SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-12-18

Ärendenummer
NV-25-044692

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037 (LI2025/01587)

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar satsningen på reinvesteringar och underhåll eftersom det är mindre resurskrävande än att bygga nytt. Naturvårdsverket delar Trafikverkets bedömning att den nationella planens bidrag till måluppfyllelse behöver stärkas genom kompletterande styrning i syfte att nå klimatmålen.

Naturvårdsverket är positiv till att medel avsätts för klimatanpassning av både väg- och järnvägsinfrastrukturen. Däremot är det inte tydligt hur långt de avsatta medlen kommer att räcka och hur stor del av bristerna som kan åtgärdas.

Naturvårdsverket är positiv till att miljöbedömningen nu är mer integrerad i framtagandet av planen. Naturvårdsverket bedömer dock att miljökonsekvensbeskrivningen har brister, bland annat avsaknad av nollalternativ och rimliga planalternativ.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket har avgränsat sitt yttrande och lämnar primärt synpunkter på skrivningar kopplade till klimat och miljö i remissunderlagen *Miljökonsekvensbeskrivning, Planförslaget* samt *underlagsrapport om transportutveckling.* Vi har valt att strukturera yttrandet utifrån tematiska områden, med hänvisning i texten till respektive remissunderlag.

Ytterligare styrmedel för att nå klimatmålen behövs

Naturvårdsverket ser positivt på att Trafikverket har utvecklat ett mer systematiskt och transparent tillvägagångssätt att analysera och prioritera namngivna investeringar, jämfört med tidigare planeringsomgångar.

Naturvårdsverket delar Trafikverkets bedömning att den nationella planens bidrag till måluppfyllelse inom klimatområdet behöver kompletteras med ytterligare styrning (MKB, sammanfattning). Trafikverket bedömer att ytterligare styrmedel för elektrifiering, fossilfria drivmedel och ekonomiska styrmedel för ökad transporteffektivitet krävs för att nå klimatmålet till 2045. Enligt Trafikverkets basprognos antas att fordonsflottan elektrifieras och att

BESÖK: STOCKHOLM – VIRKESVÄGEN 2
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

kvarstående drivmedel är helt fossilfria år 2045. Enligt Trafikverkets känslighetsanalys, där klimatutsläpp värderas 40 procent högre, påverkas inte rangordningen av de 75 högst rankade projekten (Planförslaget, avsnitt 9.1). Naturvårdsverket bedömer att en sådan slutsats är osäker i ljuset av antagandet om en fossilfri fordonsflotta.

Eftersom det krävs ytterligare styrmedel för att nå en fossilfri fordonsflotta till år 2045 är bedömningen att trafiken är fossilfri år 2040 förknippad med osäkerhet. Hur mycket utsläpp det blir från trafiken beror inte enbart på vilket år trafiken blir fossilfri utan också hur vägen ditt ser ut. Naturvårdsverket saknar en analys av hur den samhällsekonomiska lönsamheten, och därmed rangordningen av namngivna projekt, påverkas om klimatutsläppen blir större än vad Trafikverket förutspått. Naturvårdsverket bedömer att en kompletterande analys med högre utsläpp och högre värdering av utsläppen hade gett ett bättre beslutsunderlag och en mer korrekt riskbedömning gällande trafikens framtida klimatpåverkan.

Risk att trafikprognoserna är överskattade

Naturvårdsverket bedömer att det finns en risk att de trafikprognoser som planen bygger på är överskattade. Naturvårdsverket konstaterar att om trafiken överskattas i basprognosen, innebär det också överskattade tillgänglighetsvinster och restidsnyttor. Investeringarna ser således mer samhällsekonomiskt lönsamma ut än vad de skulle vara med ett antagande om lägre trafiktillväxt.

Enligt Trafikverkets känslighetsanalys påverkas endast rangordningen för ett par projekt om trafikvolymerna ökar eller minskar med 20 procent (Planförslaget, avsnitt 9.1). Naturvårdsverket bedömer att det är önskvärt att ompröva de investeringar som inte visar sig samhällsekonomiskt lönsamma om trafiktillväxten blir lägre, eller om klimatutsläppen från trafiken blir högre än vad Trafikverket förutspår.

En risk om trafiken är överskattad är att mer infrastruktur än vad som är nödvändigt planeras och byggs. Mer infrastruktur leder till inducerad trafik, det vill säga att trafiken ökar på grund av den förbättrade tillgängligheten med aktuellt trafikslag.

Klimatutsläpp från utveckling och vidmakthållande av infrastrukturen bör ligga i linje med Sveriges klimatmål

Trafikverket har flera scenarier gällande vidmakthållande och utveckling av infrastrukturen. Endast ett av scenarierna ligger i linje med Sveriges klimatmål (MKB, avsnitt 6.4.1). Naturvårdsverket bedömer att Trafikverket bör arbeta för att utsläppen ska ligga i linje med Sveriges klimatmål. Trafikverket är en stor aktör med möjlighet att genom sina krav och upphandlingar gå före och skapa en efterfrågan på infrastruktur med så liten klimatpåverkan som möjligt.

Prioritera järnväg

Naturvårdsverket välkomnar den nationella planens satsning på underhåll och reinvesteringar av järnvägen. Trafikverket ska under planperioden återta hela det eftersatta underhållet inom väginfrastrukturen samt det eftersatta underhåll som bedöms möjligt inom järnvägsinfrastrukturen.

I planförslaget skriver Trafikverket att det är möjligt att under planperioden återta viss del av det eftersatta järnvägsunderhållet (cirka 10 procent) (Planförslaget, avsnitt 6.2). Samtidigt skriver Trafikverket att resultatet av den upptrappning av järnvägsunderhåll som pågått sedan 2021 börjar synas och att

deras ökade förmåga gör att fler och större åtgärder kommer ut i anläggningen (Planförslaget, avsnitt 6.2). Trafikverket konstaterar vidare att det finns möjlighet att genomföra fler åtgärder än vad som ryms i de beräknade ekonomiska ramarna för 2027 och framåt (Planförslaget, avsnitt 6.2).

Naturvårdsverket bedömer utifrån resonemanget ovan att Trafikverkets förmåga att genomföra underhåll av järnvägsinfrastrukturen är större än vad som avspeglas i den nationella planen. Vi efterfrågar en bättre balans mellan åtgärder för väg respektive för järnväg i syfte att öka takten i omställningen till ett mer hållbart transportsystem.

Naturvårdsverket bedömer att kapacitetsbegränsningar på järnväg är ett stort hinder som behöver åtgärdas för att möjliggöra ett framtida hållbart transportsystem. Trafikverket konstaterar att järnvägstrafiken, i många delar med högt utnyttjande, som till exempel Västra och Södra stambanan, ökar snabbare än kapaciteten byggs ut. I dessa stråk riskerar alltså kapaciteten att begränsa trafikutvecklingen trots att vissa sträckor förbättras enligt planförslaget. Enligt Trafikverket finns det lönsamma åtgärder som skulle öka kapaciteten på Södra stambanan, men som inte har kunnat inrymmas i planen (Planförslaget, avsnitt 2.3).

Bärighetssatsning på väg i kombination med klimatanpassning

Den nationella planen innebär en satsning på ökad bärighetsklass i vägnätet. Naturvårdsverket bedömer att det är positivt att klimatanpassningsåtgärder genomförs som en del i detta arbete och att dessa sträckor prioriteras. Det framgår däremot att det också kan finnas delar av dagens vägnät som är mindre lämpliga för utökad godstrafik, exempelvis ur miljöhänsynsperspektiv (Planförslaget, avsnitt 6.1). Naturvårdsverket efterfrågar en mer detaljerad konsekvensanalys där såväl positiva som negativa effekter av satsningen belyses.

Behov av klimatanpassningsåtgärder

Naturvårdsverket är positiv till att medel avsätts för klimatanpassning av infrastrukturen. Vi anser dock att det inte är tydligt hur långt de avsatta medlen kommer att räcka och hur stor del av bristerna som kan åtgärdas (Planförslaget, avsnitt 6.1). Naturvårdsverket förutsätter att det inte sker någon höjning av bärighetsklassningen, eller andra åtgärder, om inte anpassning till ett framtida klimat sker samtidigt.

Naturvårdsverket anser att det i klimatanpassningsarbetet är viktigt att ha ett landskapsperspektiv snarare än att bara se till infrastrukturanläggningen. Lösningarna för klimatanpassning lyfts fram i den nationella planen framför allt som tekniska åtgärder (Planförslaget, sammanfattning och avsnitt 7.4). Naturvårdsverket bedömer att naturbaserade lösningar samt åtgärder utanför infrastrukturanläggningen kan vara både långsiktigt effektiva och lönsamma.

Ett arbetssätt som inkluderar hänsyn till landskapsperspektivet kräver samverkan mellan aktörer och markägare. Det behövs också nya angreppsätt som beskrivs i Trafikverkets egen rapport ”Naturbaserade lösningar för att hantera klimatrelaterade risker vid trafikinfrastrukturprojekt”. Naturvårdsverket förordar att ett sådant arbetssätt används även vid underhåll och åtgärder i befintlig infrastruktur. Syftet är att identifiera långsiktigt hållbara klimatanpassningsåtgärder som också är mångfunktionella.

Naturvårdsverket bedömer att klimatanpassningsarbetet även behöver lyftas fram i länstransportplanerna. Naturvårdsverket har fått länstransportplaner på remiss och har noterat att flera regioner inte ser klimatanpassning som en aspekt att beskriva i länstransportplanernas miljöbedömningar.

I Naturvårdsverkets yttrande över inriktningsunderlaget (NV-00503-24) var vi positiva till att Trafikverket ser möjligheter att öka effektiviteten i miljöåtgärder om myndigheten ges möjlighet att arbeta mer proaktivt. Det handlar bland annat om att det ges möjlighet att miljökompensera även utanför de egna anläggningarna. Naturvårdsverket bedömer att det skulle kunna vara ett väl fungerande angreppsätt att ge ersättning till markägare för robusthöjande åtgärder i syfte att skydda väg och järnväg i klimatanpassningssyfte.

Prioritera aktiva resor och ett transporteffektivt samhälle

Naturvårdsverket bedömer att det bör vara ett prioriterat område för Trafikverket att fortsätta arbeta aktivt för att säkerställa framdriften för cykelåtgärder när medlen till området är mer begränsade. Resor med gång och cykel skapar förutsättningar till ett aktivt resande i vardagen, men också för rekreation. Naturvårdsverket delar oron för att omställningen till ett mer hållbart transportsystem riskerar att tappa fart.

Naturvårdsverket konstaterar att ramen för ökad och säker cykling har minskat med 25 procent som en direkt följd av att cykelåtgärder på det regionala vägnätet framöver ska planeras och finansieras inom ramen för länsplanerna (MKB, avsnitt 7.2.2). Som Naturvårdsverket har uppfattat medlen till länsplanerna så finns det ingen öronmärkning till cykelåtgärder i dessa (Planförslaget, avsnitt 7.5).

Naturvårdsverket instämmer i miljöbedömningens medskick om att ur ett hälsoperspektiv, men även klimat- och miljöperspektiv, införa ”Någon form av statligt stöd till kommuner i syfte att driva på utvecklingen av hållbara och aktiva transporter i städer och tätorter. …” (MKB, avsnitt 8.1).

Naturvårdsverket vill poängtera att en snabbare omställning till mer aktiva resor tillsammans med ökad transporteffektivitet (det vill säga ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur) har positiva synergieffekter även på klimatutsläpp, exponering av luftföroreningar och buller. Detta kan också ge positiva effekter på markanvändningen och att behovet av grönytor för klimatanpassning, naturmiljön och människors hälsa kan tillgodoses istället för att mark tas i anspråk för infrastruktur.

Satsning på förorenade områden

Naturvårdsverket ställer sig bakom satsningen på åtgärder som undersökningar, saneringar, kontrollprogram av förorenade områden samt återställande av mark som gynnar naturmiljö. Naturvårdsverket ser även positivt på att Trafikverket under de senaste åren prioriterat arbetet med förorenade områden och att inventeringen i stort sett är klar.

Naturvårdsverket bedömer att det är önskvärt att Trafikverket inkluderar även markhälsa med anledning av markdirektivet som ska implementeras i Sverige. Direktivet innebär ett helhetsgrepp där inte enbart föroreningsgraden ska undersökas, utan alla de aspekter som påverkar markens funktion och förmåga att bidra med ekosystemtjänster.

Påverkan på vatten och vattenanknutna värden

Enligt Trafikverket medför den nationella planen negativa effekter för vatten och vattenanknutna värden (Planförslaget, avsnitt 9.4). Vägar och järnvägar i ny sträckning innebär i regel vissa negativa effekter, medan åtgärder i befintlig sträckning som regel kan åtgärda befintliga brister. Naturvårdsverket önskar att Trafikverket bättre beskriver vilka dessa negativa effekter är och hur de kan undvikas eller minimeras.

Naturvårdsverket saknar en analys av vilka områden som ska väljas ut eftersom Trafikverket avser att hantera ett tjugotal förorenade områden av 3600 objekt. Vi tolkar det som att prioriteringar görs för åtgärder vid platser med hög risk för förorening av yt- och grundvatten och vid bristfälliga befintliga vattenskydds- och dagvattenhanteringsanläggningar.

Högre ambitionsnivå behövs för rikade åtgärder

Naturvårdsverket ser positivt på att Trafikverket inkluderar en utökad budget för åtgärdsområdet Landskap. Att tillräckliga åtgärder för att främja biologisk mångfald samt minska hot (till exempel från invasiva främmande arter) genomförs är avgörande för att uppnå miljömålen samt EU:s och internationella mål om biologisk mångfald. Även inom områdena buller och vibrationer föreslås att budgeten ökas för riktade åtgärder i befintlig infrastruktur. Ökningen motsvarar dock inte behovet av åtgärder (MKB, avsnitt 4.2.1).

Naturvårdsverket bedömer att en utökad ambitionsnivå som beskrivs i miljökonsekvensbedömningen är att föredra (MKB, avsnitt 4,21). Åtgärder som syftar till utrotning av invasiva främmande arter är mer kostnadseffektiva om de genomförs i tidigt skede genom att spridning förebyggs (Planförslaget, avsnitt 7.4).

Naturvårdsverket är kritiska till att ambitionshöjningen för riktade miljöåtgärder i nuvarande plan, trots att den ökas, understiger det bedömda behovet. Miljöbedömningen konstaterar att ”Medel till riktade miljöåtgärder bör uppgå till minst den nivå som föreslås i planförslaget. Riktade miljöåtgärder bedöms vara ett effektivt sätt att åtgärda brister i befintlig infrastruktur.” (MKB, Sammanfattning).

Naturvårdsverket delar Trafikverkets bedömning att ”Trafikverket bör säkerställa att strävan efter kostnadsbesparingar och samhällsekonomisk effektivitet inte medför en sänkt ambition inom miljöområdet där det finns risk att det innebär att miljöbrister istället behöver åtgärdas i efterhand, då det ofta är mindre kostnadseffektivt än att säkerställa värden och funktioner från början” (MKB, Sammanfattning).

Naturvårdsverket har tillsammans med fyra andra myndigheter ansvar för att ta fram Sveriges första plan för restaurering av natur som ska lämnas in till EU-kommissionen i september 2026. Naturrestaureringsförordningen är dock direkt tillämplig i Sverige sedan augusti 2024. Naturvårdsverkets bedömning är att de nationella planerna kan behöva samordnas. Åtgärder som rör Trafikverkets anläggningar inom ökad biologisk mångfald vid vägkanter eller bekämpning av invasiva främmande arter är exempel på detta.

Miljöbedömningen saknar nollalternativ

Naturvårdsverket ställer sig bakom att miljöbedömningen nu är mer integrerad i framtagandet av planen.

Naturvårdsverket är positiv till att relevanta aspekter hanteras i miljöbedömningen. Däremot är hälsa, befolkning och aktivt resande något snävt avgränsat och bör utvecklas. Infrastrukturen har en barriäreffekt även på människor vilket kan motverka aktivt resande i anslutning till väg eller järnväg. Det kan också påverka människors tillgång till natur för friluftsliv i omgivande landskapet negativt. Infrastrukturens och trafikens negativa påverkan på landskapet medför ett behov av säkra passager även för människan.

Naturvårdsverket saknar en sammanfattande bedömning när det gäller kumulativa effekter som inkluderar de miljöeffekter som uppstår till följd av hela planen. Det vill säga även de effekter som uppstår till följd av förslag till åtgärder i länsplanerna.

Naturvårdsverket är kritiska till att Trafikverket redovisar och bedömer ett planalternativ och ett jämförelsealternativ, men att ett nollalternativ saknas. Naturvårdsverket bedömer att Trafikverket förutom det jämförelsealternativ som presenteras även bör redogöra för det framskrivna nuläget (nollalternativ) och de miljöeffekter som det innebär. Att redovisa och bedöma nollalternativet är en del av kraven som ställs i miljöbalkens kap 6 § 11 p 3a.

Naturvårdsverkets bedömning är att miljökonsekvensbeskrivningen inte kan anses vara korrekt genomförd utan ett nollalternativ. Det bidrar till osäkerhet om vad den föreslagna planen innebär i jämförelse med ett framskrivet nuläge. Ett tydligt nollalternativ skulle också göra effektbedömningen och jämförelsen mellan alternativen enklare att förstå. Vi bedömer att den nu är onödigt krånglig (MKB avsnitt 6.1). Underlag i MKB: n kan användas för att utveckla det framskrivna nuläget/nollalternativet (MKB, avsnitt 7.2).

Om jämförelsealternativet kvarstår som alternativ behöver det ses över. Detta eftersom Trafikverket själva anser att det inte är ett sannolikt alternativ och det därför behöver säkerställas att det är ett *rimligt* alternativ enligt 6 kap § 11 p 2.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Johan Kuylenstierna efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand och handläggarna Eva Lindborg, Ann Åkerskog, Åsa Blomster, Anna Forsgren samt Anna Telestam Forsmark.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johan Kuylenstierna

Marie Uhrwing

Kopia till:

li.transport.remissvar@regeringskansliet.se
kn.remissvar@regeringskansliet.se