



LÄNSSTYRELSEN  
UPPSALA LÄN

Åsa Blomster  
Planhandläggare  
010-22 33 226  
asa.blomster@lansstyrelsen.se

Yttrande

1(7)

2021-01-27

341-8525-20

Infrastrukturdepartementet  
[I.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:I.remissvar@regeringskansliet.se)

## Länsstyrelsen i Uppsala läns synpunkter på inriktningsunderlag för transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022-2033 och 2022-2037. Ert dnr: I2020/02739

### Beskrivning av ärendet

Länsstyrelsen i Uppsala län (Länsstyrelsen) har fått Trafikverkets Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022-2033 och 2022-2037 (rapport 2020:186) på remiss från Infrastrukturdepartementet. Inriktningsunderlaget är upprättat av Trafikverket i enlighet med regeringens direktiv 2020-06-25, Uppdrag om att ta fram inriktningsunderlag för transportinfrastrukturplaneringen för en ny planperiod.

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

### Sammanfattning av Länsstyrelsens synpunkter

- Länsstyrelsen förordar att planeringsramen utökas med 20%, att planperioden är 12 år och att nya stambanor lyfts ur och hanteras som särskilda samhällsbyggnadsprojekt.
- Länsstyrelsen anser att det är av största vikt att det finns finansiering i kommande plan för genomförande av åtgärder på Ostkustbanan med två nya spår mellan Uppsala C och länsgränsen till Stockholm, stationer i Alsike och Bergsbrunna samt den utbyggnad som krävs vid Uppsala C. Enligt avtal mellan stat och kommun ska hela spårdragningen vara klar 2032-2034.
- Länsstyrelsen anser att om Sveriges slutförvar av kärnbränsle förläggs till Östhammars kommun ska nödvändiga åtgärder i väginfrastrukturen, främst väg 288, finansieras i nationell plan för transportinfrastruktur.
- Länsstyrelsen stödjer Trafikverkets slutsatser inom regeringsuppdrag som redovisades maj 2020 att vid större objekt i den nationella planen ska aktuell länsstyrelse erhålla särskild finansiering. Länsstyrelsen anser att Trafikverkets förslag är bra och vill understryka att det är av stor vikt för genomförande av åtgärder med avtal enligt stat och kommun att finansieringen till Länsstyrelsen kommer på plats senast till 2022.
- Länsstyrelsen har invändningar mot att ett bilbaserat samhälle och basprognosen för trafikutveckling fortfarande förefaller vara utgångspunkten i Trafikverkets

Postadress 751 86 UPPSALA Gatuadress Bäckens gränd 17

Telefon 010-22 33 000 FAX 010-22 33 010

E-post uppsala@lansstyrelsen.se WEB [www.lansstyrelsen.se/uppsala](http://www.lansstyrelsen.se/uppsala)



2021-01-27

341-8525-20

förslag till inriktningsunderlag. Länsstyrelsen anser att hänsynsmålet bör utgöra utgångspunkt för att styra transportutvecklingen i det håll som efterfrågas av Regeringen i uppdragsbeskrivningen.

- Länsstyrelsen delar inte bedömningen att påverkan från trafik på väg kan minskas i tillräckligt stor omfattning genom enbart elektrifiering, användandet av biodrivmedel samt höga bränslepriser. Vägtrafik medför flera negativa effekter än klimatförändrande utsläpp, t.ex. anspråk på mark, buller, viltolyckor mm. och åtgärder bör riktas mot att främja ett mer transportsnålt samhälle.
- Det är av största vikt att eleffektfrågan i Uppsala beaktas så att det finns möjlighet till elektrifiering av fordon och vägar.
- Arosälänken, en järnvägslänk mellan Västerås och Uppsala, är en brist i transportsystemet som måste utredas ytterligare.

### Länsstyrelsens synpunkter

#### *Allmänna synpunkter på inriktning*

Länsstyrelsen välkomnar intentionen att inriktningsunderlaget ska bidra till att klimatmålen nås enligt uppdraget från Regeringen. Trafikverket föreslår att klimatmålen ska nås genom omfattande elektrifiering, ökad andel biogasdrivmedel samt högre bränslepriser. Dessa är åtgärder delvis utanför Trafikverkets rådighet och dessutom konstaterar Länsstyrelsen att transporteffektiv samhällsplanering utelämnas. Länsstyrelsen har starka invändningar mot att ett bilbaserat samhälle och basprognosen för trafikutveckling fortfarande förefaller vara utgångspunkten för Trafikverket. Länsstyrelsen anser inte att inriktningsunderlaget uppfyller viktiga aspekter av uppdraget och anser att hänsynsmålet bör utgöra utgångspunkt för att styra transportutvecklingen i det håll som efterfrågas av Regeringen i uppdragsbeskrivningen.

Det scenarioarbete som inriktningsunderlaget grundas på är kopplat till basprognosen och utesluter till stor del åtgärder för transporteffektivisering. Till exempel beaktas hänsynsmålet inte i de samhällsekonomiska effektbedömningarna då bedömningarna inte inkluderar hälso-, klimat- eller trafiksäkerhetsnyttor. Detta strider mot Regeringens uppdrag som understryker att samhällsekonomiska kalkyler ska baseras på ett trafikarbete som är förenligt med ett scenario där klimatmålen uppnås. Det rådande fokus på kortare bilpendlingstider kan skymma andra samhällsekonomiska effekter och utesluta alternativ med positiv samhälls- och miljöpåverkan. Till exempel kan sänkta hastigheter på vägarna innebära vinster i form av lägre utsläpp, bättre trafiksäkerhet och förflyttning till resande med alternativa färdmedel.



### ***Fördelning av planeringsramen och finansiering till länsstyrelsen***

Länsstyrelsen förordar att planeringsramen ska utökas med 20% att inom planperioden 2022-2033 samt att stambanorna ska lyftas ur och hanteras särskilt.

Länsstyrelsen delar bedömningen att det finns ett behov av att vårda och underhålla det befintliga infrastruktursystemet, men det behövs även en utveckling med ny infrastruktur bland annat den järnvägssatsning i Uppsala län där planeringen påbörjats. I Uppsala län är det av största vikt att det finns finansiering i kommande plan för genomförande av åtgärder på Ostkustbanan med två nya spår mellan Uppsala C och länsgränsen till Stockholm, stationer i Alsike och Bergsbrunna samt den utbyggnad som krävs vid Uppsala C. Åtgärderna ingår i de större samlade exploateringar där staten ingått avtal med Uppsala och Knivsta kommuner. Enligt avtalen ska hela spårdragningen vara klar 2032-2034. Det är åtgärder som är viktiga i ett regionalt och storregionalt perspektiv, men också nationellt för att satsningar på Ostkustbanan norrut ska få full effekt.

Regeringen kan fatta beslut om Sveriges slutförvar av utbränt kärnbränsle ska etableras i Uppsala län och Östhammars kommun. Eftersom det blir en nationell anläggning anser Länsstyrelsen att finansiering av väginfrastrukturen, främst väg 288, ska ske i den nationella planen och inte belasta länstransportplanen.

För den nationella sjöfartens utveckling och framkomlighet i Mälaren är ombyggnaden av Hjulstabron väsentlig, ett objekt som sent föll bort i föregående nationella plan och som bör beaktas i kommande planomgång.

I länet finns det också behov av fortsatt utredning av förutsättningar för den s.k. Arosälänken, järnväg mellan Västerås och Uppsala. Behoven av länken har identifierats i det storregionala samarbetet "En bättre sats" och länsstyrelsen instämmer i bedömningen.

De avtal om större samlade exploateringar som har träffats mellan staten, regionen och Uppsala och Knivsta kommuner innebär också att det kommer att tas fram en mängd olika planer och fattas flertalet beslut kopplade till fysisk planering under många år framöver. Uppsala län är ett expansivt län, med befolkningsökning och bostadsbebyggelse i alla länets kommuner vilket innebär att befintliga resurser hos länsstyrelsen redan är hårt belastade. För länsstyrelsen är det viktigt att alla länets kommuner prioriteras inom samhällsplaneringen och det är därför inte möjligt att befintliga resurser koncentreras till ärenden kopplade till fyrsårsavtalen. Länsstyrelsen har behov av utökade ekonomiska ramar för att hantera den ökade ärendemängden. Detta har tidigare påtalats i budgetunderlag och den översyn som Statskontoret gjort av länsstyrelsernas fördelning av förvaltningsanslaget. Vissa ärenden kopplade till avtalen är påbörjade redan nu utan att några extra resurser har tillsatts.

I regeringsuppdraget till Trafikverket som redovisades maj 2020 genom Trafikverkets rapport "Uppdrag att analysera resursbehov för länsstyrelserna vid omfattande transportinfrastrukturinvesteringar" (rapportdatum 28 maj 2020) föreslog Trafikverket att större objekt i den nationella planen skulle rendera tillskott till berörda myndigheter. Länsstyrelsen anser att Trafikverkets förslag är bra och vill understryka att det är av stor vikt för avtalens genomförande att finansieringen kommer på plats senast till 2022. I avtalen förbinder sig parterna att bemanna sin organisation med de resurser som krävs för genomförandet. Länsstyrelsen är inte part i avtalet men länsstyrelsens förmåga att



bemanna sin organisation är avgörande för att avtalen ska kunna efterlevas. Det är därför rimligt att staten tillsätter resurser så att länsstyrelsen kan bemanna sin organisation, att det klargörs i inriktningsunderlaget och införs senast i samband med den nationella planen. Det är i sammanhanget viktigt att påtala att det inte endast är plankompetens som behövs hos länsstyrelsen utan även inom en mängd områden som t.ex. kulturmiljö, naturmiljö, vattenfrågor, Natura 2000, risk och säkerhet.

### ***Synpunkter på trafikens bedömda utveckling, basprognosen***

Enligt uppdrag från Regeringen ska inriktningsunderlaget utgå från att klimatmålen ska nås. Scenarierna som framtagits som underlag till den remitterade rapporten bygger på Trafikverkets basprognos som inkluderar en ökad vägtrafik, flygtrafik samt fler vägburna godstransporter. Denna utgångspunkt strider mot Regeringens uttalade intention att öka förflyttning från väg till spår samt att öka andelen transporter som görs kollektivt, med cykel och till fots. Då prognosen har en mer framstående roll i inriktningsunderlaget än klimatmålen, blir prognosen styrande. I redovisningen av prognosernas träffsäkerhet visas exempelvis att regionaltågstrafik har ökat mer än prognostiserat, utan att en förklaring kunnat hittas med Trafikverkets traditionella analysverktyg. Samtidigt har prognosen över vägtrafiken visat sig överskatta den aktuella vägtrafiken. Detta pekar på ett behov av att se över analysmetoder i linje med hänsynsmålet. Länsstyrelsen anser att mer analys och scenarioarbete behövs för att ta fram alternativ som tydligare utgår ifrån ett önskat resilient framtidsläge med minskad klimatpåverkan.

### ***Transporteffektiv samhällsplanering***

Länsstyrelsen anser att inriktningsunderlaget är bristfälligt gällande analys och bedömning av åtgärder för transporteffektiv samhällsplanering. Länsstyrelsen anser att det är missvisande att i förslaget hävda att transporteffektiva åtgärder inte är en effektiv åtgärd och endast i marginell utsträckning kan bidra till att minska transportsektorns klimatutsläpp. Det behövs ett helhetsperspektiv, vägtrafikens påverkan beror inte bara på typ av bränsle utan den medför även anspråk på mark, buller, risker för oskyddade trafikanter, viltolyckor m.m.. Länsstyrelsen anser att Trafikverket i inriktningsunderlaget missar att olika typer av åtgärder samverkar och vill understryka betydelsen av att det är av största vikt att det satsas på olika åtgärder samtidigt, såsom främjande av gång-, cykel- och kollektivtrafik, färre parkeringar samt högre bensinpriser. Det är väsentligt att ta hänsyn till de synergier som uppnås med ett transporteffektivt samhälle såsom förbättrad folkhälsa när fler går och cyklar, förbättrad luftkvalitet och att ytor frigörs med minskad bilanvändning. Ovanstående är också ett avsteg från de slutsatser som Trafikverket beskrivit i myndighetssamarbetet SOFT. Där lyfts transporteffektiv samhällsplanering som ett viktigt led i att minska transportarbetet. Trafikverket noterar själv i underlagsrapporten Effekter, samhällsekonomisk effektivitet och hållbarhet att målluppfyllelsen beror på hur en bredare transportplanering bidrar till eller motverkar ett mer hållbart samhälle, exempelvis vilka former av resande och transporter som underlättas eller försvåras och vilka trafikmängder man planerar för. Mycket forskning<sup>1</sup>

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



2021-01-27

341-8525-20

pekar på den viktiga rollen som transporteffektiv samhällsplanering har i omställning till fossilfri transport, i synnerhet då åtgärder implementeras i synergi. Dessa samlade effekter har inte tagits med i tillräcklig utsträckning i varken scenarioarbetet eller bedömning av samhällsekonomiska nyttor av olika åtgärdsalternativ.

De ekonomiska styrmedlen som föreslås för att påverka det totala trafikarbetet anses vara ohållbara både gällande acceptans och genomförbarhet. Länsstyrelsen anser att mer flexibla ekonomiska styrmedel bör införas för att undvika orimliga privatekonomiska konsekvenser för boende utanför städerna. Ekonomiska styrmedel kommer inte att räcka för att minska det totala transportarbetet vilket kräver att ett mycket större fokus läggs på transporteffektiv samhällsplanering samt konkreta steg- 1 och -2 åtgärder enligt fyrstegsprincipen.

### ***Trafiksäkerhet och tillgänglighet och på landsbygden***

Enligt utredningen kommer trafikökningen att bli störst i landets befolkningstätaste regioner, men klart större utanför själva tätorterna än inom dem. Det är därför viktigt för Uppsala län, med många trafikströmmar till och från pendlingsnoder, att ta med alla trafikslag i samma system där även infrastruktur och transporter på landsbygden är med i den långsiktiga planeringen.

I utredningen lyfts att den största andelen av de som omkommer i trafiken, omkommer i det regionala vägnätet och att det behöver säkerställas att barn har möjlighet att säkert och på egen hand kan ta sig till och från skolan eller skolbussen. Därför behöver planeringen för kommande transportinfrastruktur minska fragmenteringen av landskapet och även utgå från de människor som bor och rör sig där och inte endast anpassas för de fordon och transporter som passerar genom landskapet. De 2+1-vägar som planeras och byggs har störst fördelar för fordon som transporteras på vägen. I Uppsala län utgörs de ofta av viktiga kollektivtrafikstråk med buss där det är viktigt att oskyddade trafikanter kan ta sig till och från busshållplatser och på ett säkert sätt ta sig till båda sidor av vägen. Dessutom finns också ofta behov av kompletterande gång- och cykelvägar, eftersom 2+1-vägarna inte erbjuder sådana transportmöjligheter. En grupp av oskyddade trafikanter är barn. Barnkonventionen är nu lag och kunskap om barns levnadsvillkor ska ligga till grund för beslut och prioriteringar, vilket får beaktas i det fortsatta arbetet.

Vägarna genom landskapet utgör också en del av den gestaltade livsmiljön och kan dessutom ha en stor påverkan på den gröna infrastrukturen och den biologiska mångfalden eftersom den kan vara en barriär i landskapet. Alla dessa faktorer måste samspela i prioriteringar, planering och genomförande av landets infrastruktur.

Länsstyrelsen delar bedömningen att investeringar i it- och kommunikationsinfrastruktur behövs för att möjliggöra uppkoppling av transportinfrastrukturen och samtliga trafikslag. Dessa investeringar bör om möjligt underlätta samförläggning med andra operatörer genom nedläggning av kanalisation och fiber som hyrs ut eller delas med andra liksom underlätta för utbyggnad av mobila bredbandsnät. Detta kan komma både resande och boende till del i olika delar av länet.



### ***Samhällsplanering samt åtgärdsvalsstudier***

Trafikverket framför behov av regional fysisk planering. Länsstyrelsen anser att inom ramen för översiktsplaneringen kan dialog föras mellan stat och kommun samt regionala aktörer. I ändringar i plan- och bygglagen från 2020 tydliggörs att mellankommunala frågor är viktiga och att de ska hanteras i översiktsplanen. Det viktiga är att det blir en dialog mellan aktörerna i samhällsplanerings-processerna och även om det inte finns regional planering i länet/regionen kan det finnas regionala planeringsforum som kan användas för dialog.

I Länsstyrelsens regeringsuppdrag Fi2019/03570/SFÖ ”Gemensamma arbetsmetoder vid omfattande transportinfrastrukturinvesteringar” redovisas problemen med att åtgärdsvalsstudier, som är ett viktigt verktyg i infrastrukturplaneringen där brister och behov ska identifieras, inte är reglerade i lag. Avsaknaden av krav på formen och innehållet i en åtgärdsvalsstudie gör att kvaliteten på underlag varierar och garanterar inte heller inflytande för berörda aktörer. Studierna har idag en osäker status som besluts- och inriktningsunderlag, dessutom saknas det tydlig styrning för hur de inriktningsbeslut som tas efter genomförd åtgärdsvalsstudie ska utformas. Länsstyrelsens har i uppdraget föreslagit en författningsreglering av åtgärdsvalsstudierna.

### ***Eleffekt och tillgång till biodrivmedel***

Länsstyrelsen anser att elförsörjning och effektproblematiken måste beaktas i samtliga planer som syftar till att öka elektrifiering av fordonsparken för att möjliggöra en hållbar och synergistisk utveckling av laddinfrastruktur, fordonspark och eldrift.

Biodrivmedel är ett alternativ till fossila bränslen och eldrift, och det finns resurser i vårt land för framställning av inhemska biobränslen. Den massiva ökningen av biodrivmedel som förespråkas bör dock analyseras med hänsyn till möjlig tillgång till biodrivmedel och alternativa användningar (t.ex. flyg) samt hållbarhet i produktion, både nationellt och för importerad vara. Länsstyrelsens bedömning, utifrån underlag från RISE, är att biodrivmedel inte kommer att räcka till alla behov samt att det är väldigt hög risk att drivmedlet inte kan tas fram på ett hållbart sätt med bland annat påverkan på biologisk mångfald.

### ***Mål och utmaningar i transportsystemet - godshantering***

Länsstyrelsen delar Trafikverkets bedömning att konkurrenskraftiga godstransporter är viktiga för Sveriges ekonomi. På samma sätt som det är viktigt att arbeta med att minska antalet personresor utan att minska tillgängligheten är det viktigt att stimulera högre fyllnadsgrad i fordon som transporterar gods. Globala trender förändrar näringslivet och transportbehoven. Redan innan Covid-19 pandemin påvisades tydliga mönster med en ökad e-handel, nära en fyrdubblad omsättning på tio år och med en prognostiserad ökad tillväxt. Ökad e-handel medför ökade transporter och privatpersoner är en direkt aktör som kan ställa krav på hur varor ska levereras. Trafikanalys föreslår i regeringsuppdraget ”Hur kan e-handels transporter bli mer hållbar” bland annat att krav bör ställas på e-handelsföretag att ge kunder information om miljöpåverkan utifrån olika leveransalternativ samt att e-handelsföretag skulle kunna låta mer miljövänliga leveransalternativ vara förvalda. Detta är förslag som kan utvecklas närmare tillsammans med branschorganisationer för både e-handels- och transportbranschen.



### ***Social hållbarhet***

Länsstyrelsen finner det positivt att inriktningsunderlaget genomgående lyfter jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv och kopplar an till transportpolitikens funktionsmål. Inriktningsunderlagets sammantagna bedömning i kap 7.2.8 *Jämställdhet och andra socioekonomiska aspekter* är dock att det finns stora utmaningar och att frågorna är komplexa etc. Dessutom finns det inga åtgärdsförslag för att uppfylla funktionsmålet inom transportpolitiken. Länsstyrelsen bedömer att avsaknaden av åtgärdsförslag är en brist som bör bearbetas.

### **De som medverkat i beslutet**

Beslutet har fattats av landshövding Göran Enander med planhandläggare Åsa Blomster som föredragande. I Handläggningen har klimat- och energisamordnare Aino Inkinen, enhetschef plan- och bostadsenheten Annika Israelsson, t.f. länsråd Cecilia Magnusson, avdelningschef samhällsavdelningen Christel Benfalk, handläggare bygg- och bostadsfrågor Karin Lindeberg, handläggare landsbygdsutveckling Karin Svanäng, handläggare social hållbarhet Katarina Persson, planhandläggare Katja Saranka och handläggare regional utveckling Ted Bergman deltagit.

### **Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter**

Information om hur vi hanterar dessa finns på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).

### **Kopia till**

[i.nationellplan@regeringskansliet.se](mailto:i.nationellplan@regeringskansliet.se)