



Regeringen
li.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över Trafikverkets inriktningsunderlag för nationell plan för transportinfrastruktur 2026–2037

Er beteckning: LI2023/03919

Sammanfattning

Länsstyrelsen välkomnar att den övergripande inriktningen från den förra planperioden består och förstärks genom att fortsatt uppvisa en hög prioritet på vidmakthållandet av den befintliga transportinfrastrukturen före det att nya investeringsprojekt föreslås. Länsstyrelsen ser det dock varken som rimligt eller sannolikt att nästa tolvåriga plan för nationell transportinfrastruktur i princip helt skulle kunna sakna förslag på nyinvesteringar. Detta särskilt under en tid då behovet av omställning och utveckling av transportsystemet är mycket stort. För att kommande plan ska kunna tillföras nya projekt krävs därför ytterligare medel, alternativt omprioritering av namngivna investeringar i gällande plan. Länsstyrelsen tolkar situationen som att antingen måste alternativa finansieringsmodeller övervägas, att underhållet prioriteras ned eller att man måste prioritera om mellan planerade projekt och nya utvecklingsbehov. Att inte tillföra medel innebär en för låg ambitionsnivå för landets behov och medför försvagade framtidsutsikter.

Länsstyrelsen anser att:

- Prioriteringar i kommande nationella plan för transportinfrastruktur ska göras med utgångspunkt i nationella transportmål samt miljö- och klimatmål.
- Utgångspunkten i den förra planperioden, att transportmålets funktionsmål ska utvecklas inom ramen för hänsynsmålen, fortsatt bör vara vägledande för val av åtgärder.
- Klimatmålen inte kan nås med förslaget. Direktiv till kommande plan behöver förtydliga behovet av prioritering av åtgärder i linje med de transportpolitiska målets hänsynsmål samt uppsatta klimat- och miljömål.

- Transportinfrastrukturplaneringen bör bättre nyttja det momentum som finns i teknikutvecklingen och omställningsviljan hos såväl privatpersoner som i näringslivet för en överflyttning av transportkilometrar från väg till järnväg och sjöfart. Förutom klimat- och utsläppsnytta så torde här finnas potential att även minska vägslitage samt allvarliga olyckor med tung trafik. Direktiv till nationell plan bör därför vara att närmare studera och väga in potentialen i den samlade nyttan ur ett bredare perspektiv inför val av åtgärder.
- Det förändrade säkerhetsläget och inträdet i NATO har föranlett en balansering från ett i huvudsak nord-sydligt transportperspektiv till ett ökat fokus på öst-västliga behov. Detta blir extra påtagligt i Värmland då länet i allra högsta grad kommer att bli ett så kallat transitlän för militära transporter i båda riktningarna. Väg- och järnvägsnätet behöver därför upp-rustas för att klara den typen av ökad belastning som exempelvis värdlandsstöd och truppförflyttningar medför. Detta behöver återspeglas i direktiv till kommande plan, och Trafikverkets roll och mandat i totalförsvaret behöver förtydligas. Länsstyrelsen delar Trafikverkets vädjan om förtydligande av uppdelningen mellan riktade försvarsåtgärder och civilförsvarsåtgärder för att förbättra samplanering och prioritering mellan åtgärder.
- Det är av stor vikt att inte ytterligare nedprioritera transportnätet på landsbygden då det leder till att komparativa fördelar försvagas ytterligare och att spänningar mellan stad och land ökar. Åtgärder behöver utgå från behov baserat på utgångsläget hos infrastrukturen och med målet att utjämna skillnader i funktionalitet.
- Den verkliga samhällsekonomiska nyttan av ett projekt framträder inte tydligt med beräkningar av nettonuvärdeskvot (NNK) och särskilt inte för enstaka projekt. NNK redovisas som tydliga positiva eller negativa siffror och signalerar en exakthet och tydlighet som sällan finns i verkligheten och behöver betraktas endast som en indikation som behöver kompletteras med fler faktorer för att få en övergripande och samlad bild av nyttan. I kommande förslag till nationell plan efterfrågar Länsstyrelsen att den samlade bedömningen redovisas på ett sådant vis att fler faktorer och osäkerheter framgår med sådan tydlighet att synpunkter kan lämnas på förslagets val av prioriterade åtgärder.

- Basprognoser behöver tydligare betraktas som en indikation av den framtida trafiksituation som vi får om vi fortsätter planera vår infrastruktur som tidigare, snarare än att ingå som grund för samhällsekonomiska beräkningar.

Ärendet

Trafikverket har på uppdrag av regeringen tagit fram ett inriktningsunderlag inför upprättandet av en ny nationell transportinfrastrukturplan.

Inriktningsunderlaget ska ligga till grund för regeringens proposition med ett förslag till ekonomiska ramar för nästa planperiod. Riksdagen beslutar om propositionen och utformar ett uppdrag med ett direktiv till Trafikverket och regionerna att ta fram nya nationella och länsvisa planer för transportinfrastrukturen.

Länsstyrelsen lämnar synpunkter på Trafikverkets inriktningsunderlag utifrån myndighetens uppdrag om statlig samordning och hållbar samhällsplanering, regional utveckling samt implementering av nationella mål.

Utvecklingen av vår infrastruktur

Vårda det vi har

Länsstyrelsen delar den övergripande inriktningen att i första hand vårda den infrastruktur vi har, före det att nya investeringar görs och på så vis bygger på underhållsbehovet ytterligare. Det är inte nybyggnation som ensamt kommer lösa Sveriges infrastrukturbehov och arbetet med att nå uppsatta mål; det tar helt enkelt för lång tid. Stor potential finns i trimning och mindre åtgärder i befintligt system enligt fyrstegsprincipens steg 1 och 2.

Av rapporten framgår att endast vid en finansieringsram på +15 % eller mer av grundramen finns utrymme att fullt ut bibehålla funktionalitet i dagens system samt genomföra de projekt som gällande plan har pekat ut.

Under beskrivningen av vad en finansieringsram med +20 % innebär så uppges att hela det eftersatta underhållet på väg kan åtgärdas till 100 % medan endast 10-15 % av järnvägens underhållsbehov åtgärdas. Länsstyrelsen finner inte i direktivet från regeringen några stöd för en så pass mycket högre prioritering av väginfrastrukturen än järnvägsinfrastrukturen och anser att det i kommande planförslag behöver

tydligt illustreras vilken effekt en alternativ omfördelning innebär. Det innebär att en större del av underhållsskulden på järnvägssystemet återhämtas på bekostnad av viss del av underhållet på väg för att nå de mål som ska styra planeringen av infrastrukturen. Direktiv till planupprättandet bör efterfråga en sådan jämförande beskrivning.

Länsstyrelsen gör nedan reflexioner över spänningen mellan det vårdande perspektivet och utvecklingsbehovet.

Vårda det vi har gäller inte bara infrastrukturen

Trafikverkets övergripande bedömning att det är viktigt att vårda den infrastruktur som finns är god. Länsstyrelsen vill vidga perspektivet på det synsättet och inbegripa även vård av de orter, arbetsplatser, arbetsmarknader och industrier som samhället redan har. I samtidens infrastrukturplanering lyfts ofta vikten av att ny infrastruktur byggs för exempelvis den gröna industrialiseringen i norr. Detta i syfte att verka för klimatomställning. Länsstyrelsen vill därför lyfta befintliga industrier, en del med flerhundraåriga rötter, som bidrar stort till samhället och lägger stora resurser på omställning och bidrag till klimatomställningen. Dessa verksamheter har förstås redan idag infrastruktur, men just därför riskerar deras behov av utvecklade och förbättrade transporter hamna i skuggan av nytillskott av verksamheter. Om vi riskerar att befintliga verksamheter och arbetsmarknader sakta tynar ut så måste förlorade arbetstillfällen och minskade exportintäkter, liksom tiden det tar att återta sådana förluster och samhällskostnaderna för detta, räknas in i helhetsbilden. Att vårda det vi har måste alltså inkludera ett större perspektiv än endast den fysiska transportinfrastrukturen.

Länsstyrelsen anser att nationell plan såväl som länsplanerna behöver analysera effekten av uteblivna åtgärder på den infrastruktur som försörjer befintliga näringar och arbetsmarknader, och att värdet av de förluster som riskeras ingår i helhetsbedömningen. Direktiv till planupprättarna bör därför utformas för att detta ska ingå.

Sverige behöver även bygga nytt

Trots att behovet av underhåll i befintligt transportsystem är stort så finner Länsstyrelsen det inte som sannolikt att den kommande tolvåriga planen för nationell transportinfrastruktur i princip skulle kunna sakna förslag på nyinvesteringar. Befolkningen ökar, klimatomställningen kräver nya transportsätt, omvärlden förändras, transportbehovet över nationsgränser och EU:s och NATO:s krav på vår infrastruktur talar sammantaget för att behovet av omställning och

utveckling av transportsystemet är mycket stort. Att utveckla och lösa nya behov har dessutom ett mycket viktigt signalvärde för befolkningen och näringslivet och bidrar till nya metoder och utveckling av transportsystemet.

Behovet av nyinvesteringar tyder på att alternativa finansieringsmodeller och hårda omprioriteringar kan behöva utredas.

Länsstyrelsen ser att lån, investeringsstöd från EU, avgiftssystem och näringslivets vilja att bidra med mer behöver studeras noga.

Länsstyrelsen framhåller i det sammanhanget vikten av att alternativa finansieringar inte oproportionerligt drabbar glest befolkade och resurssvaga delar av landet av exempelvis genom brukaravgifter och därigenom försämrade konkurrens eller tillgänglighet.

Ska mål eller prognos styra infrastrukturutvecklingen?

I skrivande stund är publiceringen av Trafikverkets nya basprognos precis publicerad. Den ersätter 2020 års basprognos och ger en bild av en trolig trafikutveckling givet de förutsättningar och politiska beslut som finns att ta i beaktande idag. Trafikverket understryker i inriktningsunderlaget att prognoser inte har till syfte att beskriva en önskvärd framtid eller en ideal transport- och klimatpolitik, utan ska fungera som en referenspunkt i infrastrukturplaneringen.

Länsstyrelsen ser dock att Trafikverket i sina samhällsekonomiska beräkningsmodeller applicerar prognosticerade ökning av trafik, där trafiken ökar mest på väg, på ett sätt som leder till att satsningar på vägobjekt framstår som mer lönsamma. En sådan modell leder till ytterligare satsningar på vägprojekt som inducerar ytterligare trafik och därmed uppfylls prognosen. Till följd av detta framstår satsningar på väg som mer samhällsekonomiskt lönsamma än exempelvis satsningar på järnväg. Den samhällsekonomiska nyttan uttrycks i nettonuvärdeskvot (NNK) och en negativ sådan kvot (samhället får mindre tillbaka per satsad skattekrone än vid en positiv kvot) signalerar med förförisk klarhet om ett projekt ska betraktas som samhällsnyttigt eller ej. På så vis får basprognosen en styrande roll i planeringen.

Länsstyrelsen ser det som problematiskt att en prognos baserad på dagens transportsystem, med ett allt för stort trafikarbete på väg, ska ges en så stor vikt i bedömningen av samhällsnyttan att det tränger ut alternativ för medelsfördelning som i högre grad går i linje med uppsatta mål. Transportsektorn når inte uppsatta klimat- och miljömål och inte heller de transportpolitiska målen hänsynsmål.

Länsstyrelsen anser att större vikt behöver läggas vid att hitta nya sätt

att påvisa nytta och måluppfyllelse eftersom prognosbaserad planering inte leder till önskat resultat. Planupprättarna bör ges direktiv som förtydligar detta.

Landsbygdens utveckling och tillgänglighet för alla

I Värmland försörjs endast en liten del av ytan av järnväg varför vägnätet är av stor betydelse. Länets vägnät har ett stort underhållsbehov och andelen tunga transporter från industrier och skogs-näringsen är förhållandevis höga. De vägar som står i störst behov av underhållsåtgärder faller dock under länstransportplanens ansvar. Ur detta perspektiv vill Länsstyrelsen framhålla vikten av att vid fördelningen av medel till länsplanerna noga väga in ett landsbygds-perspektiv och länsplaneupprättarnas remissvar för att den starka prioritering av vidmakthållande som underlaget framhåller ska få praktiskt genomslag även utanför de stora transportstråken. I annat fall riskerar de komparativa fördelar som landsbygden idag har att reduceras ytterligare.

Prioritera hela stråk

Uppdragets direktiv anger att inriktningsunderlaget ska bedöma samhällsekonomiska effekter av att planera för längre stråk jämfört att dela upp projektet i flera delar. Trafikverket konstaterar att för vissa åtgärdstyper uppstår positiva effekter redan vid genomförda delprojekt samtidigt som vissa effekter nås först när hela stråket är åtgärdat. På nära håll ser Länsstyrelsen följande exempel i Värmlands län.

Stråket Oslo-Stockholm med Värmlandsbanan och E18

Det ca 40 mil långa järnvägsstråket Oslo-Stockholm är i stort behov av utveckling och har vid en ombyggnad till en standard för trafikering i 250 km/h potential att överflytta i princip allt flyg mellan huvudstäderna till järnväg och därmed ställa om resandet i linje med uppsatta mål. En sådan ombyggnad skulle också avlasta Västra stambanan och därmed öka dess kapacitet samt innebära en betydande regional utveckling längs stråket. Arvika, Karlstad, Kristinehamn, Karlskoga, Örebro och övriga Mälardalen men även Oslo skulle knytas ihop till en funktionell arbetsmarknadsregion. Transporter av gods och militära förflyttningar i det viktiga öst-västliga stråket skulle säkerställas. Försvarssamarbetet inom NATO, med Norge som allierad, understryker behovet av stärkta öst-västliga kommunikationer i detta stråk. Stora delar av försvarsindustrin ligger längs stråket. Utbyggnaden har

dessutom bedömts som lönsam, och näringslivet har uttryckt en vilja att medfinansiera projektet.

Stråket ingår i den s.k. Nordiska Triangeln och har genom beslut i EU i december 2023 förts till stomnätskorridoren Scan-Med. Med ett sådant utpekande följer ett ansvar att också understödja utpekandet genom satsningar. EU betraktar viktiga kommunikationsstråk som kandidater för finansieringsbidrag även när slutmålet för sträckan ligger i ett icke-EU-land som Norge. Flera översiktliga studier av stråket har därför genomförts av såväl Trafikverket som den norska Jernbanedirektoratet. Nyligen ansökte bolaget Oslo-Sthlm 2.55 om utredningsmedel för lokaliseringsstudie av Nobelbanan, med regeringens godkännande.

Längs stråket finns flera delsträckor som ensamt innebär stora regionala vinster vid ett genomförande. Länsstyrelsen vill poängtera vikten av att hela stråket lyfts in i kommande nationella plan och att de delsträckor med störst regional nytta tas upp som namngivna och tidssatta objekt för genomförande omgående. I tidigare underlag nämns Kil-Kristinehamn med Kil-Karlstad som högst prioriterad delsträcka, Nobelbanan, Arvika-Kil samt Riksgränsen-Arvika som sådana delsträckor.

Väg E18, som också knyter Oslo till Stockholm i samma korridor, dras också med stora utvecklings- och underhållsbehov, framförallt i Värmland. Sträckan mellan Valnämotet och Riksgränsen till Norge har stråkets lägsta standard. På den norska sidan har större delen av vägen byggts om till 2+1-väg men på den svenska sidan i Värmland går det sakta. I den förra planperioden uppgavs att en fjärdedel av sträckan om 8 mil kunde lyftas in bland namngivna investeringar, givet att investeringsramen ökade med 10 %. Slutligen kom en mindre deletapp på en dryg åttondel med i planen (Töcksfors-Bäckevarv). Länsstyrelsen ser här risker med att stråket som helhet inte beaktas men att åtgärder fortsatt är nödvändiga för att öka trafiksäkerheten och tillgängligheten och därmed skapa goda förutsättningar och hög pålitlighet för godstransporter för näringslivet och arbetspendling såväl som för försvarsmaktens behov.

Slussarna vid Trollhätte kanal

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att full finansiering av nya slussar vid Trollhättan fortsatt prioriteras då sjöfarten över Väneren är en viktig del i ett större transportsystem. Dessa frigör kapacitet i väg- och järnvägsnätet och är ovärderliga för näringslivets transporter av skrymmande gods som saknar alternativa transportmetoder. Att

objektet betraktas som ett obundet objekt med risk för bortprioritering är inte acceptabelt givet näringslivets stora beroende av en säkrad sjöfart. Med utbyggnaden av artilleriregemente A9 i Kristinehamn där hamn med järnvägskoppling finns så understryks behovet ytterligare. Länsstyrelsen anser att objektet måste ingå i kommande plan.

Inlandsbanan

Regeringen har i december 2023 tillsatt en utredning av Inlandsbanan. Utredningen fokuserar på ett nytt avtalspartsförhållande mellan staten och Inlandsbanan AB. Utredningen ska beakta redundansfrågor i syfte att banan ska fungera som omledningsbana och fylla Försvarsmaktens behov. En fungerande nordsydlig transportkorridor i inlandet är av vikt, inte bara ur Inlandsbanans ursprungliga försvarssyfte utan den möjliggör också för många befintliga industrier och näringar längs banan att nå stambanor och hamnarna vid Vänern. Inlandsbanans potential att avlasta vägnätet från gods och militära transporter behöver jämföras med ombyggnad av vägnätet för tyngre transporter. Länsstyrelsen ser stora nyttor med åtgärder på banan ur dessa aspekter och för Bergslagsregionen och emotser utredningens resultat och förutsätter att propositionen inför kommande nationella plan författas så att planarbetet leder till åtgärder på banan.

Turismstråk

I Värmland finns flera målpunkter för turismen men länet är, i transportvolym räknat, ett transitlän för turismen som ska nå de svenska och delar av de norska fjällen från bl.a. sydvästra Sverige och Danmark. För att nå skiddestinationerna nyttjas genom Värmland främst väg E45 samt väg 26 och 62 som har stora behov av både utveckling och underhåll. Åtgärder på dessa vägar får stor regional nytta och höjd trafiksäkerhet, särskilt för långväga resande i försämrat vinterväglag, med positiva effekter för nämnda turismstråk och näringarna i dess slutdestinationer. Dock möjliggör inte medlen i den regionala transportplanen en ombyggnad av mötesseparerad väg i en rimlig takt i förhållande till behovet. Av detta skäl behöver stråket som helhet bedömas och medel fördelas till länsplanen så att målen kan nås.

Ökad bärighet i vissa stråk

Uppgraderingen av bärighetsklass till nivå 4 (BK4) på landets vägar är en åtgärd som beräknas ha stor samhällsekonomisk nytta och möjliggör att färre fordon kan transportera mer gods vilket förväntas leda till

mindre utsläpp och störningar. Åtgärderna behöver dock planeras så att stråkeffekter uppstår inom rimlig tid. Länsstyrelsen vill därför lyfta vikten av att bärighetsåtgärder i första hand behöver fokuseras till de vägar där huvudsakligt mål för transporterna är långväga och inte möjliga att genomföra på annat vis. Länsstyrelsen ser dock att det många gånger går att genomföra transporter på annat vis, exempelvis med tåg. Omlastningsterminalen för timmer i Torsby, som avlastar vägnätet med ca 7 000 lastbilar med rundvirke årligen är ett gott exempel på andra åtgärder som bör övervägas i första hand. Länsstyrelsen efterfrågar därför direktiv för transportplanerna att fokusera utbyggnad av BK4-klassade till de vägar där lösningar likt timmerterminalen i exemplet ovan inte är möjliga.

Transportsektorns påverkan på vår livsmiljö

Klimatpåverkan

Transportsektorn står för en stor andel av samhällets utsläpp av klimatpåverkande gaser och kommer så fortsätta göra under en lång tid även om utfasning av fossila bränslen i fordonsflottan är påbörjad. Att Sverige liksom alla länder behöver minska sin klimatpåverkan är ett allmänt vedertaget konstaterande, som uttrycks i mål och överenskommelser samt i regeringens direktiv till Trafikverkets uppdrag att ta fram en inriktning för nästa planperiod. Länsstyrelsen saknar därför ett tydligare resonemang kring hur transportplaneringen kan bidra till det arbetet. Att konstatera att utsläppen måste minska men samtidigt bedriva planering som omhändertar prognosticerad trafikökning på väg genom att tillgodose detta förmodade behov ser Länsstyrelsen som svårförenligt. Större fokus behöver läggas på att minska målkonflikten mellan ökad tillgänglighet /kapacitet och minskad klimatpåverkan för att planeringen ska gå i linje med regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Genom ökad transporteffektivitet och ett minskat trafikarbete i syfte att nå klimatpolitiska mål nås även näringspolitiska och transportpolitiska mål.

Inte ens med en snabb elektrifiering klaras omställningen eftersom fordonsflottans andel förbränningsmotorer trots allt kommer vara hög under en lång övergångstid.

Trots att elfordonsflottan utökas och att skiftet i sig innebär utsläppsminskningar vill Länsstyrelsen lyfta att energiåtgången per personkilometer och vikt-kilometer är högre för vägtransporter än för järnvägs- och sjöfartstransporter, varför det övergripande målet bör

vara att överflytta så stora transportvolymen som möjligt till järnväg och sjöfart. Sjöfartens utsläpp minskar än mer med utvecklingen av fossilfria drivmedel för fartyg, vilket ökar nyttan av sjötransporter än mer. Detta bör därför återspeglas i kommande proposition och direktiv till planupprättarna.

Buller och andra störningar

I direktiv till uppdraget att ta fram inriktningsunderlag framgår att Trafikverket ska belysa möjliga effekter för bostadsbyggande, landsbygdsutveckling och regional utveckling. Länsstyrelsen vill i sammanhanget understryka att en förutsättning för utveckling inom dessa områden förstås är en tillgänglig infrastruktur, men också möjligheten att kombinera närhet till densamma utan så stora störningar att attraktiviteten går förlorad. Vid nyetablering av bostäder är det möjligt att undvika lägen som är utsatta för buller, vibrationer, ljus och andra störningar, men ett mycket stort bestånd av bostäder samt attraktiva natur-, kultur- och friluftsupplevelser är belägna med sådan närhet till befintlig infrastruktur att oönskade störningar som minskar dess attraktivitet är ett problem. För att förbättra boendemiljön i transportnära lägen, exempelvis stations- och samhällen, bör Trafikverket ta större hänsyn till ökad boendekvalitet och hälsa vid befintliga bostäder men också beakta möjligheten att komplettera och utveckla i dessa lägen vid övervägandet av kostsamma åtgärder mot störningar. Attraktivitet, besöksvärden och lokal samfinansieringsmöjlighet bör i större grad ingå i den samhälls-ekonomiska kalkylen och den samlade effektbedömningen för investeringsobjekt.

Luftkvalitet

Efter det att underlaget skickats på remiss har EU:s nya luftkvalitetsdirektiv beslutats och det kommer innebära skärpa miljökvalitetsnormer för luft från år 2030. Bakgrunden till de skärpta reglerna är att forskning visar på negativa hälsoeffekter redan vid mycket låga halter. Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning (IVL) visar genom studier att antalet förtida dödsfall till följd av luftföroreningar från vägtrafik vida överstiger antalet trafikolycksdödade. Huvudbudskapet är att varje minskning av utsläpp till luft får positiva effekter. För att klara normerna vid inträdandet av reglerna 2030 och minska de negativa hälsoeffekterna måste dagens planering ta höjd för detta. En ökning av vägtrafikens elektrifiering bidrar förstås till de förbränningsrelaterade utsläppen men slitagepartiklar tenderar snarare att öka med elfordonens generellt större vikter och det prognosticerat ökande

transportarbetet på väg. Även dessa effekter behöver vägas in i de samhällsekonomiska beräkningarna vid avvägning mellan olika satsningar och ges större betydelse i studier av synergieffekter med andra mål.

Biologisk mångfald

Landets transportinfrastruktur medför stor påverkan på den biologiska mångfalden. Trafikverket har därmed ett stort ansvar att minimera denna påverkan. Länsstyrelsen anser att Trafikverket uppvisar stor kompetens och kännedom om påverkan och att utveckling sker för att hantera dessa frågor i planering och skötsel av anläggningarna i landet. I sammanhanget vill Länsstyrelsen lyfta Trafikverkets arbete med anläggandet av planskilda viltpassager som kan förväntas medföra positiva effekter för flera djurarter som också medför positiva bieffekter för friluftslivet.

Länsstyrelsens erfarenhet är dock att hur väl dessa frågor omhändertas skiljer sig mellan landets delar och mellan olika projekt. Det är Länsstyrelsens övertygelse att arbetet går att utveckla ytterligare och därför är det glädjande att se att Trafikverket i inriktningsunderlaget lyfter behovet av att få utökade mandat att arbeta med kompensatoriska åtgärder även utanför anläggningarnas område. I dag saknas egentliga verktyg för Trafikverket att arbeta för detta och planeringen blir kravundvikande på ett sätt som gör planering och prövningar hos myndigheter och domstolar onödigt komplicerad. Ett nytt arbetssätt inom det området bedömer Länsstyrelsen är av stor vikt för den biologiska mångfalden, vår gemensamma livsmiljö men också för Sveriges möjlighet att följa såväl vår egna miljölagstiftning som EU-direktiv om krav på kompensation vid intrång och skada på naturvärden. Trafikverkets önskemål bör höras för att underlätta vid de prövningsprocesser som många projekt stöter på.

Förslaget om att stötta enskilda väghållare i arbetet med biologisk mångfald vill Länsstyrelsen lyfta som ett mycket viktigt förslag som överför myndighetens kunskap till fler aktörer.

Vidare vill Länsstyrelsen lyfta målkonflikten mellan en ökad biobränsletillverkning från skoglig bioråvara och det allvarliga läget för skogens biologiska mångfald. Här behöver alla sektorer se till möjligheten att istället minska all ytterligare påverkan och finna andra lösningar i första hand.

Vattenkvalitet

Transportinfrastruktur påverkar vårt vatten genom utsläpp från trafiken och från olyckor och genom att skära av vattendrag och påverka grundvattenströmningar. Vid nyanläggning av infrastruktur tas bättre hänsyn än förr till denna påverkan genom god utformning av diken, broar och trummor. Länsstyrelsen vill lyfta behovet av att arbeta mer målinriktat med anpassningar och förbättringar även vid befintliga anläggningar då en stor del av infrastrukturen är byggd för länge sedan med en låg grad av önskvärd anpassning. Sådana åtgärder behöver ingå i och finansieras av underhållsarbetet.

Trafikolyckor

Nollvisionen är en ledstjärna i infrastrukturplaneringen. Den innebär att antalet dödade och svårt skadade i transportsystemet ska gå mot noll. Arbetet är mycket viktigt och uppges ofta vara ett av projektmålen i olika infrastrukturprojekt. Ombyggnad av riskfyllda vägvsnitt, farliga korsningspunkter och införandet av mitt- och sidoräcken är en bärande del i detta arbete och det har en positiv effekt. Mitträckes-separering införs när landsväg byggs om till s.k. 2+1-väg. Vanligen höjs då samtidigt hastigheten i vägvsnittet.

Länsstyrelsen vill här lyfta målkonflikten mellan trafiksäkerhet för fordonstrafikanten och den oskyddade trafikanten. Med räcken och ökad hastighet ökar barriären för andra trafikanter att korsa eller transportera sig längs vägen och kostnaden för att anlägga planskilda över- eller underfarter täcker sällan upp för den ökade barriären, vilket får till följd att människor antingen korsar vägen på ett farligare vis eller får stora omvägar till sina målpunkter. Barn och andra grupper som inte själva har bil får en försämrad lokal tillgänglighet. De areella näringarnas behov av att kunna framföra större fordon och nå sina marker påverkas. Ett större fokus på dessa grupper behövs för att ombyggnationerna ska gynna fler. Utveckling inom området kan förslagsvis tas omhand genom den del av finansieringsramen som avsätts för forskning.

Ett minskat transportarbete på väg och överflytt av gods från väg till järnväg bör i det perspektivet lyftas som trafiksäkerhetshöjande åtgärder och nyttan även ur detta perspektiv behöver vägas in i samhällsekonomiska beräkningar. Åtgärderna ligger också i linje med regeringens klimatpolitiska handlingsplan och hänsynsmålen i de transportpolitiska målen.

Länsstyrelsen välkomnar Trafikverkets förslag att gå vidare med och introducera s.k. sträck-ATK som mäter hastighetsefterlevnad på en sträcka snarare än endast vid en punkt. Även förslaget om hastighets-säkring som upphandlingskrav framstår som lovande. Vid en jämförelse som Region Värmland genomfört omkom 79 respektive 58 procent fler i trafiken i Värmland jämfört med Västra Götaland och Halland under perioden 2003-2022. Det är oacceptabla skillnader inom landet och därför framstår det som än viktigare att läns-transportplanerna finansieras utifrån behov i det regionala vägnätet för att inte utöka klyftan mellan regionerna vad gäller trafiksäkerhetshöjande åtgärder.

Tidsfaktorer

Omställning av transportsystemet tar tid. Den redan byggda infrastrukturen och den befintliga fordonsflottan kan inte förändras i den omfattning som skulle behövas, inom den tidsram som gällande klimatmål stipulerar. Parallellt med att arbeta med överflytt av transport på väg till transport på järnväg och sjöfart – i de stråk där kapacitet redan finns eller lätt kan utökas med mindre åtgärder eller längre tåg – så är det möjligt att öka inblandningen av fossilfria bränslen i bensin och diesel. Dessa faktorer är beroende av politisk vilja men är åtminstone möjliga att påverka på relativt kort sikt.

Vad gäller övergången till en elektrifierad fordonsflotta ser Länsstyrelsen att det kan finnas tröskeeffekter som blir utmanande att hantera då ett fullt tillgängligt nätverk av laddstationer och traditionella fossilbränslemackar behöver existera samtidigt. Det finns därför incitament att förkorta övergångsperioden.

Trafikverket bör med anledning av ovanstående ta en större roll i såväl fyrstegsprincipens första och andra steg, såväl som i den övergripande planeringen av en effektiv och jämlikt fördelad laddinfrastruktur för nästa generations fordonsflotta. Medel för detta behöver adresseras i kommande plan, exempelvis i form av stadsmiljöavtal eller liknande som stimulerar övergången i hela landet.

Klimatanpassning

Samhällets robusthet behöver öka för att hantera framtida klimatrelaterade utmaningar. För transportinfrastrukturen gäller detta bl.a. att anläggningar ligger på översvämnings- och skyfallssäkrade nivåer och att dagvatten kan omhändertas utan påverkan.

Naturanpassade klimatanpassningsåtgärder är ofta ett effektivt sätt att lösa problem intill infrastruktur. Det kan dock vara utmanande och tidsödande att exempelvis lösa vattenåtgärder utanför väg- eller järnvägsområden. Här anser Länsstyrelsen att Trafikverket behöver arbeta mer med att hitta goda modeller för proaktiva samarbeten med andra aktörer och markägare för att lösa sådana behov.

Länsstyrelsen saknar en gemensam syn inom staten på vilka planeringsnivåer för översvämning och skyfall som ska gälla och med vilka nederbördsfrekvenser och klimatfaktorer som anläggningarnas dagvattensystem dimensioneras för. Vid tillsyn av kommunala detaljplaner ställer Länsstyrelsen krav på planeringsnivåer för bebyggelse och tillfartsvägar utifrån Boverkets tillsynsvägledning, som i dagsläget har en högre ambitionsnivå än den som Trafikverket planerar för. Ny sammanhållen bebyggelse och samhällsviktig verksamhet bör enligt Boverkets tillsynsvägledning inte planeras under högsta beräknade nivå eller flöde (beräknad återkomsttid 10 000 år) och samma verksamheter ska klara att hanteras ett skyfall med återkomsttid på 100 år. Trafikverket planerar infrastruktur för att (helst) klara nivåer och flöden med återkomsttid på 200 år och trummor och andra delar av dagvattensystemet ska hantera nederbörd med en återkomsttid på 10 år. Klimatfaktorn som Trafikverket använder är RCP 4,5 medan gängse metod inom planering enligt plan- och bygglagen är RCP 8,5. Länsstyrelsen ser ingen anledning att planera med annat scenario än RCP 8,5 då inget än så länge talar för att ett mer konservativt scenario är mer sannolikt.

Här bör samhället kunna förmå att planera för samma nivåer för att skapa ett enhetligt och robust och sammanhängande system. Den nyligen beslutade nationella strategin för klimatanpassning har adresserat just detta behov och tillsatt en utredning för att hitta lagförslag inom området. Utfallet är alltså ännu inte klart men sannolikt behöver Trafikverket förbereda sig för en ökad ambitionsnivå inom området vilket torde innebära ökade kostnader vid nybyggnad och ombyggnad, som de ekonomiska ramarna följaktligen behöver kalibreras för.

Sveriges försvarsförmåga behöver öka

I underlaget beskrivs landets pågående upprustning och det konstateras att transportsektorn är av stor vikt för landets försvarsförmåga. Även om riktade försvarssatsningar inte ska ingå i budgetramen för aktuell infrastrukturplanering så kommer många gånger civila och militära behov att sammanfalla och därmed ökar ett större

försvarsfokus nyttan av satsningar i vissa stråk. Trafikverket lyfter dock behovet av att oklarheter kopplade till uppdelningen mellan riktade försvarsåtgärder och civilförsvarsåtgärder med synergier förtydligas för att erhålla effektiv samplanering och prioritering. Länsstyrelsen delar den bilden och uppmanar på samma vis till förtydligande i området.

Kopplat till civil beredskap ur ett värmländskt perspektiv är det viktigt att lyfta följande punkter:

- Trafikverket poängterar att NATO-medlemskapet kommer ställa ökade krav på transporter i den öst-västliga riktningen. För Sverige som är ett långsträckt land i nord-sydlig riktning utgör detta i viss grad en omställning i planeringsparadigmet för infrastruktur ur nationellt perspektiv. Det ökade fokuset på ett öst-västligt transportperspektiv bedömer Länsstyrelsen blir extra påtagligt för Värmland då länet i allra högsta grad kommer att vara ett så kallat transitlän i både nord-sydlig och öst-västlig riktning vilket innebär att väg- och järnvägsnätet behöver klara den typen av ökad belastning som exempelvis värdlandsstöd och truppförflyttningar medför. Försvarsmaktens transportkarta visar tydligt vilka stråk i Värmland som kommer att bli aktuella för att transportera såväl egna trupper men även övriga länders styrkor.
- Trafikverket har både i inriktningsunderlaget och underlagsrapporten Åtgärder för att stärka förmågan inom krisberedskap och civilt försvar inom beredskapssektorn för transporter vid ett flertal tillfällen tydliggjort brister i behov av anslag för åtgärder kopplade till beredskap och finansieringsformer. Utifrån nu gällande lagstiftning och styrning har Trafikverket endast möjlighet att hantera en mindre del av behoven kopplat till civil beredskap, inom ramen för ordinarie infrastrukturplanering. Detta förhållande behöver adresseras och lösas ut för att åtgärdsplanering ska fungera i detta syfte.
- Av de identifierade behoven som inte täcks av förslagen i inriktningsunderlaget kan bl.a. nämnas icke statlig reservinfrastruktur, exempelvis hamnar, där det finns en tydlig koppling till statlig infrastruktur i form av farleder, vägar och järnvägar. Konsekvenserna av NATO-inträdet och utvecklingen av värdlandsstöd kommer att få stor påverkan på transportsektorn och Trafikverket. Inriktningsunderlaget saknar uppskattning av vilka kostnader detta kan komma att medföra.

Länsstyrelsen anser att det i kommande planförslag behöver klargöras om dessa kostnader ska fördelas från investeringsramen eller särskilda medel. En tydlighet i detta avseende riskerar att medföra negativ inverkan på dessa behov.

- Trafikverket pekar också på behovet av författningsförändringar och planeringsprocesser för ett skyndsamt genomförande av åtgärder. För genomförande av fysiska åtgärder motiverade utifrån totalförsvarets behov på statliga vägar och järnvägar gäller idag samma lagstiftning som för andra åtgärder avseende miljökrav och planläggningsprocess. För ett skyndsamt genomförande enligt Försvarmaktens framställan, så behöver undantag från viss lagstiftning beviljas, enligt Trafikverket. Länsstyrelsen ser behovet men påpekar samtidigt att det krävs stor intern kompetens inom Försvarmakten för att ta ansvar för att sådana åtgärders miljöpåverkan trots undantag inte blir oacceptabla. Styrning och kompetens för att undvika negativa effekter bör därför tas fram i särskild ordning.
- Trafikverket har i underlagsrapporten föreslagit tre ambitionsnivåer för Trafikverkets arbete med civil beredskap där Länsstyrelsen ser den högsta nivån som nödvändig för att Sverige ska kunna få en robust infrastruktur med god beredskap. Den innebär bl.a. ökad tillgång till försörjningsmateriel för järnväg, fysiskt skydd och cybersäkerhet.
- Länsstyrelsen anser att behoven som följer av NATO-inträdet och utvecklingen av världlandsstödet behöver ingå i såväl inriktningsunderlaget som i den nationella planen. Även de delar av Försvarmaktens behov som kan utgöra en del av det allmännas infrastruktur behöver inkluderas. Att samla planeringen av all ickekonfidentiell infrastruktur skulle skapa en bättre överskådlighet och underlätta identifierandet av synergieffekter mellan civila och militära behov vilket skulle underlätta prioritering av medelstildelning.

Prioritering baserad på bärighet

Militära konvojer innehåller stora och tunga fordon vilket ökar belastningen på vägar och broar. Det är därför viktigt att Trafikverket i sin prioritering av vilka vägar och broar som ska rustas upp till BK4 säkerställer att objekt som ingår i Försvarmaktens transportkarta får en hög prioritet och att ombyggnad möter behoven som militära konvojer kräver. Vissa av länets broar och vägar befinner sig dessutom

i områden där det finns en ökad rasrisk och dessa risker är minst lika angelägna att identifiera och åtgärda i syfte att möjliggöra för militära transporter.

Möjligheten till omprioritering öppen

Länsstyrelsen har tidigare kritiserat den praxis som hittills rått i infrastrukturplaneringen som inneburit att redan beslutade objekt i nationell plan inte ska omprövas i senare planläggning. En ”lagt kort ligger”-princip vars syfte varit stabilitet och förutsägbarhet men som många gånger utgjort ett hinder för omprioritering när ny kunskap eller nya behov framträder under tiden som samhället utvecklas och förändras. Vissa objekt har beslutats om i nationell plan ett decennium eller mer innan de planeras att byggas och såväl nyttan som det ursprungliga behovet har förändrats. Istället för att vara bunden till att genomföra en kostsam investering som inte längre upplevs som aktuell, är det bättre att kunna agera snabbfotad och prioritera enligt ny kunskap och behov.

I direktiv till framtagandet av inriktningsunderlaget ges Trafikverket nu möjlighet att frånga denna princip och faktiskt prioritera om, vilket Länsstyrelsen i grunden välkomnar. Avgörande för om möjligheten leder till positiva förändringar är enligt Länsstyrelsen att omprioritering sker med grund i relevanta mål.

Regional utveckling i Värmland

I direktivet som regeringen gav Trafikverket ska förslaget bidra till regional utveckling, landsbygdsutveckling och ett stärkt näringsliv.

I underlagets Bilaga 2 redogörs för samtliga 21 regioners inspel till Trafikverkets förslag. Länsstyrelsen delar i stort den bild av utmaningarna som regionerna framställer, för att inte hämma och skapa stagnation och hindra nyetableringar. Det rör bland annat:

- Infrastrukturen måste tillmötesgå samhällets behov av effektiva gods- och persontransporter. Den statliga järnvägen behöver kunna erbjuda avlastning från vägnätet och vara pålitlig.
- Arbetsmarknadens behov av kompetens måste mötas. Möjligheten till arbetspendling behöver i flera stråk utvecklas genom att arbetsmarknader knyts samman och når fler människor.

- Det regionala vägnätet och järnvägen är avgörande för en fungerande arbetsmarknad i hela länet. Gods- och persontransporter inom länet måste fungera väl. Skogsnäringen och industrierna i länet är helt beroende av detta.
- Likt vad som framkommit i yttrandet ovan understryker regionerna en oro för att ett ensidigt fokus på underhåll motverkar utvecklingen av transportsystemet i länet.
- Statlig finansiering av steg 1- och 2-åtgärder i fyrstegsprincipen bör möjliggöras i större utsträckning.
- En oro för att hastighetssänkningar på väg genomförs utan att kompensera tillgängligheten med minst lika goda alternativ. I många delar av länet är transport på väg är den enda transportmöjligheten.
- Två tredjedelar av dödsolyckorna på statlig väg inträffar på 70- och 80-vägar, som framförallt utgörs av regionalt vägnät och att medel för olycksförebyggande åtgärder inte räcker till.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Georg Andrén med plan- och infrastrukturhandläggare Emil Jessen som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Tomas Sahlström, rättschef Göran Wirdéus och enhetschef Anna Nordlander medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.