

Stadsbyggnadsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2023-06-08

Diarienummer:
KSN-2022-02904

Handläggare:
Gabriella Burel

Svar på motion om att avbryta spårvagnsprojektet från Therez Almerfors (M) med flera

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige

1. **att** avslå motionen.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del

2. **att** justera ärendet omedelbart.

Ärendet

Den 10 november 2022 inkom motion från Therez Almerfors (M), Ehsan Nasari (C), Jonas Segersam (KD) och Jennie Claesson (L) (se **bilaga 1**) om att avbryta spårvägsprojektet med yrkanden om

- att avbryta spårvägsprojektet och riva upp de beslut som är kopplade till detta samt stryka samtliga kostnader i Mål och Budget 2023–2025 som avser spårvägsprojektet,
- att tillsammans med Regionen utreda Uppsalas framtida kapacitetsstarka kollektivtrafik, samt
- att påbörja arbetet med en ny fördjupad översiktsplan för de sydöstra stadsdelarna.

Till yrkandena har följande skäl anförts:

”Nuvarande spårvägsplaner är både för dåligt förankrade, i politiken och bland medborgarna, och är dessutom inte klara när det gäller bro över Fyrisån och tillhörande placering av depå på östra sidan ån,

Uppsala går in i ett ekonomiskt svårt läge. En genomlysning av kommunens verksamheter behövs och det måste prioriteras i kostnader för att fokusera på

kommunens kärnuppgifter. Det behövs en restriktiv hållning till nya investeringar och prioriteringar av redan beslutade investeringar är nödvändigt.

Den viktigaste utvecklingen när det gäller kollektivtrafik är att bygga järnväg med tillräcklig kapacitet (fyra spår) mellan Uppsala och Stockholm. Vi måste därför tillsammans med den nya regeringen som lovat spade i marken under mandatperioden, Region Uppsala och övriga kommuner säkerställa att denna investering snarast genomförs.

Vi vill se ett omtag i planerna för utbyggnaden i de sydöstra stadsdelarna. I samband med detta är det också rimligt att göra ett omtag i planeringen för den kapacitetsstarka kollektivtrafiken, för att dessa två planer ska samspela så väl som möjligt och för att Uppsalaborna ska slippa stå för en miljardnota utan att få maximal nytta tillbaka.”

Beredning

Ärendet har beretts av stadsbyggnadsförvaltningen.

Föredragning

Inledningsvis är det nödvändigt att tydliggöra att allt arbete som gjorts och görs vilar på majoritetsbeslut som fattats på förankrade underlag. Statusen på arbetet är följande:

Detaljplanen för kapacitetsstark kollektivtrafik har varit ute på ett första samråd förra våren. Regionen har i vår presenterat en ny resandeprognos som visar på ett betydligt större resande 2050 än vad tidigare prognos visat. Jämförelseutredningen som redovisades i kommunfullmäktige kommer att uppdateras med den nya prognosen och tillkommande frågeställningar. Regionen planerar för samråd om detaljplanen för depå samtidigt med kommunens samråd om delsträcka D (även kallat Ultunalänken i fyrspårsavtalet). Detaljplanen för kapacitetsstark kollektivtrafik för sträcka A-C planeras gå på granskning samtidigt med förnyat samråd för delsträcka D strax före sommaren. Underlag för olika miljöprövningar sammanställs utifrån genomförda utredningar och undersökningar och kommer att lämnas till miljödomstol och länsstyrelsen för dispenser och tillstånd under innevarande år. Arbeta har även inletts med att ta fram förfrågningsunderlag för nödvändiga upphandlingar. Marknadskommunikation har hållits både före och efter pandemin.

Tack vare arbetsinsatserna kommer vi få ökade kunskap och rådighet att kunna genomföra investeringar på ett betryggande sätt, åstadkomma en viktig länk över Fyrisån och erbjuda en kapacitetsstark kollektivtrafik även i de centrala delarna av Uppsala.

Allt arbete utförs i enlighet med en rad logiska beslut och ingångna samarbeten och avtal, såsom fyrspårsavtalet, finansieringsavtalet med Trafikverket och region Uppsala gällande Ultunalänken, beslut om sträckning samt gestaltungsprogram, villkorat genomförandebeslut, samverkansavtal med region Uppsala gällande finansiering och ansvarsfördelning för spårvägssystem och -trafik, projektdirektiv 3.0 som tillika beslutats i regionstyrelsen, beviljat stadsmiljöavtal från Trafikverket för delsträckorna A-C, Samt mål & budget 2023-25

Även om sträckningen är beslutad är det viktigt att lyfta fram den öst-västliga kollektivtrafikkopplingen med en broförbindelse över Fyrisån. I dagsläget Fyrisån en barriär. Med broförbindelsen kommer den att ge många invånare och näringslivetableringar möjlighet att nå ett stort antal arbetsplatser respektive

diversifierad arbetskraft inom ett större geografiskt område. Dessutom binder en sådan trafikförbindelse också samman stadens södra och sydöstra delar med varandra.

Utgångspunkten för de jämförelseutredningar som utförts gällande kapacitetsstark kollektivtrafik har varit den befolkningsutveckling som översiktsplanen designats för och som är i harmoni med bostadsantalet i fyrspårsavtalet. Med den utgångspunkten har det visat sig att spårväg är det trafikslag som har tillräcklig kapacitet för att möta prognostiserad utveckling och därtill är det mest ekonomiska alternativet. Detta främst på grund av att det genererar största möjliga statliga bidrag samt för att det kollektivtrafikslaget skapar störst intäkter för kommunen då spårväg genererar högre markvärdesökning på den kommunala mark som är tilltänkt för exploatering. Ytterligare stora investeringar för att öka kapaciteten kommer inte att behövas i denna del av kommunen. Uppsala kommun har tillsammans med Region Uppsala utrett frågan om kapacitetsstark kollektivtrafik i relation till stadens utveckling ända sedan år 2016. Den första gemensamma utredningen som gjordes var Systemvalsstudien (2016) som baserades på markanvändning i ÖP 2016. Därefter har både regionen och kommunen arbetat tillsammans med framtagande av resandeprognoser. År 2020 beställde både Uppsala kommun och region Uppsala gemensam en programhandling för Uppsala spårväg. I programhandlingen fördjupades arbetena från systemvalsstudien gällande behovet och planeringen av spårvägen. Den lade även grunden till jämförelseutredningen mellan BRT och spårväg som kommunen tog fram under 2020 för att sedan uppdateras år 2021. Under våren 2023 tog region Uppsala fram nya prognoser som visar att resandet är ännu högre. Resultatet innebär också att spårvägskapaciteten behövs tidigare och i större omfattning än vad förra prognosen visade. Den kraftiga ökningen av resandet sker i och med att fyrspåret tas i drift genom de förbättrade förutsättningarna på arbetskraft i storregionen och genom den avlastning av Uppsala central som en södra station innebär. Så redan tio år efter att trafiken driftsatts (räknat från 2029) kommer en BRT-lösning (snabbusslösning) ha nått sitt kapacitetstak. En långsammare utbyggnad av södra och sydöstra Uppsala eller färre bostäder i södra och sydöstra Uppsala skulle skjuta kapacitetsbehovet på vissa delsträckor framåt i tiden, men att först bygga för buss och därefter konvertera till spårväg är fördyrande och rekommenderas inte. av bl.a. följande skäl. Tekniskt sett är all infrastruktur som anläggs för spårväg förutom själva spåren och kontaktledningen lika för ett kapacitetsstarkt snabbussystem. Detaljplanerna som tas fram nu är möjliga för både snabbuss och spårväg. Emellertid kommer busskapaciteten inte räcka längre än 10, kanske 15 år, räknat från driftstart. Därefter behöver systemet konverteras till spårväg för att klara tillräcklig kapacitet. Ekonomisk innebär det att:

- Förberedande arbeten behöver göras för en framtida konvertering, vilket för anläggningen något dyrare.
- De beviljade stadsmiljöavtalen uteblir och ny ansökan måste lämnas in. Ett ev nytt beviljande kommer utges med ett lägre belopp och kommer dessutom inte att utbetalas efter 2027.
- I samband med en konvertering kommer sträckningen utsättas för en flerårig trafikpåverkande ombyggnad. Där spårväg ska anläggas kan inte bussarna köra utan måste ut och köras blandat med bilar, vilket kommer att minska framkomligheten för all trafik under den tiden då kapacitetsbehovet redan är stort.
- Intäkter av markförsäljningen sjunker då markvärden inte bedöms öka med snabbuss-kapacitet. För de närmaste 20 åren kommer alltså inga markvärdeshöjningar kunna tillgodoräknas den investeringen.

- Investeringar i vägbreddningar behöver tidigareläggas för att klara trängsel, eftersom bussen inte betraktas som lika attraktiv som spårväg och konkurrerar mindre med bilanvändningen. I förlängningen riskerar det att skapa undanträngningseffekter för dagens cyklister och gående.
- Regionen (det samlade skattekollektivet) drabbas av extra kostnader för att först bygga bussdepå i området och därefter anpassa och bygga ut till en spårvägsdepå.
- Det finns få exempel i världen där en konvertering har gjorts från BRT till spårväg.

Det är förstås viktigt att säkerställa järnvägens utbyggnad. Att bygga ut järnvägen är också grundbulten i fyrspårsavtalet. Det är också tack vare detta avtal som Trafikverket beslutat att snabbt sätta igång arbetet med att ta fram en järnvägsplan. Beslutad nationell plan för infrastrukturen bekräftar att anläggandet kan påbörjas så fort järnvägsplanen vunnit laga kraft. Bostadsåtagandet är en förutsättning för utbyggnad av järnvägen till fyra spår mellan Uppsala och länsgränsen Uppsala/Stockholm samt utbyggnad av ytterligare en tågstation i södra Uppsala. Detsamma ska sägas gälla utbyggnaden av kapacitetsstark kollektivtrafik som är en förutsättning för kommunens bostads- och arbetsplatsåtagande. Besluten om den fördjupande översiktsplanen för Sydöstra stadsdelarna, de påbörjade exploateringsprojekten liksom de som avser spårvägen styrker att kommunens åtaganden enligt avtalet efterlevs. I den årliga avtalsuppföljningen som görs genom länsstyrelsen framgår också att Trafikverket planerar utifrån avtalets tidsplan. För att göra ändringar i fyrspårsavtalet måste dessa överenskommas med samtliga tre avtalsparter och kan inte göras gällande ensidigt. Om det till exempel finns önskemål om att avbryta arbetet med spårvägen, besluta om en annan tidsplan för bostadsutbyggnaden eller mängd för bostadsantalet, så måste det överenskommas med både staten och region Uppsala. På så sätt kan avtalet ses som ett långsiktigt samarbetsavtal. Järnvägens utbyggnad, utveckling av Uppsala C och etableringen av ett nytt stationsläge i Södra Uppsala säkerställs genom avtalets efterlevnad.

Att göra omtag i utbyggnaden av de sydöstra stadsdelarna genom att påbörja arbetet med en ny fördjupad översiktsplan för de sydöstra stadsdelarna skulle innebära en kraftig tidsförskjutning och garanterar inte en maximering av nyttan. Den fördjupade översiktsplanen för sydöstra stadsdelarna ska ses som en tydlig vägledning som visar potentialen för området och att avtalet går att uppfylla på lång sikt. Den fördjupade översiktsplanen visar också på risker och begränsningar som behöver hanteras eller som kan påverka utbyggnaden. Men genomförandet, detaljeringen, utbyggnadstakten och -ordning beslutas inte genom den fördjupade översiktsplanen utan genom respektive detaljplaner i demokratiska processer och genom tillstånd från länsstyrelse och miljödomstol. Det är också genom dessa processer som ökad kunskap erhålls. Att göra omtag i den fördjupade översiktsplanen skulle försena kommunens åtagande enligt avtalet samtidigt som processen inte tillför ökat kunskapsdjup på samma vis som att påbörja detaljplanearbeten och miljöutredningar.

De två nya noderna som beslutats genom översiktsplanen 2016 tillför nyttor för befintliga bostads- och verksamhetsområden. Förbindelsen med kapacitetsstark kollektivtrafik över Fyrisån med järnvägen och regiontrafiken på den förstärker de nyttor som skapas i dessa noder och skapar möjligheter för näringslivets utveckling. Tidsfaktorn och förutsägbarhet är viktig för näringslivet. Nyttorna uppstår så fort den kapacitetsstarka förbindelsen med järnvägen är tagen i drift. Med det har förutsättningarna för den fortsatta tillväxten lagts ut.

Det finns inga direkta samband mellan investeringar och utrymmet för den kommunala kärnverksamheten. Växande kommuner likt Uppsala har generellt sett större utrymmen att både klara kärnverksamhet, drift, reinvestering och tröskelinvesteringar för att kunna växa smart på längre sikt.

Utgångspunkten för att tillväxten ska vara gynnsam är att investeringarna som görs ska vara nödvändiga och täcka stadens tillväxtbehov samt att investeringarna ska komma många till nytta. Givet att samtliga utredningar visar att spårvägens kapacitet behövs för att klara de södra stadsdelarnas behov, både nu och i framtiden, och då kostnadsjämförelser tydliggör att spårvägens nettoekonomi är den mest gynnsamma för Uppsala kommun likväl som för Region Uppsala saknas det ekonomiska argument för att avbryta spårvägsarbetet.

Dagens kunskap visar tydligt att det främst är den nya järnvägsstationen och de stora arbetsplatsområdena i södra delarna av Uppsala som är dimensionerande för kapacitetsbehovet i de sydöstra stadsdelarna. Kapacitetsbehovet är så pass stort att spårvägen behövs för att behovet av kollektivtrafik ska kunna klaras. Det går därför inte att inta en ställning där både fyrspårsutbyggnaden värnas samtidigt som grundläggande delar i kommunens bostads- och kollektivtrafiksåtaganden kraftigt åsidosätts.

Slutligen, om spårvägsprojektet avbryts och nya övergripande utredningar tillsätts samt ifall omtag görs för den fördjupade översiktsplanen så behöver kommunen hantera följande konsekvenser:

- Arbetet med detaljplanerna och tillståndprocesserna kommer sakna budget och det fortsatta arbetet måste därmed läggas ner. All kunskap som nu tillförs i spårvägsprojektet och som är till gagn för planarbetet oavsett trafikslag kommer att stanna av. Omstart eller återstart kommer att kräva nya politiska beslut.
- Beslut om att avbryta, starta om eller återstarta måste beredas tillsammans med Region Uppsala.
- Finansieringsmålet att genom statliga bidrag kunna halvera kommunens kostnader riskerar i sin helhet gå om intet. Detta avser den genom avtal säkrade statliga finansiering dels genom stadsmiljöavtalet gällande kunskapsspåret dels genom finansieringsavtalet för Ultunalänken och som gäller endast spårväg som trafikslag.
- Motionärernas förslag innebär försening och/eller förändring av de åtaganden som kommunen har att svara upp mot enligt avtalet med regionen och staten. För att detta inte ska innebära avtalsbrott krävs att samtliga parter är villiga att revidera avtalet. En omförhandling av fyrspårsavtalet kräver i sig nya politiska beslut och innebär en tidsfördröjning för kommunens åtaganden inom gällande avtal.
- Någon alternativ plan för att klara Uppsalas tillväxttakt finns inte vilket innebär stora avbrott i kommunens bostadsförsörjning och arbetsplatsutveckling.

Oavsett om avtalet bryts ensidigt eller revideras riskerar Uppsala att den statliga medfinansieringen av Ultunalänken försvinner och att fyrspårsutbyggnaden försenas eller hamnar i kö efter andra nationella investeringar som prioriteras före i svensk infrastruktur.

Stora inriktningsändringar riskerar påverka näringslivets etablerings- och investeringsvilja. Förutsägbarhet är viktigt i valet av var det är attraktivt att etablera en

långsiktig verksamhet. Beslut som en bred politisk majoritet kan ställa sig bakom och som ligger fast över tid borgar för att Uppsalas fortsatta tillväxt kan göras hållbart.

Ekonomiska konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser av yrkandena kan göras på ett översiktligt plan. Se även **bilaga 2**. Spårvägs kalkylen utgår från prisnivå 2021. Spårvägssystemets produktionskostnad är beräknad till ca 6 miljarder kronor. Den samlade statliga medfinansieringen utgörs av 3 miljarder kronor. Bedömda markförsäljningsintäkterna i enlighet med fyrspårsavtalsområdet är 10 miljarder kronor och övriga kostnader i termer av gator, torg m.m. bedöms till 6 miljarder kronor. Nettot för utbyggnaden som helhet blir ett positivt resultat på 1 mdkr.

Om utgångspunkten istället är att BRT ska införas som system måste också mängden bostäder halveras, för att kapacitetsbehovet i kollektivtrafiken ska klaras. Kostnaden för BRT-anläggningen bedöms uppgå till cirka två tredjedelar av spårvägsanläggningen, alltså 4 miljarder kronor. Statlig medfinansiering kommer att vara lägre, dock som högst 50% av anläggningsutgiften, det vill säga som mest 2 miljarder kronor. Detta förutsätter dock att nästa nationella infrastrukturplan beslutar om att fortsätta dela ut stadsmiljöavtal. Markförsäljningsintäkterna minskar till 3,5 miljarder kronor då färre bostäder byggs och då markvärdesökningen uteblir. Kostnader för gator och torg minskar också med hälften till 3 mdkr. Nettot för utbyggnad av BRT blir ett negativt resultat på -2,5 miljarder kronor.

Ett tredje relevant jämförande scenario är att först bygga ut BRT och därefter konverterar till spårväg. Samma bostadsmängd planeras i detta scenario. Samma kalkylmetod ger då ett negativt nettoresultat på -5,9 miljarder kronor. Skillnaden består i att kostnaden blir något högre för anläggningen, det tillkommer ingen medfinansiering från staten då statlig medfinansiering utgått från spårväg för Ultunalänken och avtalet faller med BRT-lösning. Vidare grundar sig stadsmiljöavtalet för delsträcka A-C på att spårväg är ändamålsenlig lösning. Markförsäljningen genererar också lägre intäkter för den utbyggnad som görs innan nya spårvägsbeslut. Kommunen förlorar markvärdeökningar för de fastigheter som säljs under perioden med BRT. Antagandet är att om investering förs i ett BRT-system så kommer den att köras i åtminstone 10-15 år innan den kommer kunna konverteras. Bedömningen är att ca 3,5 miljarder kronor förloras i ökade markvärden.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 8 juni 2023
- Bilaga 1, Motion om spårvägen (M, C, KD, L)
- Bilaga 2, jämförelseanalys mellan spårväg, BRT och BRT konverteras till spårväg

Stadsbyggnadsförvaltningen

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christian Blomberg
Stadsbyggnadsdirektör



Motion om att avbryta spårvägsprojektet

En välfungerande kollektivtrafik är nödvändig för att matcha den tillväxt som Uppsala står inför och för att ytterligare knyta ihop Uppsala. Nuvarande spårvägsplaner är både för dåligt förankrade, i politiken och bland medborgarna, och är dessutom inte klara när det gäller bro över Fyrisån och tillhörande placering av depå på östra sidan ån, och bör därför avbrytas.

Uppsala går in i ett ekonomiskt svårt läge. En genomlysning av kommunens verksamheter behövs och det måste prioriteras i kostnader för att fokusera på kommunens kärnuppgifter. Det behövs en restriktiv hållning till nya investeringar och prioriteringar av redan beslutade investeringar är nödvändigt. Genom att avbryta spårvägsprojektet kan upp till 75 miljoner sparas redan 2023. Pengarna rullar även innevarande år, och ännu större summa ligger i planen för 2024.

Den viktigaste utvecklingen när det gäller kollektivtrafik är att bygga järnväg med tillräcklig kapacitet (fyra spår) mellan Uppsala och Stockholm. Vi måste därför tillsammans med den nya regeringen som lovat spade i marken under mandatperioden, Region Uppsala och övriga kommuner säkerställa att denna investering snarast genomförs.

Vi vill se ett omtag i planerna för utbyggnaden i de sydöstra stadsdelarna. I samband med detta är det också rimligt att göra ett omtag i planeringen för den kapacitetsstarka kollektivtrafiken, för att dessa två planer ska samspela så väl som möjligt och för att Uppsalaborna ska slippa stå för en miljardnota utan att få maximal nytta tillbaka.

Med anledningen av ovanstående yrkar vi:

- Att** avbryta spårvägsprojektet och riva upp de beslut som är kopplade till detta samt stryka samtliga kostnader i Mål och Budget 2023-2025 som avser spårvägsprojektet,
 - att** tillsammans med Regionen utreda Uppsalas framtida kapacitetsstarka kollektivtrafik,
- samt
- att** påbörja arbetet med en ny fördjupad översiktsplan för de sydöstra stadsdelarna.

Therez Almerfors (M)
Ehsan Nasari (C)
Jonas Segersam (KD)
Jennie Claesson (L)

Bilaga 2

Kostnads-, intäktsområde	Referens (enligt fattade beslut)	Scenario 1 halvering av bostäder samt BRT	Scenario 2 BRT/buss först - spårväg sen
Investeringskostnad BRT		-4 miljarder Kostnaden hämtas från programhandling för BRT med högsta standard.	-4,4 miljarder. Kostnaden hämtas från programhandling. Eftersom förberedelsearbeten för kommande spårväg görs blir kostnaden något högre än scenario 1.
Investeringskostnad spårväg	-6 miljarder Källa: programhandling höst 2021, index 2021.		-2 miljarder Ombyggnad till spårväg. Kostnaden ökar något på grund av bland annat högre byggherrekostnader än om man byggt ut till spårväg på en gång.
Statlig medfinansiering	3 miljarder I enlighet med två statliga beslut.	0-2 miljarder Kommunen antas kunna söka stadsmiljömedel ånyo pga ändrad markanvändning. Eftersom inga medel finns efter 2027 krävs regeringsbeslut om stadsmiljömedel i nästa nationella plan (beslut 2026)	0 Bidraget för Ultunalänken är avhängigt spårväg. Stadsmiljöavtalsmedlen gäller också spårväg. Trafikverkets beslut grundar sig i att spårväg är en ändamålsenlig lösning.
Markförsäljningsintäkter	10 miljarder Schabloniserade beräkningar från MEX. Varav 2 miljarder utgör markvärdesökning med anledning av spårväg.	3,5 miljarder På grund av minskat antal bostäder sjunker försäljningsintäkterna relativt mycket.	6,5 miljarder. Kommunen förlorar markvärdeökningar för de fastigheter som säljs under perioden med BRT. Antagandet är att om man investerar i BRT så kommer den att köras i åtminstone 10-15 år innan den kommer kunna konverteras. Bedömningen är att ca 3,5 mdr kr förloras, men påverkas av när konverteringen till spårvägen görs
Anläggningsutgifter Kostnad för allmän platsmark, social infrastruktur med mera	-6 miljarder Schabloniserade beräkningar från MEX.	-3 miljarder Även kostnaden för allmän platsmark, skolor med mera blir lägre.	-6 miljarder Samma kostnader jämfört med referens.
Netto	1 miljard	-1,5 - -3,5 miljarder	-5,9 miljarder