga aktörer. Det gör processen mycket mer komplicerad eftersom det kräver en helt annan förutsägbarhet och följsamhet än när kommunen utvecklar oberoende av den statliga och regionala framdriften. Därför är det ytterst oroväckande att Trafikverket, som en del i den statliga administrationen, inte verkar för att intentionerna i fyrspårsavtalet uppfylls på ett bättre sätt.

Därutöver är det också viktigt att påpeka att den trafikplats vid E4 som nämns i avtalet och som ska färdigställas i en snäv gemensam tidplan med den nya stationen, inte alls finns med i förslaget. Trafikverket, Uppsala kommun och Knivsta kommun har ingått ett medfinansieringsavtal som innebär att Uppsala och Knivsta finansierar den nya trafikplatsen.

En åtgärdsvalsstudie för området runt de fyra spåren har organiserats så att ett ställningstagande om trafikplatsen har gjorts i tid för att uppfylla de formella krav som finns för objekt i nationell plan. Uppsala kommun förutsätter att detta är ett misstag som rättas till.

Sammanfattningsvis finns betydande risker för att avtalets intentioner inte kommer att uppfyllas, sett till det förslag till nationell plan som lagts fram.

Uppsala kommun förutsätter därför att regeringen i sitt kommande beslut om nationell plan skingrar de osäkerheter som finns i Trafikverkets förslag.

#### **Därför vill vi alltså att följande punkter säkerställs:**

1. Finansiering för fyra spår till Uppsala inklusive stationslägen i enlighet med fyrspårsavtalet ingår i nationell plan
2. Tidplanen hålls i enlighet med fyrspårsavtalet
3. Trafikplatsen vid E4 enligt medfinansieringsavtal och fyrspårsavtalet ingår i nationell plan

#### **Kommunstyrelsen**

**Erik Pelling**  
Ordförande

**Lars Niska**  
Sekreterare