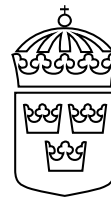


Regeringens skrivelse

2025/26:56



Riksrevisionens rapport om statens arbete med att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken

Skr.
2025/26:56

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 6 november 2025

Ebba Busch

Andreas Carlson
(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i sin granskningsrapport Statens arbete med att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken (RiR 2025:11).

Riksrevisionen konstaterar att regeringens satsningar kan lägga en bra grund för att förbättra cykeltrafikens förutsättningar genom utveckling av kunskapsunderlag, uppföljning och målstyrning. Riksrevisionen anser dock att de statliga insatserna i form av reglering, infrastruktur och övrig styrning inte i tillräcklig grad har bidragit till ökad och mer trafiksäker cykling. Riksrevisionen lämnar flera rekommendationer bl.a. till regeringen.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen anser att principen om samhällsekonomisk lönsamhet ska vara vägledande vid prioriteringen av åtgärder i transportinfrastrukturen tillsammans med övriga delar av de transportpolitiska målen.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

- 1 Ärendet och dess beredning3
- 2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer3
- 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer4
 - 3.1 Samhällsekonomisk lönsamhet5
 - 3.2 Effektiva planeringsprocesser6
 - 3.3 Markåtkomst.....6
 - 3.4 Fyrstegsprincipen vid utveckling av regler7
- Bilaga 1 Riksrevisionsrapport om statens arbete med att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken11
- Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 november 2025139

Riksrevisionen har granskat statens arbete med att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Statens arbete med att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken (RiR 2025:11), se bilagan. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Trafikverket och Transportstyrelsen.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 13 maj 2025.

I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport och som avser regeringen.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionen konstaterar att regeringens satsningar kan lägga en bra grund för att förbättra cykeltrafikens förutsättningar genom utveckling av kunskapsunderlag, uppföljning och målstyrning. Riksrevisionen anser dock att de statliga insatserna i form av reglering, infrastruktur och övrig styrning inte i tillräcklig grad har bidragit till ökad och mer trafiksäker cykling.

Riksrevisionen menar att cykelinfrastrukturen ofta är osammanhängande och att det finns brister i framkomlighet, särskilt på statliga vägar både inom och mellan tätorter. Riksrevisionen bedömer att juridiska hinder, såsom kravet på funktionellt samband mellan väg och cykelväg, försvårar byggandet av friliggande cykelvägar. Vidare pekar Riksrevisionen på att det saknas tillräckligt tydliga krav vad gäller framkomligheten. Enligt Riksrevisionen saknar Trafikverket ett samhällsekonomiskt verktyg för att pröva cykelåtgärder som möjliggör satsningar där nyttan blir som störst.

Riksrevisionen bedömer också att målen om förbättrade förutsättningar för cykeltrafiken inte har fått genomslag i den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastrukturen. Vidare konstaterar Riksrevisionen att medel som är avsatta för cykelåtgärder i nationella och regionala planer inte har använts av Trafikverket i planerad takt.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har initierat flera uppdrag om ändrade trafikregler, men att dessa inte har lett till några betydande förändringar. Ett skäl till detta är enligt Riksrevisionen bristande konsekvensanalyser i Transportstyrelsens utredningar.

Slutligen menar Riksrevisionen att kvaliteten på den cykelinfrastruktur som Trafikverket bygger kan förbättras, bl.a. genom att bättre beakta sammanhang och helhet i cykelstråk. Planerings- och genomförandeprocesserna för cykelåtgärder är som Riksrevisionen ser det onödigt kostsamma och omständliga, vilket påverkar effektiviteten negativt.

Riksrevisionen rekommenderar därför att regeringen:

- lämnar förslag till riksdagen som i större utsträckning än i dag gör det möjligt att bygga friliggande statliga cykelvägar, företrädesvis genom att åtgärda de begränsningar som följer av tolkningen av begreppet allmän samfärdsl,
- utreder statliga principer eller krav för var en grundläggande framkomlighet för cykeltrafiken ska upprätthållas så att tydligare statliga prioriteringar av sammanhållen cykelinfrastruktur kan göras och tilldelar Trafikverket ett ansvar att upprätthålla sådan framkomlighet inom det statliga väghållaransvaret,
- utreder hur den statliga planerings- och genomförandeprocessen för mindre eller medelstora infrastrukturåtgärder kan effektiviseras så att de cykelåtgärder som planeras också genomförs, och
- ger Transportstyrelsen ett tydligare ansvar att ta hänsyn till fyrstegsprincipen vid utvecklingen av regler som berör transportsystemet.

Riksrevisionen rekommenderar vidare att Trafikverket ser över interna principer och styrning, utvecklar samhällsekonomiska analysverktyg för cykelåtgärder och utvecklar uppföljningen av cykelns framkomlighet i sin årsredovisning. Riksrevisionen rekommenderar dessutom Transportstyrelsen att utveckla arbetet med konsekvensanalyser.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer tar sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen, andra relevanta mål samt ansvar och befogenheter hos staten, regionerna och kommunerna.

Transportpolitikens övergripande mål, som beslutades av riksdagen 1998 är att en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning ska säkerställas för medborgarna och näringslivet i hela landet (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266). Därutöver beslutade riksdagen 2009 ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa som sinsemellan är jämbördiga (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257).

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Vidare innebär funktionsmålet att transportsystemet ska vara jämsällt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet, som reviderades av riksdagen 2012 (prop. 2012/13:1 utg. omr. 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118), innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Vidare finns det inom det transportpolitiska miljömålssystemet ett av regeringen beslutat etappmål som innebär att andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent 2025. I budgetpropositionen för 2026 konstaterar regeringen att etappmålet har uppnåtts (prop. 2025/26:1 utg. omr. 20).

Cykling är en del i ett väl fungerande transportsystem och tillgång till infrastruktur som kan användas för cykling är en del i en god grundläggande tillgänglighet. Den dagliga cyklingen i och kring tätorter har störst potential att öka. Cykelanpassad infrastruktur är därför i hög grad en kommunal och regional fråga. I skrivelsen Ny strategi för levande och trygga städer (skr. 2024/25:96) har regeringen genom nationella mål pekat ut riktning för kommunernas stadsutveckling. I skrivelsen konstateras bl.a. att stadsmiljöns utformning kan bidra till effektiva transporter inklusive möjlighet att transportera sig gående eller med cykel.

För att främja kommuners och regioners arbete med aktiva transporter, däribland cykling, har regeringen i regleringsbrevet för budgetåren 2024 och 2025 avseende Trafikverket gett myndigheten i uppdrag att stärka samverkan med relevanta aktörer kring förutsättningarna för aktiva transporter såsom cykling eller gång, och att genom vägledning och exempel stödja motsvarande arbete i regioner och kommuner. I budgetpropositionen för 2026 anför regeringen dessutom att främjandet av vardagsrörelse stärks och bidrar till en bättre hälsa i befolkningen, vilket bidrar till hänsynsmålet. (prop. 2025/26:1 utg. omr. 9).

3.1 Samhällsekonomisk lönsamhet

Regeringen anser att principen om samhällsekonomisk lönsamhet ska vara vägledande vid prioriteringen av åtgärder i transportinfrastrukturen tillsammans med övriga delar av de transportpolitiska målen. En annan viktig utgångspunkt för utvecklingen av transportsystemet är den s.k. fyrstegsprincipen, som innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis enligt följande:

1. Det första steget innebär att överväga åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt.
2. Det andra steget innebär att överväga åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av befintlig infrastruktur.
3. Det tredje steget innebär att vid behov överväga begränsade ombyggnationer.
4. Det fjärde steget innebär att, om behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen, överväga nyinvesteringar eller större ombyggnadsåtgärder

Att planera transportsystemet enligt fyrstegsprincipen bidrar till kostnads- och effektiva lösningar. Alla trafikslag och transportmedel liksom alla typer av åtgärder som leder till att målen nås ska beaktas, där varje trafikslags fördelar kan utnyttjas på bästa sätt och de kan komplettera varandra. Även vid prioritering av nya objekt som ska tas in i den nationella planen anser regeringen att samhällsekonomisk lönsamhet ska vara vägledande.

Mot denna bakgrund håller regeringen inte med om Riksrevisionens rekommendation att låta utreda statliga principer eller krav för specifikt cykeltrafik. Regeringen menar att transportsystemet behöver ses som en helhet där alla trafikslag och transportmedels fördelar kan utnyttjas på bästa sätt och komplettera varandra. Som prioriteringsgrund ska samhällsekonomisk lönsamhet vara vägledande.

Regeringen noterar att Riksrevisionen konstaterar att Trafikverket saknar ett särskilt samhällsekonomiskt verktyg för cykelåtgärder. Trafikverket har redan i dag ett uppdrag enligt 2 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket att utveckla, förvalta och tillämpa metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet.

3.2 Effektiva planeringsprocesser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens rekommendation att låta utreda hur planerings- och genomförandeprocessen kan bli effektivare. Regeringen arbetar kontinuerligt för förenklade och förkortade tillståndsprocesser. Som exempel kan nämnas Miljötillståndsutredningens omfattande betänkande En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98). Betänkandet har remissbehandlats och beredning av förslagen pågår inom Regeringskansliet. Vidare har Trafikverket på regeringens uppdrag (LI2025/00589) utrett förenklningar vid åtgärder på det nationella och regionala vägnätet. Trafikverket har tittat på frågan om det för mindre åtgärder skulle vara möjligt och lämpligt att införa ett undantag i vissa fall från kravet att ta fram vägplan, om kommunen har detaljplanlagt åtgärden. Trafikverket har inkommit med redovisning av uppdraget som för närvarande analyseras inom Regeringskansliet.

Den senaste gången som det genomfördes en större utredning med syfte att möjliggöra effektiviseringar vid planering av vägar genomfördes var 2010. Då redovisade Transportinfrastrukturkommittén betänkandet Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57). Med utgångspunkt i det betänkandet genomfördes förenklade förfaranden på flera områden i planeringssystemet. Bland annat avskaffades den obligatoriska tillåtlighetsprövningen av vissa vägar och järnvägar till förmån för nuvarande system där regeringen avgör vilka planer som ska tillåtlighetsprövas. Regeringen konstaterar dessutom att det ligger inom Trafikverkets ansvarsområde att säkerställa att planerings- och genomförandeprocesserna är så effektiva som möjligt för att klara lagstiftningens krav.

3.3 Markåtkomst

Ansvar för infrastruktur som kan användas av cyklister är delat mellan staten, kommuner och enskilda väghållare.

I skrivelsen Nationell planering för transportinfrastrukturen 2022–2033 (skr. 2021/22:261), som Riksrevisionen uppmärksammar i sin rapport, bedömer regeringen att det saknas behov av en lagändring vad gäller markåtkomst för anläggande av cykelvägar. Regeringen konstaterar i skrivelsen att det redan finns verktyg för att anlägga friliggande cykelvägar utan

direkt anknytning till vägar avsedda för motortrafik och att det är kommunerna som ansvarar för planering, byggande och drift av det kommunala gatunätet och det allmänna vägnätet inom kommunala väghållningsområden. Vidare konstaterar regeringen i skrivelsen att i de fall projekt inte har förverkligats beror det till övervägande del på bristande finansiering och prioriteringar. Regeringens bedömning i skrivelsen baserades på Trafikverkets rapport Utgör markåtkomst ett hinder för tillkomsten av cykelvägar? (TRV 2021/3614). Trafikverkets samlade bedömning i rapporten är att framkomligheten i cykelprojekten ofta upplevs hindras av svårigheter att få åtkomst till mark. I de flesta fall kunde dock frågan enligt Trafikverket ha lösts genom att kommunen tagit fram en detaljplan i enlighet med plan- och bygglagen (2010:900). Trafikverket konstaterar att sådana beslut om planläggning faller inom ramen för kommunens självbestämmande.

Staten kan tvångsvis ta mark i anspråk för att anlägga väg om vägen behövs för allmän samfärdsel eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna. Åtgärder ska enligt väglagen (1971:948) byggas med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad samt med hänsyn tagen till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden och fördelarna måste överväga de olägenheter som planen orsakar enskilda. En gång- och cykelväg som anläggs enligt väglagen behöver inte fysiskt sitta ihop med den allmänna vägen så länge det funktionella sambandet behålls, åtgärden är proportionerlig och i övrigt är lämplig med avseende på övriga avvägningar som måste göras mellan olika intressen. Regeringen konstaterar att Trafikverket kontinuerligt planerar och genomför mindre åtgärder, inklusive cykelåtgärder. Regeringen anser således inte att lagstiftningen är ett generellt hinder för att genomföra planerade cykelåtgärder.

Regeringen ser inte att den information som Riksrevisionen tillför i sin granskningsrapport förändrar bilden av situationen. Regeringen instämmer därmed inte i Riksrevisions slutsats att statens möjligheter att bygga friliggande cykelvägar utgör ett hinder för en effektiv planerings- och genomförandeprocess för åtgärder i cykelinfrastrukturen.

3.4 Fyrstegsprincipen vid utveckling av regler

Regeringen konstaterar att Transportstyrelsen, likt Trafikverket, ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Transportstyrelsen ska redan i dag beakta att transportsystemets utformning, funktion och användning medverkar till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet. Det är dock enbart en delmängd av de effekter som regeländringar och regelutveckling kan ha och som måste beaktas. Andra effekter kan exempelvis gälla trafiksäkerhet. Regeringen instämmer därför inte i Riksrevisionens rekommendation om att ge Transportstyrelsen ett tydligare ansvar att ta hänsyn till fyrstegsprincipen vid utveckling av regler som berör transportsystemet.

Transportstyrelsens huvuduppgift är att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet medan Trafikverket är den myndighet som är ansvarig för den långsiktiga planeringen av infrastrukturen samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.

När det gäller fyrstegsprincipen och regelutveckling bör det först noteras att fyrstegsprincipen är ett verktyg för att pröva åtgärder stegvis i processen för planering av transportinfrastruktur och därmed minska behovet av att bygga ny infrastruktur och säkerställa en effektiv resurshållning. Transportstyrelsens uppdrag är inte planering av infrastruktur, även om myndighetens ansvarsområden inkluderar administrativa styrmedel och regelgivning, vilket faller inom vad som kan beskrivas som steg 1- och steg 2-åtgärder.

Av Transportstyrelsens huvuduppgifter har Riksrevisionen fokuserat endast på en begränsad del av regelgivningen. Av Transportstyrelsens årsredovisning för 2024 framgår att myndigheten vid utgången av 2024 hade regelansvar för 425 grundförfattningar. Varje år beslutar myndigheten ett hundratal ändringar eller nya föreskrifter där långt ifrån alla är relevanta för transportinfrastrukturplaneringen. Föreskrifterna kan gälla exempelvis krav på utrustning och metodik vid utövande av flygtrafikledningstjänst samt hälsoundersökningar för personal med säkerhetskritiska arbetsuppgifter i det nationella järnvägssystemet eller godkända utlämningsställen för körkort.

Transportstyrelsen ska i sin regelutveckling ta hänsyn till att transportsystemets utformning, funktion och användning medverkar till att ge alla grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet. Att Transportstyrelsen, som Riksrevisionen föreslår, skulle beakta fyrstegsprincipen vid regelutveckling vore att lägga ytterligare betoning på infrastrukturplaneringen, en process som Transportstyrelsen inte råder över och på ett område där många intressekonflikter ska vägas mot varandra. Regeringen konstaterar i stället att Trafikverket, när myndigheten tillämpar fyrstegsprincipen i samband med åtgärdsval, kan behöva föra en dialog med berörda om effektiviteten hos andra åtgärder än infrastrukturåtgärder och behov av nya verktyg, t.ex. nya regler. Med hänsyn till Transportstyrelsens regelgivningsuppdrag kan myndigheten vara en lämplig part i en sådan dialog. Trafikverket och Transportstyrelsen har dessutom ett antal lämpliga forum där dessa frågor kan lyftas för ökad dialog.

Det är vidare möjligt att inom ramen för fyrstegsprincipen komma fram till att en regeländring, eller en annan steg 1- eller steg 2-åtgärd, inte är den mest effektiva åtgärden. För de exempel som Riksrevisionen tar upp är det högst osäkert om en tydligare koppling till fyrstegsprincipen skulle göra någon skillnad för Transportstyrelsens bedömning av en viss åtgärd, eftersom Transportstyrelsens uppdrag i de här fallen är avgränsat till regelgivning, som har ett annat syfte än planering av infrastruktur. En stor del av de föreskrifter och regeringsuppdrag som Transportstyrelsen ansvarar för överlappar dessutom inte med fyrstegsprincipen. Riksrevisionens rekommendation skulle därmed innebära en onödig administrativ belastning för myndigheten.

Även om Riksrevisionens rekommendation, att ge Transportstyrelsen ett tydligare ansvar att ta hänsyn till fyrstegsprincipen, skulle avgränsas till trafikregler så är trafikregleringen ett område som präglas av ett flertal målkonflikter. Om ett visst intresse, såsom effektivare användning av befintlig infrastruktur, ska väga tyngre än något annat intresse i ett regelgivningsarbete, bör regeringen förtydliga det i det enskilda fallet.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



RiR 2025:11

Statens arbete med att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:11

ISBN 978-91-7086-714-9

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025



Beslutad: 2025-04-25
Diarienummer: 2024/0132
RiR 2025:11

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Statens arbete med att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken

Riksrevisionen har granskat statens arbete med att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Trafikverket och Transportstyrelsen.

Riksrevisorerna Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Johannes Österström har varit föredragande. Revisionsledaren Maria Bohm och enhetschefen Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Johannes Österström

För kännedom

Regeringskansliet; Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Trafikverket, Transportstyrelsen

Skr. 2025/26:56
Bilaga

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	15
1.5 Disposition	17
2 Bakgrund	18
2.1 Cyklingens utveckling och status	18
2.2 Cykelinfrastrukturens status – framkomlighet för cykeltrafiken	20
2.3 Regeringens och de ansvariga myndigheternas roll	21
2.4 De statliga planerings- och genomförandeprocesserna för infrastrukturåtgärder	22
3 Regler som främjar hög trafiksäkerhet och god framkomlighet för cykeltrafiken	25
3.1 Regeringen har tillsatt flera utredningar om regeländringar som rör cykling	26
3.2 Möjligheten att anlägga statliga friliggande cykelvägar saknas fortfarande	27
3.3 Transportstyrelsen avråder utan tillräckliga konsekvensanalyser från regeländringsförslag som ökar möjligheterna att anpassa lokala trafikföreskrifter i städer	33
3.4 Konsekvensanalyser saknas även vid andra regeländringsutredningar	44
4 Nationell planering av cykelinfrastruktur	47
4.1 Staten ansvarar ofta för vägar där det finns brister som hindrar cykeltrafiken	48
4.2 Cykelåtgärder föreslås i de flesta åtgärdsvalsstudier för att åtgärda brister som uppmärksammas i transportsystemet	51
4.3 Trafikverket har inte tillräckliga verktyg för att prioritera samhällsekonomiskt effektiva cykelåtgärder, och räknar mycket sällan samhällsekonomiskt på cykelåtgärder	52
4.4 Namngivna cykelåtgärder har inte varit prioriterade i nationell plan 2018–2029 och 2022–2033	55
4.5 Ökade statliga satsningar på cykelåtgärder i pott, avtal och förhandling	57
4.6 Staten bidrar inte till att cykelåtgärder väljs in i länsplanerna	58
4.7 Statliga cykelsatsningar förverkligas inte som planerat	61
5 Trafikverket som väghållare - kvaliteten vid nybyggnation och underhåll av statlig cykelinfrastruktur	63
5.1 Trafikverkets styrande principer för var och hur statlig cykelinfrastruktur ska byggas	64
5.2 Brister i framkomligheten vid nybyggnation av statlig cykelinfrastruktur har uppmärksammats länge	70
5.3 Fallstudier pekar på en varierande kvalitet i pågående och nyligen genomförda åtgärder	72
5.4 Basunderhåll av cykelinfrastruktur sker på ett likartat sätt på de flesta platser trots varierande behov	77

6	Regeringens styrning	79
6.1	Den nationella cykelstrategin gäller, men har en undanskymd roll	79
6.2	Regeringen har fyra primära verktyg för att påverka utvecklingen för cykeltrafiken	80
7	Slutsatser och rekommendationer	84
7.1	Flera grundläggande hinder återstår för en effektiv planerings- och genomförandeprocess	85
7.2	Cykelåtgärder har prioriterats lågt i de statliga planerings- och genomförandeprocesserna	88
7.3	Regeringens styrning får inte genomslag i faktiskt förbättrade förutsättningar för cykling	89
7.4	Brister i konsekvensanalyser har motverkat relevanta regeländringar	90
7.5	Genomförandet av statliga cykelåtgärder har brister och underhållet kan prioriteras mer effektivt	91
7.6	Rekommendationer	92
	Referenslista	93

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Framkomlighetsstudien

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens, Trafikverkets och Transportstyrelsens arbete med att uppnå riksdagens målsättningar om att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken. Riksrevisionen bedömer att statens insatser inte har varit effektiva. De åtgärder som regeringen och myndigheterna genomfört i form av reglering, infrastruktur och övrig styrning har inte i någon substantiell mening bidragit till ökad och mer trafiksäker cykling. Riksrevisionen konstaterar att de högt ställda målsättningarna hos riksdag och regering därmed inte har motsvarats av åtgärder som tillräckligt påverkar förutsättningarna i verkligheten.

Flera grundläggande hinder återstår för en effektiv planerings- och genomförandeprocess

Cykelinfrastrukturen kännetecknas av att den inte är tillräckligt sammanhängande, trafiksäker och gen – med andra ord av att det finns betydande brister i framkomligheten. Staten är betydligt oftare än kommunerna ansvarig för de bristande vägarna, både mellan tätorter på pendlingsavstånd och inom tätorter. Riksrevisionen har sett ett antal grundläggande hinder som gör att planeringen av statlig cykelinfrastruktur blir mer ineffektiv och komplex än nödvändigt.

De identifierade bristerna beror bland annat på juridiska hinder. Det krav på funktionellt samband mellan väg och cykelväg som följer av Trafikverkets tolkning av väglagens (1971:948) förarbeten, innebär att staten inte anser sig kunna bygga friliggande cykelvägar. I stället måste Trafikverket placera cykelvägar i närhet till en statlig väg som behöver avlastas från cykeltrafiken. Riksrevisionen bedömer att det försämrar möjligheten att bygga attraktiv och gen cykelinfrastruktur som ger hög framkomlighet. Det minskar sannolikt också kostnadseffektiviteten i genomförandet av statliga vägåtgärder.

Riksrevisionen bedömer dessutom att mycket talar för att det finns möjlighet att göra en bredare tolkning av väglagens förarbeten. Det finns inte något uttalat krav på ett visst avstånd mellan vägbanan och cykelvägen i väglagen eller dess förarbeten, och Trafikverket borde därför ha mandat att bygga vissa friliggande cykelvägar. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att förarbetena innebär att andra hinder kvarstår. Sammantaget medför dagens situation en uppenbar risk för att ingen aktör ser ansvaret för cykeltrafikens framkomlighet som sitt eftersom planerings- och finansieringsansvar bollas mellan stat och kommun.

Riksrevisionen bedömer också att tillräckligt tydliga krav gällande framkomlighet saknas både i styrningen av Trafikverket, och inom Trafikverket. Vidare finns det en målkonflikt mellan å ena sidan cykeltrafikens framkomlighet och trafiksäkerhet, och å andra sidan samhällsekonomisk lönsamhet, där normer för avvägningen behöver konkretiseras. Trafikverket saknar även en tillräcklig helhetsbild av var framkomligheten brister. Det saknas också ett samhällsekonomiskt verktyg för

cyclelåtgärder som möjliggör satsningar där nyttan blir som störst. Riksrevisionen bedömer att detta kan förklara att staten är väghållare på oproportionerligt många av de vägsträckor där cykeltrafiken begränsas av en osäker trafiksituation.

Cyclelåtgärder har prioriterats lågt i de statliga planerings- och genomförandeprocesserna

Ovanstående brister gör att Riksrevisionen bedömer att det saknas en helhetsbild av åtgärdsbehoven på cykelområdet. Samtidigt talar flera skäl för att målen om förbättrade förutsättningar för cykeltrafiken inte fått ett tydligt genomslag i den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastruktur. Den främsta problematiken här är att Trafikverket inte använder de pengar som har avsatts för cyclelåtgärder i den nationella planen och länsplanerna i den tänkta takten. Endast cirka hälften av avsatta medel kommer användas fram till 2025, och därefter ersätter nya planer. Regeringen har inte heller prioriterat större cyclelåtgärder i uppdraget till Trafikverket om att ta fram ett förslag till nationell plan eller i sitt eget beslut om vilka åtgärder som ska ingå.

Regeringens styrning får inte genomslag i faktiskt förbättrade förutsättningar för cykling

Regeringens styrning har bidragit till positiva kunskapshöjande åtgärder, exempelvis inrättandet av ett nationellt cykelråd som vartannat år tar fram ett nationellt cykelbokslut. Riksrevisionen konstaterar dock att det saknas fokus på konkreta åtgärder för att nå målet om ökad och säkrare cykling, liksom för att förverkliga riksdagens intentioner om en sammanhängande cykelinfrastruktur.

Brister i konsekvensanalyser har motverkat regeländringar

Regeringen har gett flera uppdrag om ändrade trafikregler i syfte att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken, men dessa har inte lett till någon betydande förändring. Riksrevisionen bedömer att ett viktigt skäl är bristande konsekvensanalyser i Transportstyrelsens utredningar. Den gemensamma nämnaren är att konsekvensanalyserna är resonemangsbaserade utan hänvisning till empirisk grund, såsom forskning eller utvärderingar. Transportstyrelsen har bedömt att FN-konventionerna om vägtrafik respektive vägmärken och signaler hindrar vissa regeländringar. Riksrevisionen konstaterar att det borde föranlett Transportstyrelsen eller regeringen att delta i den FN-expertgrupp som hade ansvar att utarbeta förslag på gemensamma definitioner för cykelinfrastruktur bland konventionsländerna.

Genomförandet av statliga cyclelåtgärder har brister och underhållet kan prioriteras mer effektivt

Riksrevisionen bedömer att kvaliteten i den cykelinfrastruktur som Trafikverket bygger kan bli betydligt bättre. Detta beror på att Trafikverket inte tillräckligt väger in

alla de kvalitetsfaktorer som har betydelse, exempelvis hur väl cykelstråk hänger ihop. Riksrevisionen konstaterar att planerings- och genomförandeprocesserna för cykelåtgärder (och andra mindre åtgärder) är onödigt omständliga och kostsamma. Därmed utgör kostnader för planering ibland mer än hälften av de totala kostnaderna.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Lämna förslag till riksdagen som i större utsträckning än idag gör det möjligt att bygga friliggande statliga cykelvägar, företrädesvis genom att åtgärda de begränsningar som följer av tolkningen av begreppet allmän samfärdsel.
- Utred statliga principer eller krav för var en grundläggande framkomlighet för cykeltrafiken ska upprätthållas så att tydligare statliga prioriteringar av sammanhållen cykelinfrastruktur kan göras. Tilldela Trafikverket ett ansvar att upprätthålla sådan framkomlighet inom det statliga väghållaransvaret.
- Utred hur den statliga planerings- och genomförandeprocessen för mindre eller medelstora infrastrukturåtgärder kan effektiviseras så att de cykelåtgärder som planeras också genomförs.
- Ge Transportstyrelsen ett tydligare ansvar att ta hänsyn till fyrstegsprincipen vid utvecklingen av regler som berör transportsystemet.

Till Trafikverket

- Se över den interna principen som styr bedömningen av var statlig cykelinfrastruktur kan byggas. Det gäller särskilt hur kravet på funktionellt samband mellan cykelväg och statlig väg har tolkats.
- Identifiera och ta bort hindren i den interna styrningen för planering och genomförande av cykelinfrastruktur som håller tillräcklig kvalitet i det avseendet att den uppfattas vara attraktiv att använda.
- Utveckla analysverktyg för samhällsekonomiska bedömningar av cykelåtgärder.
- Utveckla uppföljningen i årsredovisningen av hur sträckor med bristande framkomlighet för cykeltrafiken har åtgärdats.

Till Transportstyrelsen

- Utveckla arbetet med analyser av konsekvenser baserat på empiriskt grundade resultat såsom utvärderingar eller forskningsresultat.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Riksdagen har uppmärksammat cyklingens positiva sidor och uttryckt en vilja att främja detta transportsätt¹ tillsammans med gång- och kollektivtrafik. Trafikuskottet har lyft fram att cykeln ska vara ett attraktivt transportsätt, att det är viktigt att cykelinfrastrukturen hänger samman både lokalt och regionalt och att cykelinfrastrukturen behöver utformas så att den blir trafiksäker och har god framkomlighet.² Vidare ska cykelinfrastrukturen vara tillgänglig och lätt att använda för olika grupper. Forskning pekar också på att det kan vara samhällsekonomiskt effektivt att genomföra cykelinvesteringar.³ Att cykling är klimat-, miljö- och hälsomässigt effektivt blir allt viktigare ju mer vi närmar oss slutdatum för statliga målsättningar, exempelvis år 2030.⁴

Det finns dock flera indikationer på att staten i praktiken inte lyckas omsätta dessa höga ambitioner i konkreta och verkkningsfulla åtgärder. Cyklingen har minskat något de senaste åren, framför allt i glesare befolkade områden och bland barn.⁵ Vidare är cyklister kraftigt överrepresenterade vad gäller allvarliga olyckor jämfört med motortrafiken. Nära hälften av olyckorna bland cyklister bedöms bero på vägnarnas utformning och underhåll.

Staten ansvarar för 345 mil cykelväg som förvaltas av Trafikverket. Trafikverket tar också fram planeringsunderlag och standarder för att skapa förutsättningar för en cykelinfrastruktur med jämn och hög kvalitet även på det vägnät där staten inte är väghållare. Staten svarar vidare genom Transportstyrelsen för utformningen av trafikregler för cykel. Regeringen fattar beslut om den nationella trafiklagsövergripande planen för transportinfrastruktur,⁶ vilken inkluderar cykelinfrastruktur.

Det är därför relevant att granska om statens insatser för cykeltrafiken är effektiva. Granskningen omfattar regeringen, Trafikverket och Transportstyrelsen.

¹ Begreppet trafikslag betecknar typ av trafik och på vilken infrastruktur trafiken rör sig, till exempel vägtrafik med cykel och bil eller spårburen trafik med tåg och spårvagn. Cykel är däremot ett transportsätt.

² Bet. 2020/21:TU1, s. 57, rskr. 2020/21:131. I granskningen definierar vi framkomlighet som ett mått på om cykelinfrastrukturen är sammanhängande, tillräckligt trafiksäker och gen.

³ Börjesson, *Samhällsekonomiska kalkyler för cykelåtgärder*, 2018.

⁴ Målet om att utsläppen från inrikes transporter, förutom inrikesflyg, ska minska med minst 70 procent (jämfört med 2010).

⁵ Trafikverket, *Nationellt cykelbokslut 2021*, 2022, s. 14f; Trafikanalys, *Cyklandets utveckling i Sverige 1995–2014 – en analys av de nationella resvaneundersökningarna*, 2015; VTI, *Cykling bland barn och unga – En kunskapssammanställning*, 2017.

⁶ I granskningen kommer vi fortsättningsvis främst använda begreppen *nationell plan för transportinfrastruktur* eller bara *nationell plan*.

⁸ Riksrrevisionen

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Övergripande revisionsfråga: Är statens insatser för cykeltrafiken effektiva?

För att vara effektiva bör statens insatser bidra till en ökad tillgänglighet för cykeltrafiken och därmed till bättre förutsättningar för människor att välja cykling. Vidare bör statens insatser bidra till en säker cykling genom ett minskat antal omkomna och allvarligt skadade cyklister. Insatserna bör ge så stor effekt som möjligt givet insatta resurser.

Delfrågor:

1. Främjar regeringens, Transportstyrelsens och Trafikverkets arbete med regelutveckling hög trafiksäkerhet och god framkomlighet för cykeltrafiken?
2. Prioriterar regeringen och Trafikverket investeringar i cykelinfrastruktur utifrån samma utgångspunkter som andra transportsätt?
3. Säkerställer Trafikverket en tillräcklig kvalitet vid genomförandet av investeringar och underhåll i cykelinfrastrukturen?
4. Är regeringens styrning effektiv för att skapa förbättrade förutsättningar för cykeltrafiken?

Vi har valt att utforma granskningen som en övergripande granskning på cykelområdet och har därför fokuserat på åtgärder som avser cykeltrafiken som helhet. Det innebär att vi har avgränsat bort till exempel frågan om hastighetsöversyner i tätorter. Denna fråga är viktig för cykeltrafiken, men syftar till en mycket bredare påverkan på hela transportsystemet i tätorter. Vi har också avgränsat bort åtgärder som endast avser vissa typer av cykelfordon, till exempel införandet av olika typer av elcykelfordon och hur dessa har reglerats.

Vi fokuserar i granskningen på cykeltrafiken, men ofta hanteras gång-, cykel- och ibland mopedtrafik (GCM) som en gemensam kategori. Dessa trafikanter benämns ibland oskyddade trafikanter. Granskningen utgår från cykeltrafiken, men många iakttagelser har sannolikt en bredare påverkan i samhället då även till exempel gångtrafiken kan påverkas på liknande sätt. Inom miljömålssystemet ingår gång-, cykel- och kollektivtrafik (GCK) i det gemensamma etappmålet för persontransporter (se avsnitt 1.3).

Granskningen omfattar primärt åren 2014–2024.

1.3 Bedömningsgrunder

Cyklingen har som transportsätt uppmärksammat av trafikutskottet under en lång period.⁷ Transportsättet framhålls till följd av att dess egenskaper bedöms vara positiva för samhället.⁸ Till dessa egenskaper hör hälso-, klimat- och miljömässiga aspekter, samt effektivitetsaspekter relaterade till att cykling i förhållande till personbilstrafik är både snabb och utrymmeseffektiv i tätare stadsmiljöer. Trafikutskottet har framhållit att cykeln ska vara ett attraktivt transportsätt och att det är viktigt att cykelvägnätet hänger samman lokalt och regionalt samt att cykelvägnätet behöver utformas så att det blir både attraktivt och trafiksäkert med god framkomlighet.⁹

Riksdagen har beslutat om transportpolitiska mål i form av ett övergripande mål och två delmål. Det övergripande målet syftar till att främja effektivitet genom "en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet".¹⁰ Delmålen, som benämns funktionsmålet och hänsynsmålet, ska uppfyllas inom ramen för det övergripande målet.

Funktionsmålet relaterar till den tillgänglighet som transportsystemet möjliggör och har preciserats i flera delar, bland annat att förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel ska förbättras. Enligt trafikutskottet bör politiken av tillgänglighets-, valfrihets-, klimat- och hälsoskäl inriktas på att förbättra förutsättningarna för människor att välja kollektivtrafik och cykel liksom även gång. Trafikutskottet har framhållit att staten har en stödande och främjande roll beträffande kollektiv- och cykeltrafik. En av våra utgångspunkter i granskningen är vidare ett etappmål inom miljömålssystemet som har uttryckts i termer av att "andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent år 2025, uttryckt i personkilometer".¹¹ År 2022 låg andelen på ca 21 procent.¹² Etappmålet är beslutat av regeringen, men regeringens skrivelse om arbetet med miljömålen har behandlats av riksdagen som inte haft invändningar mot det aktuella etappmålet.¹³

Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa. När det gäller säkerhet ingår cykeltrafiken (liksom övrig trafik) i arbetet med nollvisionen.¹⁴ Vidare anger det etappmål som regeringen beslutade om 2020 att antalet omkomna till följd av trafikolyckor inom vägtrafiken ska halveras till år 2030.¹⁵ Antalet allvarligt skadade

⁷ Detta gäller även gångtrafiken.

⁸ Se bland annat bet. 2016/17:TU16, protokoll 2016/17:120, bet. 2020/21:TU1, rskr. 2020/21:131 och bet. 2020/21:TU3, rskr. 2020/21:162.

⁹ Bet. 2020/21:TU1, rskr. 2020/21:131.

¹⁰ Prop. 2008/09:93, s. 11 och 14, bet. 2008/09:TU4, rskr. 2008/09:257.

¹¹ Sveriges miljömål, "Andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik", hämtad 2025-03-21.

¹² Prop. 2024/25:1, s. 76, bet. 2024/25:MJU1, rskr. 224/25:119.

¹³ Bet. 2018/19:MJU18, rskr. 2018/19:275.

¹⁴ Prop. 1996/97:137, bet. 1997/98:TU4, rskr. 1997/98:11.

¹⁵ Regeringen, "Mål för transportpolitiken", hämtad 2025-04-02.

¹⁰ Riksrevisionen

inom respektive trafikslag ska till år 2030 minska med minst 25 procent. När det gäller miljö och hälsa tas cykling och gångtrafik särskilt upp eftersom dessa bidrar till motion under resan samtidigt som det miljömässiga avtrycket är mindre än för andra transportsätt.¹⁶

Vi bedömer att riksdagens målsättningar på området är tydligt utfallsorienterade och att statens insatser därför behöver leda till faktiska förändringar i exempelvis infrastruktur eller trafikanters färdmedelsval. Än mer konkret utgår vi från att statens insatser bör ha potential att öka mängden cykeltrafik och minska antalet omkomna och allvarligt skadade cyklister.

Både Trafikverket och Transportstyrelsen ska enligt sina instruktioner verka för att de transportpolitiska målen uppnås.¹⁷ Trafikverket ska samverka med andra aktörer och vidta åtgärder i syfte att nå målen. Åtgärderna ska på ett effektivt sätt bidra till måluppfyllelsen.¹⁸ Transportstyrelsens verksamhet ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.¹⁹

Ovanstående bedömningsgrunder benämns fortsatt som *riksdagens intentioner*.

1.3.1 Bedömningsgrunder för delfråga 1 om regeringens, Transportstyrelsens och Trafikverkets arbete med regler

Riksdagens intentioner avseende trafiksäkerhet och förbättrad tillgänglighet bör leda till anpassningar av regler i linje med dessa intentioner. Riksdagen har ställt sig bakom den så kallade fyrstegsprincipen.²⁰ Steg 1 i denna princip handlar om åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor, samt valet av transportsätt. Steg 2 handlar om åtgärder som medför att befintlig infrastruktur kan utnyttjas på ett mer effektivt sätt. Cykling är ett i många situationer effektivt transportsätt som kan utgöra en lösning på transportproblem. Utformning av regler är ett centralt verktyg för att kunna lösa transportproblem inom fyrstegsprincipens steg 1 och 2.

Regeringen ska styra landet och ta initiativ till att lagstiftningen på trafikområdet ligger i linje med riksdagens intentioner genom att lämna förslag till riksdagen.²¹ Det innebär även att bidra till riksdagens intentioner genom att undanröja hinder för cykeltrafik.

¹⁶ Prop. 2008/09:93, s. 31 och 57, bet. 2008/09:TU4, rskr. 2008/09:257.

¹⁷ Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen respektive förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹⁸ 3 § förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹⁹ 1 § förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

²⁰ Fyrstegsprincipen handlar om att först pröva om mindre genomgripande åtgärder kan lösa transportproblem innan större åtgärder övervägs (enligt de fyra principerna 1. tänk om, 2. optimera, 3. bygg om, 4. bygg nytt). Se Trafikverket, "Fyrstegsprincipen – Bransch", hämtad 2025-02-25. Att Trafikverket i den långsiktiga infrastrukturplaneringen för bland annat vägtrafik stegvis ska analysera val av åtgärder framgår av 2 § 17 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Riksdagen har även ställt sig bakom fyrstegsprincipen, se prop. 2012/13:25, bet. 2012/13:TU2, s. 25–26, rskr. 2012/13:119 och prop. 2016/17:21, bet. 2016/17:TU4, s. 38, rskr. 2016/17:101.

²¹ Se 1 kap. 6 §, 4 kap. 4 § och 9 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).

Transportstyrelsen har som en av sina huvuduppgifter att ansvara för regelgivning på transportområdet. Transportstyrelsen och Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. För att kunna verka för att uppnå de transportpolitiska målen behöver de förväntade konsekvenserna i transportsystemet av olika alternativ vara kända. Utredningar som ligger till grund för avgöranden i regeländringsfrågor behöver därmed innehålla tillräckliga sådana analyser.

Operationaliserade bedömningsgrunder

- Regeringen bör verka för att lagstiftningen bidrar till att främja ökad och säker cykeltrafik.
- Myndigheterna bör basera sitt regelutvecklingsarbete på de transportpolitiska målen, etablerad kunskap samt vedertagen forskning och vidare beakta utvecklingen i andra jämförbara länder.
- Myndigheterna och regeringen bör basera sina ställningstaganden i regelfrågor på tillräckliga beslutsunderlag och konsekvensanalyser.

1.3.2 Bedömningsgrunder för delfråga 2 om prioriteringen av cykelinfrastruktur

Prioritering av åtgärder kräver att Trafikverket har rätt verktyg för att pröva cykelåtgärder²² på samma sätt som exempelvis väg- och järnvägsinvesteringar i den nationella planeringen av transportinfrastruktur. Det kräver att Trafikverket tar fram tillräckliga underlag i planeringsfasen och har ett arbetssätt för att inhämta kunskap om var de största bristerna i infrastrukturen finns. Den prioritering som görs i planeringsfasen behöver få motsvarande genomslag i det faktiska genomförandet av åtgärder.

Riksdagens intentioner om en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning, ökad tillgänglighet samt främjande av gång-, cykel- och kollektivtrafik bör återspeglas i regeringens²³ och Trafikverkets planering. Det finns även andra politiska målsättningar som kan ligga till grund för prioriteringar av cykelåtgärder. Enligt fyrstegsprincipen ska åtgärder prövas förutsättningslöst och trafikslagsövergripande. Åtgärder i cykelinfrastrukturen ska därmed prövas utifrån sina effektivitetsmässiga för- och nackdelar jämte andra åtgärder.

²² Vi använder detta begrepp i granskningen för att beskriva åtgärder i infrastrukturen som syftar till att påverka framkomligheten (inklusive trafiksäkerheten) för cykeltrafiken. Ett exempel på detta är cykelvägar, men det kan också handa om åtgärder som korsar vägar, såsom cykelöverfarter.

²³ Regeringen har en begränsad roll i själva utredningsarbetet, men påverkar planeringen genom uppdraget om att ta fram ett nytt planförslag samt genom de eventuella ändringar av Trafikverkets förslag till nationell plan som regeringen kan besluta om i sitt fastställelsebeslut. Se Riksrevisionen, *Nationell plan för transportinfrastrukturen – lovar mer än den kan hålla*, 2023, för mer information om nationell planering.

Vi gör följande tolkning av grunderna för att prioritera cykelåtgärder:

- Samhällsekonomisk lönsamhet bör vara vägledande för valet av åtgärder, men även andra målsättningar kan vägas in i beslut om att genomföra en åtgärd. Vi bedömer att effektivitetsskäl företrädesvis bör utgöra grund för prioritering även vid motiveringar på andra grunder än samhällsekonomiska.²⁴
- Samhällsekonomiska beräkningar som avser cykelåtgärder har inte varit föremål för lika mycket forskning och metodutveckling som motsvarande beräkningar för motortrafik eller järnvägstrafik. Det finns även en diskussion kring de hälsoeffekter som uppstår som ett resultat av cykling och hur dessa ska beaktas i kalkylen.²⁵ Vi konstaterar därför att det finns ett större mått av osäkerhet avseende de faktiska samhällsekonomiska konsekvenserna av dessa åtgärder. Cykelåtgärder bör dock samhällsekonomiskt åtminstone kunna jämföras med varandra.
- Som framgår av riksdagens intentioner finns ett antal politiska målsättningar för cykeltrafiken som cykelåtgärder kan bidra till, och som därför ökar dessa åtgärders relativa prioritet. Till detta kan även räknas riksdagens vilja att uppnå sammanhängande cykelinfrastruktur (se nedan).

Operationaliserade bedömningsgrunder

- Trafikverket bör ha de verktyg, den kompetens och den informationsinhämtning som krävs för en effektiv planering av cykelåtgärder.
- Trafikverkets utgångspunkt bör vara att samhällsekonomisk effektivitet huvudsakligen ska ligga till grund för förslag till prioriteringar. Även andra politiska målsättningar som omfattar cykeltrafiken bör vägas in vid val av åtgärder.
- Regeringen bör beakta riksdagens intentioner i uppdrag och beslut som rör nationell planering av transportinfrastruktur.
- Regeringen och Trafikverket bör se till att den prioritering av åtgärder som gjorts i planeringen också får genomslag i genomförandet av åtgärder i transportinfrastrukturen.

²⁴ De transportpolitiska målen innehåller även delar som inte nödvändigtvis är grundade i ett effektivitetsresonemang, såsom det övergripande målets formulering om transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Vi tolkar detta som att riksdagen fäster vikt vid att transportsystemet ska medge viss grundläggande tillgänglighet för hela landet.

²⁵ Frågan handlar om i hur stor utsträckning resenären är medveten om hälsoeffekterna storlek och utgång från dessa som en förutsättning för valet av färdmedel. Detta avgör om hälsoeffekterna ska anses vara inkluderade i kalkylen som en (internaliserad) del av tidsvärdet, eller om de ska ingå som en separat post i kalkylen.

1.3.3 Bedömningsgrunder för delfråga 3 om kvaliteten vid genomförandet av investeringar och underhåll i cykelinfrastrukturen

Om riksdagens intentioner avseende till exempel bättre trafiksäkerhet och ökad tillgänglighet ska kunna nås, förutsätter det att den faktiska infrastrukturen når en tillräcklig standard. Riksdagen har uttryckt en vilja att se fler snabba cykelstråk och understrukat vikten av en kvalitativ cykelinfrastruktur. Trafikutskottet betonar att det är viktigt med "ett sammanhängande och välskyltat cykelvägnät med så enhetlig standard som möjligt".²⁶

För att beskriva vad som innefattas i en kvalitativ infrastruktur använder vi fem designprinciper som tagits fram av den nederländska organisationen CROW. *CROW design manual for bicycle traffic* har kommit att bli en sorts *best practice* för planering och byggande av cykelinfrastruktur i världen²⁷ och dess fem designprinciper är:

- Kontinuitet. Enskilda cykelvägars nytta förverkligas bara om de ses som en del av ett sammanhängande system av cykelinfrastruktur mellan olika målpunkter. Systemet i sin helhet behöver en jämn och tillräcklig standard.
- Direkthet (genhet). Eftersom cyklar ofta drivs av muskelkraft är omvägar (till exempel i sidled, i höjdmeter, i form av start och stopp) extra kostsamma. Systemet behöver minimera dessa omvägar för att vara attraktivt för cyklister.
- Trafiksäkerhet. Avser till exempel graden av separering av fordon med olika storlek och hastighetsskillnaderna mellan cyklister och motorfordon, samt trafiksäkerhetslösningar vid korsningar. Faktiska och upplevda säkerhetsrisker påverkar andelen trafikanter som är beredda att välja cykeln.
- Komfort. Avser till exempel hur jämn cykelvägen är, typ av yteläggning och närvaron av olika typer av hinder.
- Attraktivitet. Cykelinfrastrukturens närhet till exempelvis lugna områden, tilltalande stadsbebyggelse, natur, vatten och dylikt ökar beredskapen att nyttja infrastrukturen. Motsatsen gäller för cykelvägar som inte upplevs som tilltalande, till exempel nära industrier eller motorvägar.

Vi utgår från att Trafikverket bör arbeta kunskapsbaserat i genomförandet av investeringsåtgärder och underhåll för att förverkliga en tillräcklig kvalitet. Nollvisionens arbete inbegriper cykeltrafiken, och innebär att Trafikverket ska arbeta systematiskt för att motverka olyckor som beror på infrastrukturen. Trafikverket ska se till att myndighetens regelverk, såsom bland annat *Vägars och gators utformning (VGU)*²⁸, säkerställer en tillräcklig kvalitet för den nya infrastruktur som myndigheten bygger.

²⁶ Bet. 2014/15:TU5, s. 43, rskr. 2014/15:123.

²⁷ CROW-Fietsberaad, "Design manual for bicycle traffic", 2016, samt Hull och O'Holleran, "Bicycle infrastructure: can good design encourage cycling?", 2014.

²⁸ Trafikverket, *Vägutformning – Vägars och gators utformning*, 2024.

Operationaliserade bedömningsgrunder

- Trafikverket bör se till att de cykelåtgärder som myndigheten prioriterar, planerar och genomför håller tillräcklig kvalitet i de dimensioner som krävs för att den ska vara attraktiv och välanvänd.
- Trafikverket bör vid genomförandet av välgångsåtgärder för motorfordonstrafik se till att tillhörande åtgärder för cykeltrafiken håller tillräcklig kvalitet i de dimensioner som krävs för att den ska vara attraktiv och välanvänd.
- Trafikverkets underhåll av cykelinfrastrukturen bör vara kravställt i avtalen och tillräckligt cykelanpassat för att motverka kända trafiksäkerhetsrisker.²⁹ Trafikverket ska följa upp att avtalat underhåll genomförs.

1.3.4 Bedömningsgrunder för delfråga 4 om regeringens styrning

Regeringen ska styra myndigheterna i linje med riksdagens intentioner. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen³⁰ bör regeringens styrning vara tydlig och resultatutveckling, och ansvariga myndigheter ska ha förutsättningar att förverkliga regeringens politik och uppfylla sina uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt. Av 9 kap. 2 § budgetlagen (2011:203) framgår att regeringen i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av resultaten i verksamheten i förhållande till riksdagens beslutade mål. Enligt vår bedömning medför ovanstående krav att regeringen behöver följa upp konsekvenserna och effekterna av den egna styrningen.

Operationaliserade bedömningsgrunder

- Regeringen bör ha operationaliserat hur riksdagens intentioner ska uppfyllas.
- Myndigheterna bör ha fått tydliga uppdrag och tillhörande resurser som ger dem förutsättningar att förverkliga riksdagens intentioner.
- Regeringen bör regelbundet i sin styrning av Trafikverket och Transportstyrelsen följa upp utvecklingen av cykelrelaterade åtgärder i förhållande till riksdagens intentioner.
- Om utfallet i verkligheten på ett tydligt eller långsiktigt sätt avviker från riksdagens intentioner bör regeringen justera styrningen.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Johannes Österström (projektledare) och Maria Bohm. Alva Ohlsson (praktikant) har också bidragit i arbetet. En referensperson har lämnat faktsynpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Anna Niska, forskningsledare och föreståndare för Cykelcentrum på VTI. Företrädare för Regeringskansliet (Landsbygds- och

²⁹ Till exempel tidig sopning av grus, ev. sopsaltning på vissa högttrafikerade stråk med mera.

³⁰ Prop. 2009/10:175, s. 96–98, bet. 2009/10 FiU:38, rskr. 2009/10:315.

infrastrukturdepartementet), Trafikverket och Transportstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Vi har i granskningen intervjuat företrädare för Regeringskansliet, Transportstyrelsen, Trafikverket, Trafikanalys, Statens väg- och transportforskningsinstitut/Cykelcentrum, FN:s expertgrupp för cykelinfrastruktur och företrädare för den belgiska revisionsmyndigheten (om granskningen om cykelvägar i Flandern).³¹ Vi har även intervjuat intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som samordnar kommuners och regioners intressen, organisationens nätverk för kommunal trafiksäkerhet respektive för länsplaneupprättare, samt företrädare för Stockholms stad och företrädare för Huddinge kommun. Vi har även intervjuat intresseorganisationerna Cykelfrämjandet, Svenska Cykelstäder och Svensk Cykling, samt European Cyclists' Federation.

1.4.1 Delfråga 1 – om regeringens, Transportstyrelsens och Trafikverkets arbete med regelutveckling

För att bedöma om regeringens, Transportstyrelsens och Trafikverkets arbete med regelutveckling främjar hög trafiksäkerhet och god framkomlighet för cykeltrafiken har vi gått igenom relevant dokumentation. Vi har bland annat gått igenom Transportstyrelsens rapporter från regeringsuppdraget att analysera regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka, liksom rapporter från regeringsuppdraget om eldrivna enpersonsfordon. Vad gäller frågan om friliggande cykelvägar har vi bland annat gått igenom Trafikverkets rapport *Utgör markåtkomst ett hinder för tillkomsten av cykelvägar?* Vi har också tagit del av rapporter och underlag från UNECE:s expertgrupp för cykelinfrastruktur.

1.4.2 Delfråga 2 – om prioriteringen av cykelinfrastruktur i infrastrukturplaneringen

För att bedöma om regeringen och Trafikverket prioriterar cykelinfrastruktur på samma sätt som andra transportsätt, har vi gått igenom ett slumpmässigt urval av 100 åtgärdsvalsstudier och 100 samlade effektbedömningar.³²

Vidare har vi gjort en studie av cyklisters framkomlighet i väginfrastrukturen för att bedöma om den är tillräckligt hög på de sträckor där det finns en potential att cykla. För att genomföra studien har vi använt data från konsultföretaget Tyréns där vägnätet har klassificerats utifrån cykelbarhet. Dessa data är baserade på Trafikverkets Nationella Vägdata (NVDB). Studien baseras på 2 484 unika sträckor mellan de 100 största tätorterna efter befolkning och deras omkringliggande tätorter inom en radie av 25 km (se bilaga 1).

³¹ Rekenhof, *Fietspaden in Vlaanderen*, 2017.

³² Trafikverket ombads inkomma till Riksrevisionen med samtliga genomförda åtgärdsvalsstudier under de senaste 10 åren. Efter rensning av dubletter återstår totalt 849 åtgärdsvalsstudier från vilket urvalet drogs. De samlade effektbedömningarna hämtades från Trafikverkets webbplats och uppgår till totalt 1 680 från vilka urvalet drogs.

1.4.3 Delfråga 3 – om Trafikverkets genomförande av investeringar och underhåll i cykelinfrastrukturen

För att bedöma om Trafikverket säkerställer en tillräcklig kvalitet vid genomförandet av investeringar och underhåll i cykelinfrastrukturen har vi gått igenom Trafikverkets interna styrdokument och planeringsdokument, samt genomfört ett antal intervjuer med ansvariga för nationell planering. Vi har även genomfört fallstudier av Trafikverkets väginvesteringar och gått igenom planeringsunderlag och/eller kartmaterial för 17 infrastrukturåtgärder. Genomgångarna är främst baserade på Trafikverkets dokumentation på webbplatsen där bland annat vägplan och illustrationskartor finns. För vissa redan färdigställda projekt baseras genomgångarna på bedömningar av framkomligheten för cyklister utifrån olika karttjänster. De tjänster vi har använt är Trafikverkets NVDB, Tyréns cykelbarhetskarta, Google maps och Strava Global Heatmap.³³ Urvalet baseras på Trafikverkets 2+1-åtgärder samt ett par större motortrafikleder som planeras eller har genomförts.³⁴

1.4.4 Delfråga 4 – om effektiviteten i regeringens styrning

För att bedöma om regeringens styrning varit effektiv för att skapa förbättrade förutsättningar för cykeltrafiken har vi bland annat gått igenom regeringens budgetpropositioner, regeringens cykelstrategi och promemoria om cykelregler, riksdagsbetänkanden om cykelfrågor, instruktioner och regleringsbrev till ansvariga myndigheter, regeringsuppdrag avseende cykelfrågor, samt myndigheternas årsredovisningar. Vi har intervjuat företrädare för Regeringskansliet inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

1.5 Disposition

Granskningens revisionsfrågor och bedömningsgrunder beskrivs i kapitel 1. Kapitel 2 utgör en bakgrund till cykeltrafikens utveckling, cykelinfrastrukturens status och statlig planering av infrastruktur. I kapitel 3 besvarar vi delfråga 1 om regeringens, Transportstyrelsens och Trafikverkets insatser för regelutveckling kopplat till cykling. I kapitel 4 besvaras delfråga 2, dvs. om regeringen och Trafikverket prioriterar cykelinfrastruktur på samma sätt som andra transportsätt. I kapitel 5 besvarar vi delfråga 3 om huruvida Trafikverket säkerställer en tillräcklig kvalitet vad gäller investeringar och underhåll i cykelinfrastrukturen. Kapitel 6 besvarar delfråga 4 om huruvida regeringens styrning har varit effektiv för att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken. Slutligen innehåller kapitel 7 våra slutsatser och rekommendationer till regeringen, Trafikverket och Transportstyrelsen.

³³ Se: Trafikverket, "NVDB på karta", hämtad 2025-03-20, Tyréns, "Cykelbarhetsklassificering", hämtad 2025-03-20; Google, "Google Maps", hämtad 2025-03-20 och Strava, "Strava global heatmap", hämtad 2025-02-18.

³⁴ Se även kapitel 5 för tydligare beskrivning av urvalet. E-post från företrädare för Trafikverket, 2024-06-18 och 2024-06-19.

2 Bakgrund

2.1 Cyklingens utveckling och status

I Sverige cyklar i genomsnitt 814 000 personer varje dag en sträcka på 7,9 kilometer. Sett till alla resor görs knappt var tionde resa på cykel, och cykeltrafiken utgör ca 1,7 procent av persontransportarbetet.³⁵ Enligt Trafikanalys tyder långsiktiga data på att cyklingen minskade med ca 16 procent mellan mitten av 1990-talet och 2019. Den tydligaste minskningen har skett i glesare befolkade områden och bland barn, men samtidigt har cyklandet ökat i större städer och i pendlingsrelationer.³⁶ Sedan 2019 tyder resvaneundersökningar på att cyklingen har minskat ytterligare något.³⁷ Osäkerheten är dock stor i de skattningar som beskriver cykeltrafiken eftersom de baseras på resvaneundersökningar som över tid kommit att dras med allt större bortfall.³⁸

Cykeltrafikens generella utveckling påverkas av en mängd faktorer. Under senare decennier har cyklingen varit föremål för satsningar inom många kommuner och städer. Cyklingen ses också som en del av utvecklingen mot hållbara städer.³⁹ Dessutom har införandet av elassisterade cyklar och andra typer av lätta elfordon möjliggjort nya resmönster och längre pendlingsavstånd för fler cyklister. Samtidigt har delningstjänster exempelvis möjliggjort nya typer av hyrcykelsystem och lätta transporter.

Sannolikt har den allmänna ekonomiska utvecklingen inverkat negativt på cykeltrafikens omfattning. Tendensen är att fler hushåll har råd att äga och transportera sig med bil. Mer trafik på vägarna medför även en sämre trafiksituation för cykeltrafiken. Sedan slutet av 1990-talet har också en kraftig utbyggnad av mötesseparerade vägar skett (främst så kallade 2+1-vägar), vilka i många fall påverkar framkomligheten för cykeltrafiken negativt på dessa stråk.

2.1.1 Cykeltrafiken och trafiksäkerhet

Utvecklingen när det gäller att nå nollvisionen för cyklister går inte åt rätt håll. Under 2007–2023 halverades nästan antalet skador bland skyddade trafikanter (trafikanter i motorfordon exklusive motorcyklister), samtidigt som motsvarande antal inom cykeltrafiken varit stigande.⁴⁰ Totalt sett skadas cyklister idag mer än tre gånger så ofta som skyddade trafikanter. När det gäller antalet omkomna cyklister i trafiken har

³⁵ Trafikverket, *Nationellt cykelboksut 2023, 2024*. Persontransportarbete mäts i personkilometer. När en person transporteras eller rör sig en kilometer avverkas en personkilometer.

³⁶ Pendlingsrelationer avser cykelresor mellan hemmet och arbetet. Se Trafikanalys, *Mer hälsa för pengarna? Slutrapport i fördjupning av de transportpolitiska målen – hälsa och livsmiljö*, 2019.

³⁷ Trafikverket, *Nationellt cykelboksut 2023, 2024*, s. 13 och 18.

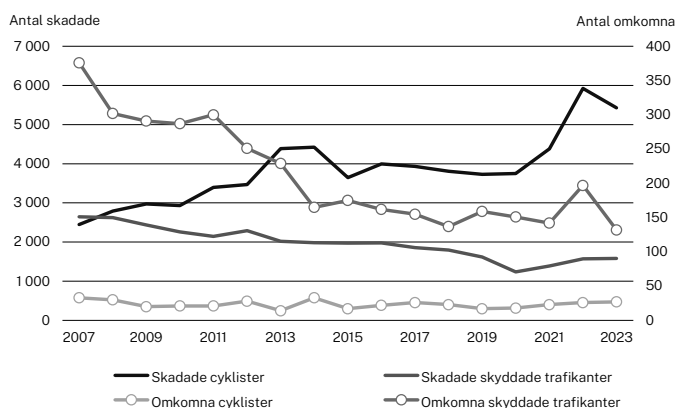
³⁸ I RVU (resvaneundersökningen) 2023 var svarsfrekvensen 27 procent. Trafikverket, *Nationellt cykelboksut 2023, 2024*, s. 58.

³⁹ Skr. 2017/18:230.

⁴⁰ Transportstyrelsens statistik. Observera att beroende på statistisk definition av skada och datakälla kan resultatet skilja sig något, men den övergripande bilden kvarstår oavsett.

det totala antalet varierat, men det är i dag på nästan samma nivå som i början av perioden. Under tiden har antalet omkomna skyddade trafikanter minskat med ca 65 procent. En sannolik delförklaring till utvecklingen är introduktionen av nya typer av elcykelfordon, och att olycksrisken för exempelvis elsparkcyklister beräknas vara mellan sju och nio gånger högre än för vanliga cyklister.⁴¹

Diagram 1 Antal skadade (allvarligt och måttligt) och omkomna cyklister respektive skyddade trafikanter (trafikanter i personbil, buss och lastbil) under åren 2007–2023



Källa: Transportstyrelsens nationella statistik (årsvis) över vägtrafikolyckor och Riksrevisionens beräkningar.

Risken för att skadas allvarligt i en olycka var 2017 ca 29 gånger högre per km för en cyklist jämfört med en personbilist, och denna riskkvot har sannolikt ökat sedan dess. Risken för en dödsolycka är ca 10 gånger högre per km för en cyklist jämfört med en bilist.⁴²

Singelolyckor är den vanligaste olyckstypen bland cyklister; ca 80 procent av olyckorna sker utan kollision med ett annat fordon. Av singelolyckorna var 56 procent relaterade till brister i underhåll eller infrastrukturens utformning.⁴³

2.1.2 Aktivt resande medför betydande positiva hälsoeffekter i samhället

Även om cykeltrafiken är överrepresenterad i olycksstatistiken är den också förknippad med betydande positiva hälsoeffekter. I en studie om vilka hälsoeffekter

⁴¹ Trafikanalys, *Användning, marknad och konsekvenser av elsparkcyklar och andra eldrivna enpersonsfordon*, 2024, s. 53.

⁴² Nilsson m.fl., "Modelling the effect on injuries and fatalities when changing mode of transport from car to bicycle", 2017.

⁴³ Statistiken avser perioden 2014–2019. VTI, *Oskyddade trafikanter i blandning i olyckor och deras skadeutfall – en jämförande studie*, 2022, s. 67.

som ett byte till ett fysiskt aktivt färdssätt leder till konstateras att de positiva hälsoeffekterna är 9 gånger större än de negativa (inklusive olycksrisker).⁴⁴

Effekten av detta är stor för hela samhället. Den gång och cykling som sker besparar samhället ca 74 000 funktionsjusterade levnadsår (DALY) per år jämfört med om inga sådana transporter skulle ske. Av dessa besparas ca 16 000 DALY inom cykeltrafiken. Jämförelsevis är det betydligt mer än de levnadsår som årligen förloras i alla dödsolyckor som sker inom vägtrafiken, vilka motsvarar ca 10 000 DALY.⁴⁵

2.2 Cykelinfrastrukturens status – framkomlighet för cykeltrafiken

Cykelinfrastrukturen består av en mängd länkar i hela det svenska vägnätet, i allt från renodlade cykelbanor till vanliga vägar där cyklingen sker i vägrenen.

Cykelinfrastrukturens kvalitet är avgörande för möjligheterna att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken, men denna kvalitet är i många avseenden okänd. Vi har genomfört en studie som fokuserar på cykeltrafikens framkomlighet (se även bilaga 1).⁴⁶ Fokus för studien är för det första om det finns en sammanhängande trafiksäker rutt för cyklister mellan tätortspär som ligger inom pendlingsavstånd från varandra. För det andra undersöker vi om denna rutt är genare eller innebär en omväg i förhållande till motorfordonens rutt ("bilvägen").⁴⁷

Diagram 2 visar det övergripande resultatet från studien. Vi kan konstatera att framkomligheten för cyklister är betydligt bättre för tätortspär i storstadsområdena (Stockholm, Göteborg och Malmö) än i övriga delar av landet.

Det viktade resultatet tar hänsyn till att potentialen för cykling är större mellan stora tätorter och när avståndet dem emellan är kortare. Det viktade resultatet⁴⁸ pekar på en bättre framkomlighet än det oviktade, vilket tyder på att dagens cykelinfrastruktur ofta finns på rutter där det finns en stor cyklingspotential.⁴⁹ För tätortspär som inkluderar större städer, mindre städer och städer på landsbygden gäller dock att ca 30–50 procent antingen saknar en trafiksäker cykelrutt, eller att den rutt som finns innebär mer än 20 procents omväg i förhållande till den kortaste bilvägen.

⁴⁴ Detta är medianvärdet av 30 granskade studier i en metastudie. Mueller, m.fl., "Health impact assessment of active transportation: A systematic review", 2015.

⁴⁵ Trafikanalys, *Transportsystemets påverkan på människors hälsa och livsmiljö – hälsoeffekter, kostnader och insatser*, 2019.

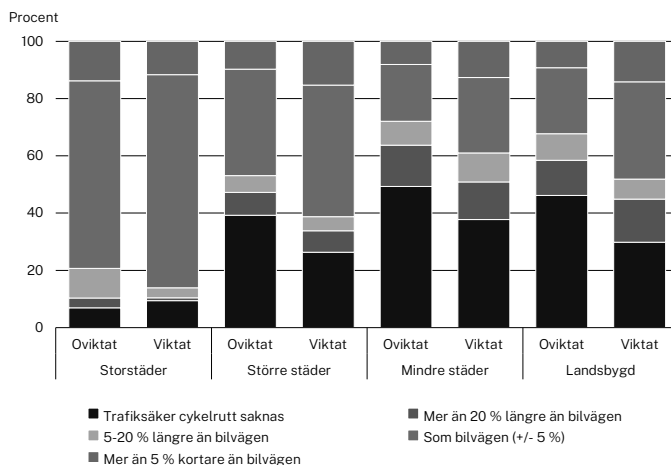
⁴⁶ Framkomlighet definieras som ett mått på i vilken mån cykelinfrastrukturen är sammanhängande, tillräckligt trafiksäker och gen. Detta innefattar de tre första av de fem kvalitetsdimensioner som vi beskriver i avsnitt 1.3.

⁴⁷ Studien utgår från de 100 största tätorterna och de omkringliggande tätorterna. Detta är utgångspunkten för de 2 484 tätortspär som utgör grund för att analysera olika rutter som en cyklist kan välja. Studien utgår från vilken potential för cykling som finns givet tätorters storlek och avstånd från varandra.

⁴⁸ På grund av att det saknas tillförlitliga data över hur cyklandet i Sverige fördelar sig på olika sträckor eller delområden har vi gjort antaganden gällande hur cyklingen påverkas av tätorternas befolkning samt avståndet mellan tätorterna. Dessa antaganden är förknippade med osäkerheter, och inkluderar inte andra faktorer som påverkar cyklingspotential, se bilaga 1.

⁴⁹ Cyklingspotential beskriver hur mycket cykling det finns potential för baserat på tätorternas befolkning och avstånd från varandra.

Diagram 2 Framkomlighet på trafiksäkra cykelrutter med och utan viktning utifrån den uppskattade cyklingspotentialen, fördelat på olika områden utifrån befolkning och inom pendlingsbart avstånd (kortare än 12,5 km)



2.3 Regeringens och de ansvariga myndigheternas roll

Regeringens roll är att bevaka utvecklingen inom cykling samt vid behov lämna lagförslag till riksdagen, styra de ansvariga myndigheterna på området och varje mandatperiod ge uppdrag om samt besluta om en nationell plan för transportinfrastruktur.

Trafikverket ansvarar för förvaltningen av 345 mil cykelväg huvudsakligen längs med det statliga vägnätet, medan kommunerna förvaltar ca 2 157 mil cykelväg. Kommunala cykelvägar ligger utanför granskningen. Staten har både en direkt och en indirekt roll i cykelinfrastrukturen. Utöver den renodlade cykelinfrastruktur som staten förvaltar är övriga delar av det statliga vägnätet inriktade på att sammanbinda regioner och kommuner.⁵⁰ Dessa vägar används ofta av cyklister och andra oskyddade trafikanter som delar vägen med motorfordon. Trafikverket tar också fram planeringsunderlag och standarder för att skapa förutsättningar för en cykelinfrastruktur med jämn och hög kvalitet även på det vägnät där Trafikverket inte är väghållare. Trafikverket anger detaljerade krav för (bland annat) statliga cykelvägar i VGU. VGU är inte bindande för kommunerna men har en normerande verkan. Trafikverket ansvarar även för att leda övergripande samverkan av trafiksäkerhetsarbetet för vägtrafik.

⁵⁰ Det är staten som är väghållare för allmänna vägar och väglagen definierar vad som är en allmän väg. Se 5 § och 1 § andra stycket i väglagen (1971:948).

Transportstyrelsen utformar trafikregler för bland annat vägtrafik inklusive cykeltrafik och utövar tillsyn inom vägtransportsystemet.⁵¹ Vidare ansvarar Transportstyrelsen för frågor om krav på infrastruktur och infrastrukturförvaltare och tar fram föreskrifter och allmänna råd såsom egenskapskrav för vägar och gator, inklusive för regionala och kommunala väghållare.⁵² Kommuner och länsstyrelser beslutar om vissa lokala trafikföreskrifter.

Ytterligare två myndigheter har uppdrag på cykelområdet men ingår inte i vår granskning. Trafikanalys ansvarar för att utvärdera, analysera och redovisa effekter av åtgärder på transportområdet. Trafikanalys ansvarar även för resvaneundersökningar och följer årligen upp utvecklingen mot de transportpolitiska målen.⁵³ Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, bedriver forskning avseende infrastruktur, trafik och transporter.⁵⁴ Vid VTI finns Cykelcentrum, ett nationellt kunskapscentrum för forskning och utbildning om cykling.

2.4 De statliga planerings- och genomförandeprocesserna för infrastrukturåtgärder

Åtgärder i infrastrukturen identifieras, finansieras och genomförs i processer som vi nedan har delat in i tre delar: beslutsunderlag, nationell plan samt fysisk planering.

Trafikverkets beslutsunderlag för att identifiera var åtgärder ska ske och för att bedöma effekterna i samhället är huvudsakligen åtgärdsvalsstudier och samlade effektbedömningar. En åtgärdsvalsstudie genomförs när en brist konstaterats i transportsystemet. Syftet är att analysera tänkbara åtgärder och föreslå vilka som är lämpliga att gå vidare med. Studierna utgår från fyrstegsprincipen med syftet att endast föreslå mer kostsamma investeringar om alternativa sätt att lösa bristen till lägre kostnad saknas.⁵⁵ Samlade effektbedömningar är Trafikverkets analyser av de samlade konsekvenserna av olika åtgärder i infrastrukturen, och innehåller bland annat samhällsekonomiska bedömningar. Samhällsekonomiska bedömningar kan användas för jämförelser genom att ställa åtgärders nettonuvärdeskvoter (ören eller kronor i samhällsnyttor per investerad skattekrona) mot varandra.

⁵¹ Se 1–2 §§ förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

⁵² Se 3 § 1 och 3 förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen och 13 kap. 7 § trafikförordningen (1998:1276) samt 10 kap. 6 § plan- och byggförordningen (2011:338). Se även Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om egenskapskrav för vägar, gator, spårvägar och tunnelbanor (byggregler), (TSFS2021:122).

⁵³ Se 1–3 §§ förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

⁵⁴ Se 1 § förordningen (2007:964) med instruktion för Statens väg- och transportforskningsinstitut.

⁵⁵ Se Trafikverket, "Fyrstegsprincipen – Bransch", hämtad 2025-02-25.

Den nationella trafikslagsövergripande planen för transportinfrastruktur beskriver hur transportinfrastrukturen ska utvecklas och underhållas under en tolvårsperiod.⁵⁶ En gång vart fjärde år, vanligtvis det sista året under en mandatperiod, revideras den nationella planen och ersätts med en ny tolvårig plan. Den nationella planen är trafikslagsövergripande och fokuserad på statlig infrastruktur. För vägsystemet innefattar detta de nationella stamvägarna (europavägar, riksvägar) och länsvägarna som hanteras i länsplanerna (se nedan). Investeringsdelen av nationell plan innehåller större åtgärder, så kallade namngivna åtgärder,⁵⁷ och potter för mindre så kallade trimningsåtgärder.

Nationell plan innehåller ekonomiska ramar för länsplanerna, fördelade på landets 21 regioner⁵⁸ utifrån faktorer såsom befolkningsstorlek med mera. Medlen kan användas för att förbättra den statliga infrastrukturen på regional nivå samt till att medfinansiera kollektivtrafikanläggningar och kommunala investeringar i bland annat cykelinfrastruktur.⁵⁹ Regeringen kan i direktivet till regionerna uttrycka vilken typ av åtgärder den anser att regionerna bör prioritera vid fördelningen av dessa medel. I övrigt styr regionerna valet av olika åtgärder i regionen. De åtgärder som berör statlig infrastruktur genomförs av Trafikverket.

Processen för att revidera nationell plan kan indelas i åtta övergripande steg:⁶⁰

1. Regeringen ger i uppdrag till Trafikverket att ta fram ett inriktningsunderlag.⁶¹
2. Trafikverket lämnar ett inriktningsunderlag.
3. Regeringen lämnar en infrastrukturproposition till riksdagen.
4. Riksdagen beslutar om infrastrukturpropositionen.⁶²
5. Regeringen ger i uppdrag till Trafikverket att genomföra åtgärdsplanering och lämna förslag till nationell plan. Regeringen ger även möjlighet till de regionala länsplaneupprättarna (regionerna) att återkomma med fastställda länsplaner.
6. Trafikverket inkommer med förslag till nationell plan.
7. Regeringen fastställer nationell plan efter ändringar.
8. Regionerna fastställer länsplanerna utifrån de slutliga ramar som satts i regeringens fastställelsebeslut.

⁵⁶ Trafikverket, "Nationell plan", hämtad 2025-04-22.

⁵⁷ Åtgärder med en kostnad över 100 miljoner kronor i nationell plan 2022–2033, och över 150 miljoner kronor i nationell plan 2026–2037. För länsplanerna är motsvarande belopp 50 miljoner kronor och 75 miljoner kronor.

⁵⁸ Formellt uttryckt de regionala länsplaneupprättarna.

⁵⁹ I vissa fall kan även investeringar i den nationella planen medfinansieras.

⁶⁰ Dessa har beskrivits utförligare i Riksrevisionen, *Nationell plan för transportinfrastrukturen – lovar mer än den kan hålla*, 2023, s. 18. I denna rapport har vi ett åttonde steg på grund av ett större fokus på länsplanerna.

⁶¹ Se Trafikverket, "Inriktningsunderlag – Bransch", hämtad 2025-02-26. Inriktningsunderlaget ska ge regeringen ett underlag till kommande infrastrukturproposition. Det beskriver möjliga inriktningar för transportsystemets utveckling med övergripande beskrivningar av åtgärder och deras konsekvenser.

⁶² Efter att riksdagen beslutat om infrastrukturpropositionen vidtar Trafikverkets åtgärdsplanering med åtgärdsvalsstudier och samlade effektbedomningar.

Trafikverkets process för fysisk planering och regeringens beslut om byggstarter pågår parallellt med den nationella planeringen och avser det som krävs för byggandet av åtgärder. Detta innefattar den fysiska placeringen av ny infrastruktur i landskapet med hänsyn till exempelvis miljöbalkens krav, markintrång med mera. Inom den fysiska planeringen av vägåtgärder (inklusive cykelåtgärder) tas vanligen en vägplan fram där utformning och konsekvenser beskrivs. En del i genomförandefasen är regeringens beslut om vilka objekt i den nationella planen som ska byggstartas och vilka som ska förberedas för byggstart. Regeringen fattar ungefär en gång per år beslut om detta efter förslag från Trafikverket; under senare år har dessa beslut dock fattats oftare.

Utanför den statliga verksamheten ansvarar kommunerna för investeringar och underhåll i huvuddelen av cykelinfrastrukturen i Sverige.

3 Regler som främjar hög trafiksäkerhet och god framkomlighet för cykeltrafiken

Regeringens och Transportstyrelsens arbete med regelutveckling har varit passivt och baserat på otillräckliga konsekvensanalyser.⁶³ Det har därför inte främjat en utveckling mot bättre framkomlighet och högre trafiksäkerhet för cykeltrafiken. Våra viktigaste iakttagelser är följande:

- De regeringsuppdrag som gått till Trafikverket och Transportstyrelsen och som handlat om att se över regelverk som på olika sätt är kopplade till cykling har inte resulterat i några genomgripande regeländringar.
- Väglagen har tolkats på så sätt att det inte är möjligt för staten att bygga cykelvägar friliggande, det vill säga allt för långt från en befintlig statlig väg. Trots riksdagens tillkännagivande har regeringen inte i grunden utrett frågan om att möjliggöra statliga friliggande cykelvägar. Beslutsunderlaget var Trafikverkets då pågående utredning om markåtkomst som hade en delvis annan inriktning och därmed inte belyste flera viktiga konsekvenser. Regeringens beslutsunderlag har därmed inte tillräckligt vägt in effektivitetsbrister, otydligheter i ansvarsförhållanden eller det latenta behovet av friliggande cykelvägar.
- Även om vi delar bilden att väglagen utgör en begränsning är vår tolkning att väglagens förarbeten sannolikt inte begränsar hur långt från en statlig väg som en cykelväg kan byggas. Vi konstaterar att Trafikverket därmed bör kunna bygga friliggande cykelvägar som syftar till att avlasta en statlig väg.
- Transportstyrelsen har inte tillräckligt analyserat konsekvenserna av de faktiska effekterna av olika alternativ inom flera regelutredningar från de senaste åren. Transportstyrelsen hänvisar inte till resultaten i relevant forskning, till egna studier, eller till försök eller utvärderingar av regeländringar i andra länder. Detta gäller både trafiksäkerhetseffekter och möjligheterna till att åstadkomma ökad tillgänglighet.⁶⁴

⁶³ Vi avser med detta begrepp analyser av konsekvenser i generell mening, med fokus på konsekvenser i transportsystemet, se även avsnitt 1.3.

⁶⁴ Transportstyrelsen framhåller i faktagranskningssynpunkter, 2025-03-27, att de enligt förordning (2024:183) om konsekvensutredningar inte anser sig skyldiga att genomföra en omfattande konsekvensutredning. Detta i och med att de inte lämnat några förslag rörande de möjliga regeländringar som regeringsuppdraget (om att analysera regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka) omfattade. Vi har i avsnitt 1.3 bedömt att det krävs kunskaper om hur åtgärder påverkar transportsystemet för att ha förutsättningar att uppfylla de transportpolitiska målen. Det kan också konstateras att valet att inte föreslå en ändring (ett s.k. nollalternativ) i sig utgör en form av förslag, vilket därför motiverar en tillräcklig analys av konsekvenser.

- Transportstyrelsen har bedömt att FN-konventionerna som syftar till att harmonisera vägtrafiksystemet i och mellan länder hindrar vissa regeländringar i Sverige. Sverige har trots det inte deltagit i FN-expertgruppen för utveckling av konventionerna gällande cykeltrafik. Vi konstaterar också att Transportstyrelsens hållning avviker från expertgruppens och från de många andra konventionsländer som genomfört regeländringarna.
- Transportstyrelsen hänvisar till åtgärder i cykelinfrastrukturen för att cyklandet ska öka, medan regeländringar inte bedöms påverka andelen resor med cykel. Vi konstaterar att slutsatsen saknar empiriskt grundad motivering.

3.1 Regeringen har tillsatt flera utredningar om regeländringar som rör cykling

Regeringen har under den senaste tioårsperioden initierat flera utredningar om regeländringar med koppling till cykling. Bland dessa återfinns följande:

- uppdrag till Trafikverket att utreda om frågan om markåtkomst utgör ett hinder för tillkomsten av cykelvägar.⁶⁵
- uppdrag till Transportstyrelsen om att analysera och föreslå regeländringar så att andelen som reser med cykel kan öka,⁶⁶ vilket resulterade i två delrapporter som innehåller ett fåtal mindre ändringsförslag.⁶⁷
- uppdrag till Transportstyrelsen om förenklade regler för eldrivna enpersonsfordon,⁶⁸ vilket bland annat resulterade i förslaget att en nyligen införd regel som tillåter cyklist att använda körbanan även när cykelbana finns skulle upphävas.

Utgångspunkterna för uppdragen har bland annat varit cyklingsutredningen från 2012,⁶⁹ samt två tillkännagivanden från riksdagen. Dessa tillkännagivanden handlade dels om en regelöversyn för att främja cykeltrafik i städer och att tillåta cyklist över

⁶⁵ Regeringsbeslut N2018/03462/TIF, m.fl., se bilaga 1.

⁶⁶ Regeringen, *Uppdrag att analysera regel frågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, 2021-10-20. Bakomliggande orsaker till uppdraget var att regeringen ville se en ökad andel cyklist och främja ökat cyklande i hela landet. Regeringen ansåg att potentialen för ökad cykling i och kring tätorter borde tas tillvara, och att kommunerna behövde verktyg för att åstadkomma effektiva cykelstråk med god framkomlighet. Samtidigt skulle eventuella ändrade trafikregler beakta det nya transportpolitiska etappmålet om trafiksäkerhet, dvs. att halvera antalet omkomna i vägtrafiken till 2030 och minska antalet allvarligt skadade med 25 procent. Se även punkt 36 i Januariavtalet (2018) om barnvänliga och hållbara städer.

⁶⁷ Transportstyrelsen framhåller i sina faktagranskningssynpunkter, 2025-03-27, att myndighetens remiss (2024-11-07) om ändring av byggregler TSFS 2021:122 rörande cykelinfrastruktur borde ha ingått i granskningen. Vi kan konstatera att remissen innehåller utredningar av konsekvenser som sannolikt är mer utförliga än i de ärenden som vi närmare granskat. Samtidigt har centrala remissinstanser lämnat invändningar mot innehållet (se exempelvis VTI, dnr 2024/0444-1.3). Utan närmare granskning saknar vi grund för att göra någon bedömning av remissen. Riksrevisionens urval av regeländringsutredningar att granska avgjordes i ett betydligt tidigare skede än färdigställandet av denna remiss.

⁶⁸ Transportstyrelsen, *Utredning behov av förenklade regler för eldrivna enpersonsfordon*, Slutrapport – slutsatser, förslag och bedömningar, 2021.

⁶⁹ SOU 2012:70.

15 år att använda körbanan även när cykelbana finns,⁷⁰ dels om möjligheten att anlägga friliggande cykelvägar.⁷¹

Vi konstaterar att dessa utredningar sammantaget dock endast har medfört mindre förändringar i lagstiftningen. Vi konstaterar också att regeringen hittills inte har gått vidare med regeländringar av mer genomgripande natur som man initialt velat se utredda för att förbättra framkomligheten för cyklister. Detta gäller exempelvis cykling mot enkelriktat och högersväng mot rött. Transportstyrelsen har i sina regelutredningar avrått från sådana regeländringar och har därför inte lagt några förslag i den riktningen.

Vi har granskat hur genomförandet sett ut i ett urval av de regeländringar som utretts och som vi bedömer har stor potential att påverka förutsättningarna för cykeltrafiken:⁷²

- möjligheten att bygga statliga friliggande cykelvägar (avsnitt 3.2)
- att möjliggöra cykeltrafik i båda riktningarna där det är enkelriktat för motorfordon, fortsatt kallat "cykling mot enkelriktat" (avsnitt 3.3)
- undantag för cyklister från reglerna om stopplikht vid röd signal när cyklisten gör en högersväng, fortsatt kallat "högersväng mot rött" (avsnitt 3.3)
- förslag om hur ändrade trafikregler kan främja säker omkörning av cyklister, fortsatt kallat "tillräckliga omkörningsavstånd" (avsnitt 3.4)
- förslag om att ta bort möjligheten att kunna cykla i körbanan när cykelbana finns i närheten (avsnitt 3.4).

3.2 Möjligheten att anlägga statliga friliggande cykelvägar saknas fortfarande

Trafikverket har bedömt att staten inte kan anlägga friliggande cykelvägar (det vill säga cykelvägar som inte ligger i närhet till en befintlig statlig väg för motorfordonstrafik). Detta på grund av hur Trafikverket har tolkat väglagens förarbeten.⁷³ Begränsningen hänger samman med att staten endast har rätt att ta mark i anspråk för att bygga en väg (med så kallad vägrätt) om vägen kan ses som allmän. Tolkningen är att allmänna vägar i första hand definieras av att motorfordon ska kunna färdas på dem. Därmed kan allmänna vägar inte vara tillåtna enbart för cykel- och/eller gångtrafik. En statlig cykelväg behöver därför ha ett så kallat funktionellt samband med en allmän väg.

⁷⁰ Bet. 2014/15:TU5, rskr. 2014/15:123.

⁷¹ Bet. 2020/21:TU3, rskr. 2020/21:162.

⁷² Trafikverket framhåller i sina faktagranskningssynpunkter, 2025-03-27, att det finns fler potentiella regeländringar som kan främja en hög trafiksäkerhet. Trafikverket hänvisar till att det finns ett empiriskt samband mellan personer som skadas vid cykling och ett minskat cyklande i denna grupp efter skadefallet. Riksrevisionen delar bilden att det finns flera potentiella sådana regeländringar. Riksrevisionens urval har dock baserats på sådana regeländringar som närmare utretts utifrån ett förslag om genomförande.

⁷³ Trafikverket, *Utgör markåtkomst ett hinder för tillkomsten av cykelvägar?*, 2021 och prop. 1971:123 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till väglag m. m.

Vi konstaterar att denna begränsning av möjligheterna att planera cykelinfrastruktur leder till sämre förutsättningar att anlägga cykelinfrastruktur som ger tillräckligt god framkomlighet. Riksdagen har i ett tillkännagivande 2021 uttryckt att begränsningen inte ligger i linje med ambitionen att öka cyklingen. Regeringen beslutade dock i juni 2022, baserat på en utredning från Trafikverket, om att inte ändra utformning av väglagen.

Vi konstaterar dock att flera faktorer inte tillräckligt vägdes in i den beslutsprocess som föregick regeringsbeslutet 2022. Det gäller till exempel det faktiska⁷⁴ behovet av att kunna förlägga cykelinfrastruktur separat från statliga vägar, risken för att begränsningen medför onödigt dyra åtgärder vid separering av cykeltrafik från annan trafik, och risken att staten i onödan tvingas bygga kostsamma cykelåtgärder i icke attraktiva miljöer, vilket också minskar nyttjandet.

Slutligen bedömer vi att Trafikverket har gjort en snäv tolkning av uttalandena i förarbetena till väglagen gällande de egna möjligheterna att anlägga friliggande statliga cykelvägar. Vi menar att uttalandena talar för att Trafikverket har möjlighet att bygga sådana friliggande cykelvägar som syftar till att avlasta en allmän väg.

3.2.1 Regeringens och Trafikverkets utredning av frågan om friliggande cykelvägar belyser inte det faktiska behovet

Riksdagen tillkännagav i januari 2021 att regeringen borde återkomma med förslag som gör det möjligt att anlägga friliggande cykelvägar utan krav på direkt anslutning till vägar avsedda för motortrafik.⁷⁵ Trafikutskottet konstaterade att frågan redan utretts länge och att tolkningen av väglagen är ett hinder för ökad cykeltrafik. Trafikutskottet konstaterade också att regeringen skyndsamt borde "se över lagstiftningen med syftet att det bör bli tydligt att gång- och cykelvägar ska kunna byggas separat".⁷⁶ Trafikverket hade två år tidigare fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för markåtkomst i cykelåtgärder. Uppdraget avrapporterades i januari 2021.⁷⁷

Trafikverkets uppdrag handlade i huvudsak om huruvida, och i så fall hur, markåtkomst utgör ett hinder för byggandet av cykelvägar eller i genomförandet av regionala cykelplaner.⁷⁸ I utredningen konstaterade Trafikverket att framkomligheten i cykelprojekt ofta upplevdes hindras av svårigheter att få åtkomst till mark, men att frågan i de flesta fall kunde ha lösts genom att kommunen tagit fram en detaljplan i

⁷⁴ Vi avser här det behov som finns latent utan påverkan av dagens begränsningar av var statliga cykelvägar kan byggas.

⁷⁵ Bet. 2020/21:TU3, s. 26, rskr. 2020/21:162.

⁷⁶ Bet. 2020/21:TU3, s. 32, rskr. 2020/21:162.

⁷⁷ Trafikverket, *Utgör markåtkomst ett hinder för tillkomsten av cykelvägar?*, 2021.

⁷⁸ Enligt regeringens fastställelsebeslut av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029, 2018-05-31, ska Trafikverket utreda om, och i så fall hur, frågan om markåtkomst utgör ett hinder för tillkomsten av cykelvägar eller i genomförandet av regionala cykelplaner och vid behov lämna förslag till regeländringar. Sveriges Kommuner och Regioner bör involveras i arbetet. Nuvarande indelning av väghållaransvaret ska beaktas och kvarstå oförändrad.

enlighet med plan- och bygglagens regler. Trafikverket redovisade i en bilaga till rapporten en genomgång av åtgärder där Trafikverket-regioner, regionala företrädare och kommunala företrädare rapporterat in projekt som upplevts ha haft svårigheter med markåtkomst.

Regeringen beslutade i juni 2022, baserat på Trafikverkets utredning, att inte ändra utformning eller praxis för väglagen.⁷⁹ Regeringen bedömde att det finns verktyg för att bygga friliggande cykelinfrastruktur genom kommunal detaljplanering enligt plan- och bygglagen. Den möjligheten hade Trafikutskottet dock redan redogjort för i tillkännagivandet. Riksdagen såg alltså trots detta verktyg ett behov av att ändra väglagen.⁸⁰

Vi konstaterar att uppdraget till Trafikverket gavs ett par år innan riksdagens tillkännagivande. Uppdraget avsåg i vilken mån det generellt fanns svårigheter att få markåtkomst vid genomförandet av cykelåtgärder, oavsett var dessa var förlagda. Därmed avsåg uppdraget inte specifikt påverkan av begränsningar i den statliga möjligheten att anlägga friliggande cykelvägar. Trafikverkets undersökning av befintliga åtgärder där markåtkomst tagits upp som ett problem utgår därmed också från den bredare ingång som följer av uppdraget.⁸¹ Eftersom undersökningen utgår från befintliga åtgärder, utgår den också från åtgärder som tagits fram med hänsyn tagen till väglagens begränsningar. Den kan därför endast delvis besvara hur stort det latenta behovet av en lagändring gällande friliggande cykelinfrastruktur är.

Vi konstaterar också att Trafikverket i rapporten har en snäv definition av vad som utgör svårigheter med att få tillgång till mark. När en åtgärd längs statlig väg har utretts och det har konstaterats att den bästa sträckningen är friliggande från den statliga vägen har finansieringsansvaret (p.g.a. tolkningen av väglagens förarbeten) därmed hamnat på berörd kommun. Om åtgärden sedan inte genomförts har Trafikverket tolkat det som en brist på prioritering och finansiering från till exempel kommunens sida.⁸² Vi konstaterar att detta innebär en ansvarsflyttning gällande planering och finansiering av åtgärden, trots att det ursprungliga åtgärdsbehovet definierades som statligt.⁸³ Även om det inte helt omöjliggör ett genomförande på längre sikt ökar det risken för att åtgärden "hamnar mellan stolarna". Denna typ av problematik har också lyfts vid intervjuer som vi har genomfört.⁸⁴

⁷⁹ Skr. 2021/22:261, s. 26.

⁸⁰ Bet. 2020/21:TU3, rskr. 2020/21:162. Tillkännagivandet beslutades den 27 januari, ett par veckor efter att Trafikverket hade publicerat sin utredning. Trafikutskottet hänvisar även till att det getts information om innehållet i Trafikverkets utredning ca en månad innan den publicerades. Riksdagen var därmed redan vid tillkännagivandet medveten om i vilken utsträckning som kommunen kunnat lösa markåtkomstproblem genom detaljplanering.

⁸¹ Detta åskådliggörs bland annat av att flera Trafikverket-regioner svarar att de inte känner till att vägplaner avbrutits till följd av bristande markåtkomst. Vi konstaterar att det förefaller osannolikt att en åtgärd skulle kommit så långt i planeringsprocessen utan att den avbrutits i tidigare skede till följd av att den bryter mot grundläggande förutsättningar som följer av väglagen.

⁸² Trafikverket, *Utgör markåtkomst ett hinder för tillkomsten av cykelvägar?*, 2021, bilaga 2.

⁸³ Här avser vi att planeringen av åtgärden inleddes utifrån en identifierad brist på en statlig väg.

⁸⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2024-11-05, samt intervju med länsplaneupprättare, 2024-10-11.

3.2.2 Väglagen sågs som ett hinder för två namngivna cykelåtgärder på centrala pendlingsstråk

Trafikverkets förslag till nationell plan 2018–2029 innehöll två namngivna cykelåtgärder⁸⁵ som inte ingick i regeringens beslut om att fastställa planen. Regeringskansliet uppger att regeringen generellt sett endast lämnar motiveringar av åtgärder som ingår i planen (och därmed inte om varför åtgärder lämnats utanför planen). Ett tänkbart skäl är dock att åtgärderna ansågs omfattas av juridiska hinder.⁸⁶

Enligt Trafikverket är de planerade sträckningarna förlagda längs med statliga motorvägar (vägarna E4 och E18) på vilka cykeltrafik är förbjuden. På en vanlig väg anläggs en cykelväg för att separera cykeltrafiken från motortrafiken. På en motorväg finns dock inte någon cykeltrafik att separera från vägen, och därför kan en cykelväg normalt inte ses som att den tillhör motorvägen. Därmed skulle en sådan cykelväg ses som friliggande.⁸⁷ Vi konstaterar därför att de juridiska hindren för tillkomsten av dessa åtgärder har att göra med hur väglagens förarbeten tolkats gällande friliggande cykelvägar (se avsnitt 3.2). Planeringen av åtgärderna pågick när Trafikverket gjorde den utredning som senare låg till grund för regeringens beslut att inte ändra väglagen. Trots detta redogör utredningen inte för de juridiska hindren för att genomföra dessa åtgärder.

Trafikverket uppfattade de juridiska skälen som en grund för regeringens bortprioritering av de två åtgärderna och har därför inte inkluderat dem på nytt i nästa omgång av nationell planering (för perioden 2022–2033). Även kraftigt ökade kostnader har angetts som motiv för bortprioritering av den ena åtgärden.⁸⁸

3.2.3 Det finns ytterligare konsekvenser av tolkningen av lagstiftningen

Frågan om friliggande cykelvägar har tagits upp i flera av våra intervjuer med företrädare för kommuner, regionala länsplaneupprättare och Trafikverkets nationella planerings- och investeringsavdelningar. Diskussionerna har främst berört den begränsande inverkan som tolkningen av förarbetena medför. Regionerna har även i sin roll som länsplaneupprättare (se avsnitt 4.6) kommit med inspel till Trafikverkets inriktningsunderlag inför nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037. Regionerna föreslår där att Trafikverket tydligt bör framhålla behovet av att ta bort kravet på ett funktionellt samband mellan statliga vägar och cykelvägar.⁸⁹

⁸⁵ Regionalt cykelstråk, Täbystråket delen Frescati–Mörby C och Regionalt cykelstråk, Märstastråket, Norrtull–Kista.

⁸⁶ Intervju med företrädare för Regeringskansliet/Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet, 2024-12-06. Angående transparens vid ändringar av innehållet i nationell plan har Riksrevisionen lämnat iakttagelser och en rekommendation om detta i Riksrevisionen, *Nationell plan för transportinfrastrukturen – lovar mer än den kan hålla*, 2023.

⁸⁷ E-post från företrädare för Trafikverket, 2024-12-11.

⁸⁸ E-post från företrädare för Trafikverket, 2024-12-11.

⁸⁹ Trafikverket, *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037*, 2024, s. 249.

Även SKR argumenterar i ett yttrande inför kommande nationell plan för att väglagen bör moderniseras i syfte att möjliggöra byggandet av friliggande statliga cykelvägar.⁹⁰

Företrädare för planerings- och investeringsverksamheten hos Trafikverket lyfter att begränsningen i lagen kan innebära att de mest effektiva lösningarna vid ombyggnad av statliga vägar inte kan anläggas. När Trafikverket bygger om vanliga vägar till mötesfri standard (främst 2+1-vägar) skapas ofta ett behov av att separera cykeltrafiken på ett kostnadseffektivt sätt. I många fall kan den mest effektiva lösningen vara att nyttja ett befintligt parallellt vägnät av landsvägar som löper bredvid den aktuella sträckan. I många fall finns det dock inte möjlighet för Trafikverket att göra sammanbindande kompletteringar av vägsträckor för att kunna erbjuda ett tillräckligt gent och effektivt alternativ.⁹¹ En kortare sammanbindande cykelväg definieras i många fall som friliggande på grund av sin placering, och är därmed enligt Trafikverkets tolkning inte tillåten för Trafikverket att genomföra.⁹²

Företrädarna för Trafikverket tar även upp att det i dag tillgängliga alternativet, att på frivillig väg avtala med enskilda och kommunala väghållare att upprätthålla och underhålla en farbar cykelväg innebär risker. Dels finns det flera fall där sådana överenskommelser har fallit vilket inneburit att framkomligheten för cykeltrafiken blivit undermålig,⁹³ dels är denna typ av överenskommande inte något som är långsiktigt bindande för de inblandade aktörerna.⁹⁴

Möjliga alternativ för att uppnå en kvalitativ cykelväg som uppfattas vara attraktiv begränsas också av att Trafikverket tvingas anlägga cykelväg i närhet till ofta tungt trafikerade nationella vägar.⁹⁵ Förläggning nära stora trafikplatser och liknande är ofta förknippat med omvägar i höjdd och i sidled. Cykelvägar som ligger i direkt anslutning till exempelvis en tungt trafikerad motorväg uppfattas sannolikt inte heller som attraktiva, och används då i lägre grad än om de hade kunnat förläggas mer fritt.

Slutligen har Regeringskansliets företrädare uppgett att ett hinder för att medge friliggande cykelinfrastruktur är att bygga av väg genom vägrätt innebär att staten exproprierar mark med tvång, och att ett sådant instrument måste användas med försiktighet.⁹⁶ Vi konstaterar att den begränsning som nu finns medför att konsekvenserna av ett markintrång för cykelinfrastruktur riskerar att bli större än annars, eftersom bebyggelse traditionellt sett ligger längs stora transportstråk. Det

⁹⁰ SKR, *Yttrande över Trafikverkets Inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037*, 2024.

⁹¹ Denna begränsning kan potentiellt sett gälla oavsett om väghållaren på det alternativa vägnätet är statlig, kommunal eller enskild. Detta eftersom staten i samtliga fall begränsas av att inte kunna anlägga friliggande cykelväg för långt ifrån en befintlig allmän väg som ska avlastas, vilket därmed styr möjligheterna att skapa en tillräckligt gen cykelväg.

⁹² Intervju med företrädare för Trafikverket, 2024-11-05.

⁹³ Vi har stött på detta i exemplen Norrortsleden och Norrtälje–Kapellskärs. Se avsnitt 5.3.3.

⁹⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2024-11-05.

⁹⁵ Vi inser att detta i många fall är nödvändigt av andra skäl än lagens utformning. Det kan dock konstateras att detta bedöms vara en mindre attraktiv förläggning enligt det nederländska forskningsinstitutet CROW som har tagit fram fem grundläggande designprinciper för cykelinfrastruktur. Se avsnitt 1.3.

⁹⁶ Intervju med företrädare för Regeringskansliet/Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2024-12-06.

kan då potentiellt sett bedömas vara ett mer besvärande intrång för personer som är bosatta längs en statlig väg i jämförelse med att till exempel ta skogsmark eller jordbruksmark i anspråk. Vi bedömer därför att en större flexibilitet att anlägga friliggande cykelvägar innebär fler möjligheter att minimera konsekvenserna av markintrång i den fysiska planeringsprocessen och prövningen av vägplan.⁹⁷

3.2.4 Trafikverket kan sannolikt bygga vissa friliggande cykelvägar

Som framgår ovan bygger Trafikverket sin bedömning gällande friliggande cykelvägar på förarbeten till väglagen. Uttalandena i förarbetena talar dock, enligt vår bedömning, för att Trafikverket har möjlighet att bygga friliggande cykelvägar under förutsättning att syftet är att avlasta en statlig väg. Av förarbetena framgår följande:

I fråga om cykelstigar och gångbanor är det självklart att de ska anses höra till väg [...], om de ligger i omedelbar anslutning till vägbanan i övrigt. Som tidigare [i propositionen] har berörts kan detta möjligen vara tveksamt, om cykelstigen eller gångbanan till kortare eller längre sträcka är lagd på visst avstånd från själva vägen eller kanske har fått annan sträckning. Även en separat sådan särskild vägbana kan emellertid ha ett påtagligt funktionellt samband med den övriga vägen. Den kan nämligen på ett bland annat från säkerhetssynpunkt lämpligt sätt avlasta vägen från visst slag av trafik.⁹⁸

Samt:

Också i det fall där en cykelbana har getts en helt annan sträckning än vägen, men anlagts i syfte att avlasta vägen från cykeltrafik, torde [...] cykelbanan vara att räkna till väg.⁹⁹

Trafikverket har i en intern riktlinje angett att med funktionellt samband menas att cykelvägen ligger så nära den väg som den avser att avlasta att det är uppenbart att det är syftet. Ett kriterium för detta kan enligt Trafikverket vara att cykelbanan på huvuddelen av sin sträckning är synlig från den befintliga vägen.¹⁰⁰

I förarbetena finns dock inte något uttalat krav på ett visst geografiskt avstånd mellan vägbanan och cykelvägen för att uppnå det funktionella sambandet dem emellan. Det handlar i stället om att cykelvägens syfte ska vara att avlasta vägen. Uttalandena i förarbetena talar enligt vår bedömning således för att en bredare tolkning kan göras. Enligt vår bedömning torde det mot denna bakgrund vara möjligt för Trafikverket att planera och anlägga många av de cykelvägar där man i dag anger att enbart

⁹⁷ Vidare är syftet med den planeringsprocess som redan existerar enligt väglagen att avväga olika samhällsintressen för att ny infrastruktur ska innebära minsta möjliga markintrång.

⁹⁸ Prop. 1971:123 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till väglag m. m., s. 147f.

⁹⁹ Prop. 1971:123 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till väglag m. m., s. 145.

¹⁰⁰ Trafikverket anger även att ett annat kriterium kan vara att cykelbanan och vägen ska vara så sammankopplade med varandra att det ter sig naturligt och enkelt för en trafikant att växla mellan dem. Det måste vidare finnas en möjlighet till åtkomst till den statliga gång- och cykelvägen via vägar/gator som är upplåtna för allmän trafik. Trafikverket, *Riktlinje cykel*, TDOK 2017:0496, 2018.

kommuner kan göra detta med detaljplanering. Det kan avse sådana fall där ansvaret bollas mellan väghållare, exempelvis när den mest lämpliga dragningen för att avlasta en statlig väg från cykeltrafik har bedömts vara friliggande.

3.2.5 Väglagen utgör dock fortsatt ett hinder för andra typer av friliggande cykelvägar

Utöver det vi har beskrivit i avsnitt 3.2.4 bedömer vi att uttalandena i förarbetena till väglagen talar för att det finns begränsningar gällande att bygga sådana friliggande cykelvägar som *inte* syftar till att avlasta en befintlig allmän väg.

En väg som enbart upplåts för cykeltrafik (eller andra oskyddade trafikanter) är inte en allmän väg enligt den tolkning av väglagens förarbeten som Trafikverket har gjort. Detta beror på att en allmän väg ska vara till för allmän samfärdsl, och Trafikverket har tolkat att begreppet allmän samfärdsl i första hand avser motorfordonstrafik.¹⁰¹ För att en cykelväg ska räknas som allmän, vilket är ett krav för att Trafikverket ska kunna bygga den, måste den därmed ha ett funktionellt samband med en allmän väg.

Denna tolkning kan utgöra ett hinder exempelvis när behov finns av att bygga cykelväg bredvid befintlig motorväg så som exemplifieras i avsnitt 3.2.2. Detta beror på att cykeltrafik inte är tillåten på motorväg och en sådan väg kan därför inte avlastas från cykeltrafik. Vi uppfattar att kravet på funktionellt samband därmed inte är uppfyllt i anslutning till motorväg eftersom det inte finns någon statlig väg som kan avlastas.

I andra fall är det mer otydligt vad som utgör en avlastning. Det gäller till exempel i de fall där syftet med en planerad cykelväg främst är att uppnå tillgänglighetsförbättringar för cykeltrafiken. Sådana exempel kan gälla nyttjandet av banvallar efter nedlagda järnvägar, eller möjligheten att anlägga cykelväg längsmed en befintlig järnväg (vilket exempelvis har övervägts mellan Malmö och Lund).

3.3 Transportstyrelsen avråder utan tillräckliga konsekvensanalyser från regeländringsförslag som ökar möjligheterna att anpassa lokala trafikföreskrifter i städer

Transportstyrelsen fick 2021 i uppdrag av regeringen att analysera och lämna förslag på regeländringar så att andelen som reser med cykel kan öka. Två av dessa

¹⁰¹ Definitionen av vad "allmän samfärdsl" är har inte uttryckts i väglagen från vare sig 1944 eller 1971. Tolkningen baseras enligt Trafikverket på en lagkommentar från 1958 som avser väglagen från 1944 där begreppet har definierats som "väg som är användbar för vanlig körtrafik med akdon". Trafikverket har i detta sammanhang uttryckt att "allmän samfärdsl har historiskt sett alltid avsett motortrafik i första hand", se Trafikverket, *Utgör markåtkomst ett hinder för tillkomsten av cykelvägar?*, 2021, s. 27f. Regeringskansliet framhåller i detta sammanhang i faktagranskningssynpunkter, 2025-03-27, samt e-post från företrädare för Regeringskansliet/Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2025-04-02, att allmän samfärdsl inte är liktydigt med enbart motortrafik. Företrädarnas bild av tillämpningen av lagstiftningen är att allmän samfärdsl innebär att vägen ska kunna användas för motortrafik.

regeländringar berör främst kommunernas möjligheter att besluta om lokala trafikföreskrifter i olika trafikmiljöer:

- cykling mot enkelriktat
- högersväng mot rött.

När det gäller dessa regeländringar saknar Transportstyrelsens utredning konsekvensanalyser gällande påverkan på trafiksäkerhet och potentialen att få fler att börja cykla. Transportstyrelsen gör även en mer generell bedömning om att nya eller ändrade trafikregler inte kommer att få andelen resor med cykel att öka.

Transportstyrelsen har också bedömt att FN-konventionerna om vägmärken och signaler respektive vägtrafik från 1968 hindrar vissa regeländringar. Sverige har här en avvikande uppfattning från många andra länder och från exempelvis UNECE:s (United Nations Economic Commission for Europe) expertgrupp om cykelinfrastruktur. Sverige har inte heller deltagit i ett arbete inom UNECE som bland annat syftade till att föreslå ändringar av konventionerna på detta område.

3.3.1 Transportstyrelsen motsätter sig regeländringarna om cykling mot enkelriktat och högersväng mot rött men Trafikverket är positivt inställt

Transportstyrelsens slutsats i delrapporterna om regeländringar var att ingen ändring av reglerna om cykling mot enkelriktat eller högersväng mot rött borde genomföras.

Regeringen skriver i uppdraget till Transportstyrelsen att frågan om att tillåta motortrafik i gatans ena riktning och cykeltrafik i båda riktningarna länge varit aktuell.¹⁰² Lämpliga lösningar kan dock variera beroende på hur stadsplaneringen ser ut, men en utgångspunkt är att det skulle vara lätt för trafikanter att förstå reglerna utifrån skyltningen. Transportstyrelsen bedömer att en regeländring skulle innebära att Sverige frångår systematiken i FN-konventionerna om vägtrafik respektive vägmärken och signaler. Transportstyrelsen menar att befintliga regelverk redan ger tillräckliga förutsättningar för kommunerna att reglera så att motorfordon endast får färdas i en riktning, medan cykeltrafik tillåts i både riktningarna. Gemensamt för dessa regleringslösningar är dock att gatan inte längre är att definiera som enkelriktad. Vidare bedömer Transportstyrelsen att cykling mot enkelriktat av trafiksäkerhetsskäl inte borde tillåtas och att det skulle innebära att cyklister och motorfordon skulle ledas in på direkt kollisionkurs med varandra. Transportstyrelsen bedömer också att nuvarande trafikregler inte hindrar ökad cykling. En bättre vägutformning skulle däremot påverka cykelanvändningen positivt.¹⁰³

¹⁰² Regeringen, *Uppdrag att analysera regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, 2021-10-20, s. 3.

¹⁰³ Transportstyrelsen, *Uppdrag att analysera regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, delrapport 1, s. 46, 2022.

När det gäller högersväng mot rött skriver regeringen i uppdraget till Transportstyrelsen att det skulle kunna vara en kostnadsbesparande åtgärd som skulle kunna öka framkomligheten för cyklister. Dock finns det behov av att utreda i vilka situationer regeln skulle gälla, hur andra trafikanter skulle påverkas och om regeln kan utformas på ett trafiksäkert sätt. Även ansvarsfrågan behöver utredas, exempelvis vid en kollision mellan cyklist och fotgängare.¹⁰⁴ Transportstyrelsen bedömer att det inte är lämpligt att införa en möjlighet för cyklister att svänga höger mot rött och lägger därför inte fram ett sådant förslag. Enligt Transportstyrelsen skulle en sådan regel inte vara förenlig med FN:s konventioner om vägtrafik respektive trafiksinaler och vägmärken. Vidare är det Transportstyrelsens uppfattning att det är "mycket svårt att lösa trafiksäkerhets- eller tillgänglighetsbrister som uppstått i planeringen, och sedan fullföljts i infrastrukturen, med regleringsåtgärder, utmärkning, särskilda undantag och specialregler för att främja framkomlighet för en viss grupp av trafikanter".¹⁰⁵

Trafikverket intar i sitt inriktningsunderlag till nationell plan 2026–2037 motsatt hållning gällande cykling mot enkelriktat och högersväng mot rött. Enligt Trafikverket är nuvarande trafiklagstiftning i flera avseenden dåligt anpassad till cykeltrafikens förutsättningar och behov. Trafikverket anser att fler tillåtna trafikregleringar kan förbättra tillgängligheten till försumbara kostnader, och att det finns stöd i forskning för att cykling mot enkelriktat inte skulle medföra trafiksäkerhetsproblem.¹⁰⁶ Vi konstaterar att det här finns en diskrepans mellan de två myndigheter som har det viktigaste ansvaret för att uppfylla riksdagens intentioner på området.

I Transportstyrelsens två delrapporter finns fyra huvudsakliga invändningar mot att i Sverige tillåta cykling mot enkelriktat och högersväng mot rött:

1. det skulle bryta mot FN-konventionerna om vägtrafik respektive vägmärken och signaler
2. dagens regler är tillräckliga
3. det skulle leda till försämrad trafiksäkerhet
4. det leder sannolikt inte till ökad cykling.

I följande fyra avsnitt (3.3.2–3.3.5) diskuterar vi utifrån ovanstående argument de analyser som ligger till grund för Transportstyrelsens avgöranden.

¹⁰⁴ Regeringen, *Uppdrag att analysera regel frågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, 2021-10-20, s. 4.

¹⁰⁵ Transportstyrelsen, *Analys av regel frågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, delrapport 2, 2022, s. 28.

¹⁰⁶ Trafikverket, *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037*, 2024, s. 89.

3.3.2 Konventionerna har tolkats annorlunda i andra länder och Sverige deltar inte i arbetet med att föreslå utveckling av konventionerna

Syftet med FN-konventionerna om vägtrafik respektive vägmärken och signaler är att underlätta för trafikanter som rör sig mellan länder genom att regler och anvisningar för trafik i princip är desamma oavsett vilket land man reser i.¹⁰⁷ Transportstyrelsen menar att de föreslagna regeländringarna inte är förenliga med dessa konventioner.

Transportstyrelsen anför att man endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen, och att konventionerna därmed är bindande för de åtgärder som Transportstyrelsen kan vidta. Genom att tillåta cykling mot enkelriktat skulle Sverige, enligt Transportstyrelsen, frångå systematiken i FN-konventionerna.

Transportstyrelsen hänvisar här till en bedömning i utredningen *Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv*.¹⁰⁸ När det gäller högersväng mot rött hänvisar Transportstyrelsen till vissa kapitel och artiklar i FN-konventionerna.¹⁰⁹

Vi tar här inte ställning till bedömningarna som sådana. Vi konstaterar dock att konventionerna ger vissa möjligheter för medlemsländer att avvika i syfte att utreda förbättringar av trafiksystemet, till exempel genom testverksamhet.¹¹⁰ Vidare framstår medlemsländers avvikelser från konventionerna som en vanligt förekommande företeelse. Ett stort antal avvikelser från gemensam trafikreglering och skyltning har skett genom åren då medlemsländer har sett ett behov av förändringar utifrån utvecklingen i transportsystemet. Vid behov har dessa snarare hanterats i efterhand genom gemensamma uppdateringar av konventionerna inom FN-samarbetet än som en absolut begränsning i dessa länders handlingsfrihet.¹¹¹

¹⁰⁷ SOU 2012:70, s. 167.

¹⁰⁸ SOU 2012:70, s. 491–492.

¹⁰⁹ 3 och 5 §§ och II kap. i konventionen om vägtrafik, SÖ 1989:1; 3, 8 och 23 §§ i konventionen om vägmärken och signaler, SÖ 1989:2.

¹¹⁰ Enligt 3 b § i konventionen om vägmärken och signaler är det möjligt för en part att införa ett märke, en symbol eller en markering i de fall konventionen saknar en viss regel. Dock får detta märke inte ges en annan innebörd än i konventionen. Konventionen tillåter även länder att bedriva försöksverksamhet med nya regler. Konventionens artikel 3.1 (b) anger följande: "I syfte att förbättra metoderna för reglering av trafiken och med beaktande av att det är lämpligt att bedriva försök innan förslag om ändringar i konventionen framläggs skall fördragsslutande parter ha rätt att avvika från bestämmelserna i denna konvention för försök under begränsad tid på vissa vägsträckor."

¹¹¹ Resonemanget bygger på beskrivningar av arbetet inom olika grupper inom UNECE. Se exempelvis intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2024-10-23.

FN-konventionerna om vägtrafik samt om vägmärken och signaler

Sverige har ratificerat FN-konventionerna om vägtrafik och om vägmärken och signaler.¹¹² Sverige har överfört konventionernas regler primärt till trafikförordningen (1998:1276) och till vägmärkesförordningen (2007:90) och dess föreskrifter.¹¹³ Konventionerna förvaltas av UNECE som ska främja europeisk ekonomisk integration. UNECE Transport sorterar under Inland Transport Committee (ITC), under vilken det finns arbetsgrupper som förvaltar FN-konventionerna, varav en del innehåller trafikregler. Sverige representeras vid ITC:s årliga möte vanligtvis av tjänstemän från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och av experter från Transportstyrelsen.¹¹⁴

Arbetsgruppen Working Party 1 (WP.1) ska driva frågor kring förbättrad trafiksäkerhet och utveckla och harmonisera trafikregler och regler för vägmärken och signaler. WP.1 ska förvalta, utveckla och hålla FN-konventionerna uppdaterade.¹¹⁵ Transportstyrelsen och ibland Regeringskansliet deltar i WP.1:s möten. Enligt Regeringskansliet har nästan inga cykelfrågor diskuterats i WP.1.¹¹⁶

Arbetsgruppen Working Party 5 (WP.5) träffas en gång per år och är en grupp för omvärldsbevakning om till exempel klimat, klimatanpassning, it-säkerhet, cykel frågor, och hur transportsystemet ska bidra till konkurrenskraft. Sverige representeras av Trafikanalys.

Utöver arbetsgrupperna finns expertgrupper för olika frågor.¹¹⁷ Under WP.5 har en expertgrupp för cykelinfrastruktur (GE.5)¹¹⁸ arbetat under två år och de har under sommaren 2024 lämnat sin slutrapport.¹¹⁹

Inom UNECE har expertgruppen GE.5, bland annat arbetat med att föreslå ändringar av konventionerna utifrån ett cykelperspektiv. Gruppen var verksam 2022–2024. I rapporteringen och underlagen från expertgruppens sex sammanträden framgår att gruppen bland annat har analyserat och resonerat kring olika åtgärders kompatibilitet med konventionen. Gruppen har inte sett konventionerna som hindrande för de regeländringar som vi avhandlar i detta avsnitt. Vidare ger expertgruppen i sin slutrapport rekommendationer för hur gator där man tillämpar dessa regler bör

¹¹² Se Sveriges överenskommelser med främmande makt, SÖ 1989:1; Sveriges överenskommelser med främmande makt, SÖ 1989:2.

¹¹³ Transportstyrelsen, *Uppdrag att analysera regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, delrapport 1, 2022.

¹¹⁴ Intervju med företrädare för Regeringskansliet/Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2024-11-25.

¹¹⁵ UNECE/ITC, *Terms of reference and rules of procedure of the Working Party on Road Traffic Safety (WP.1)*, 2005-10-27.

¹¹⁶ Intervju med företrädare för Regeringskansliet/Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2024-11-25.

¹¹⁷ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen som deltog i GE.2:s arbete och nu sitter med i IIGERSS, Informal Intergovernmental Group of Experts on Road Signs and Signals, 2024-10-23.

¹¹⁸ UNECE/Group of Experts on Cycling Infrastructure.

¹¹⁹ Expertgrupper finns för olika frågor. Sverige har representerats av Transportstyrelsen i expertgruppen för vägmärken och signaler (GE.2), nu avslutad. Gruppen har fortsatt som informell konstellation.

skyltas.¹²⁰ Den av expertgruppen föreslagna skyltningen för cykling mot enkelriktat motsvarar den som enligt Transportstyrelsen inte är tillåten enligt konventionen. Samma sak gäller högersväng mot rött, där gruppen har föreslagit skyltar som undantar cyklisterna från trafikljus. Enligt företrädare för GE.5 kunde man inte se några vetenskapliga bevis för negativa effekter av cykling mot enkelriktat eller högersväng mot rött inom de länder som redan tillämpade reglerna.¹²¹

Enligt expertgruppen GE.5 godkänner redan en stor del av EU-länderna cykling mot enkelriktat och högersväng mot rött i sin nationella reglering. När det gäller cykling mot enkelriktat praktiserar följande EU-länder sådan reglering: Österrike, Slovenien, Frankrike, Belgien, Luxemburg, Nederländerna, Danmark, Tyskland, Ungern, Italien, Polen, Tjeckien, Slovakien och Kroatien.¹²² När det gäller högersväng mot rött har följande länder medgett undantag i nationell lagstiftning och via en tilläggs skylt: Österrike, Slovenien, Frankrike, Belgien, Luxemburg, Nederländerna, Tyskland och Danmark.¹²³

Vi konstaterar att det finns en diskrepans mellan Transportstyrelsens och många andra aktörers tolkning av konventionerna när det gäller dessa regeländringar. Genom att så många länder gör en annan tolkning får det en praktisk betydelse för det övergripande syftet med konventionerna om att harmonisera regleringen och anvisningarna för trafiken. Det hade därmed varit betydelsefullt att närmare utreda vad skillnaderna i tolkning beror på. I det sammanhanget är det oklart varför Transportstyrelsen och regeringen inte antagit en mer proaktiv hållning till de hinder som uppfattas finnas i konventionerna.

Transportstyrelsen gör förvisso en bedömning om att man, om regeringen vill kunna tillåta cykling mot enkelriktat, får överväga om det finns möjligheter att ändra i konventionerna. Samtidigt noteras inte att det redan fanns en möjlighet att delta i en sådan process. Under samma tidsperiod pågick tillsättandet av expertgruppen för cykelinfrastruktur (GE.5). Gruppen hade annonserats och en formell inbjudan hade, enligt expertgruppens ordförande, gått ut till samtliga medlemsländer inom UNECE.¹²⁴ Sverige är även representerat (bland annat av Transportstyrelsen) i flera av de grupper där expertgruppens tillkomst föreslogs och beslutades.

Expertgruppens förslag har accepterats av WP.5, det vill säga av den arbetsgrupp för omvärldsbevakning som tillsatte den.¹²⁵ Förslaget ska nu fortsatt behandlas i den

¹²⁰ UNECE/ITC, Working Party on Transport Trends and Economics, *Final report of the Group of Experts on Cycling Infrastructure Module*, 17 Jul. 2024, ECE/TRANS/WP.5/2024/4.

¹²¹ E-post från ordföranden och vice ordföranden för UNECE:s Group of Experts on Cycling Infrastructure (GE.5), 2024-11-05.

¹²² E-post från ordföranden och vice ordföranden för UNECE:s Group of Experts on Cycling Infrastructure (GE.5), 2024-11-21.

¹²³ E-post från företrädare för UNECE/GE.5, 2024-11-21, samt e-post från företrädare för European Cyclists' Federation, 2024-09-13.

¹²⁴ Intervju med ordföranden och vice ordföranden i UNECE/GE.5, 2024-11-21.

¹²⁵ UNECE/WP.5, *Report of the Working Party on Transport Trends and Economics on its thirty-seventh session* ECE/TRANS/WP.5/74, 25–27 September, 2024.

beslutsprocess som etablerats inom UNECE för att i formell mening kunna bli en del av konventionen. Arbetsgruppen WP.1 har bland annat som uppgift att utveckla och uppdatera FN-konventionerna. Sverige har genom sin representation i WP.1 därmed fortsatt en möjlighet att bidra till beslutsfattandet i dessa frågor.

3.3.3 Kommuner anser fortsatt att regeländringarna vore en betydande förbättring

Transportstyrelsen anser att befintliga regelverk ger tillräckliga förutsättningar för att kommunerna ska kunna reglera enkelriktad eller dubbelriktad trafik.

Transportstyrelsen räknar i sin rapport upp ett flertal alternativ för skyltning som medför att motorfordon endast får färdas i en riktning, medan cykeltrafik tillåts i båda riktningarna. Gemensamt för dessa alternativ är att gatan inte längre går att definiera som enkelriktad. För både cykling mot enkelriktad och högersväng mot rött föreslår Transportstyrelsen justeringar av infrastrukturen, i stället för regeländringar. För cykling mot enkelriktad genom att anlägga ett separat cykelfält mot körriktningen, och för att möjliggöra högersväng mot rött genom att dra en cykelbana till höger om trafiksignalen inför en korsning.¹²⁶

Granskningen visar att det finns en efterfrågan hos kommuner att kunna använda cykling mot enkelriktad som ett sätt att förbättra framkomligheten. Transportstyrelsen redovisar i sin rapport resultatet från en enkät till samtliga 290 kommuner om deras inställning till regler och behovet av regeländringar för cykling.¹²⁷ Av de svarande önskade 55 procent att kommunen skulle ha möjlighet att tillåta cykeltrafik i båda riktningarna på en gata, medan motorfordonstrafik endast får åka i en riktning på samma gata. 39 procent ansåg att nuvarande regleringsmöjligheter i detta avseende inte är tillräckliga, medan 26 procent hade motsatt hållning, övriga angav svarsalternativet "vet ej".

Även företrädare för kommuner inom SKR:s nätverk för kommunal trafiksäkerhet ger en bild av att de gärna ser lättnader i reglerna. En kommun framhöll att den har god insyn i hur cykeltrafik mot enkelriktad påverkar i enskilda situationer och såg inte någon risk för trafiksäkerheten. Ett par kommuner använder sig av dubbelriktad cykling med hjälp av skylten motortrafik förbjuden för att öka framkomligheten för cyklister. En kommun menade att det var en tillfällig lösning i väntan på något tydligare.¹²⁸ Även SKR har efterfrågat en annan regelutformning genom att välkomna Trafikverkets förslag i inriktningsunderlaget om att tillåta cykling mot enkelriktad.¹²⁹

¹²⁶ Transportstyrelsen, *Uppdrag att analysera regel frågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, delrapport 1, 2022, s. 43 samt *Analys av regel frågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, delrapport 2, 2022, s. 4.

¹²⁷ Transportstyrelsen, *Uppdrag att analysera regel frågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, delrapport 1, 2022, s. 28f. Enkät till 290 kommuner, vara 193 svarade. Totalt 218 svar (i vissa kommuner svarade flera personer).

¹²⁸ Intervju med företrädare för SKR:s nätverk för kommunal trafiksäkerhet, 2024-10-01. Deltagande kommunföreträdare från Göteborg, Stockholm, Umeå och Uppsala.

¹²⁹ SKR, *Yttrande över Trafikverkets Inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037*, 2024.

Vi konstaterar att om kommuner ska välja att införa lokala trafikföreskrifter eller justeringar av infrastrukturen krävs att olika typer av målkonflikter kan hanteras. För cykling mot enkelriktat har olika alternativ prövats i Stockholm. Alternativet som Transportstyrelsen föreslår som en alternativ lösning till cykling mot enkelriktat, dvs. att använda skylten med förbud mot trafik med annat motordrivet fordon¹³⁰, har prövats i Stockholm, men regelefterlevnaden från bilförare var bristande. Bästa resultatet uppnåddes, enligt Stockholms stad¹³¹, med en skyltning som angav enkelriktad trafik, och samtidigt att detta ej gällde cykel. Trafiknämnden beslutade att detta alternativ skulle införas. Beslutet upphävdes senare av Länsstyrelsen, vilket överklagades av Stockholms stad. Transportstyrelsen avtog i sin tur överklagandet. Transportstyrelsens beslut är vägledande för kommuner och berörda förvaltningsmyndigheter. Företrädare för Stockholms stad räknar vidare upp flera otydligheter och nackdelar med dagens lagstiftning.¹³²

Vad gäller möjligheterna att anlägga separat cykelinfrastruktur som en framkomlighetslösning är det i många fall inte möjligt på grund av platsrestriktioner i städer. Att anlägga sådan cykelinfrastruktur kan vidare vara förknippat med betydande kostnader. Företrädare för Stockholms stad menar att Transportstyrelsens rekommendation om att anlägga en cykelbana till höger om ett trafikljus för att möjliggöra högersväng mot rött är svår att kombinera med en attraktiv utformning för fotgängare.¹³³

På ett övergripande plan framstår det även som att dagens regleringsmöjligheter innebär att kommuner i liten grad beslutar om att införa de alternativa regler som finns för att möjliggöra cykling mot motorfordonens färdriktning. I en jämförelse av hur stor andel av gatorna som är enkelriktade för bilar och som medger cykling i båda riktningar i olika europeiska länder konstateras att det finns en betydande potential att öka framkomligheten för cykeltrafiken generellt. För Sverige är andelen sådana gator 7 procent, medan Tyskland, Österrike, Schweiz, Belgien och Nederländerna har en andel mellan 25 och 56 procent.¹³⁴

3.3.4 Det saknas stöd för att regeländringarna skulle leda till sämre trafiksäkerhet

Gällande trafiksäkerhet framhåller Transportstyrelsen angående cykling mot enkelriktat att en sådan trafikregel skulle innebära att förarna av cyklar och motorfordon skulle ledas in på direkt kollisionskurs med varandra.¹³⁵ En regeländring skulle, enligt Transportstyrelsen, lägga skyldigheter, ansvar och konsekvenser på de enskilda trafikanterna. Transportstyrelsens rapport innehåller inga hänvisningar till

¹³⁰ Vägmarkert C3, dvs. förbud mot trafik med annat motordrivet fordon än moped klass II.

¹³¹ Intervju med företrädare för Stockholms stad/Traffikkontoret, 2024-09-13.

¹³² Intervju med företrädare för Stockholms stad/Traffikkontoret, 2024-09-13.

¹³³ Intervju med företrädare för Stockholms stad/Traffikkontoret, 2024-09-13.

¹³⁴ ECF, "Contraflow cycling across Europe – a low-hanging fruit still to pluck", hämtad 2025-03-02.

¹³⁵ Transportstyrelsen. Uppdrag att analysera regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka, delrapport 1, 2022, s. 39–40.

utvärderingar eller forskning som visar hur trafiksäkerheten skulle påverkas av cykling mot enkelriktat.

Det finns dock flera välciterade forskningsstudier som konstaterar att olycksrisken inte ökar utan snarare minskar om cykling tillåts mot enkelriktat. Detta har bland annat undersökts på ett stort antal vägsegment i London och i Bryssel.¹³⁶

Det norska forskningsinstitutet TØI har i sin trafiksäkerhetshandbok¹³⁷ gjort en genomgång av effekterna av enkelriktning av gator, där även cykling mot enkelriktat ingår. Forskningsinstitutet baserar sina bedömningar på fem forskningsstudier som berör frågan. Studierna pekar på en nedgång i antalet olyckor, och TØI beräknar att den genomsnittliga öviktade minskningen i antal cykelolyckor uppgår till 45 procent.¹³⁸

TØI nämner ett antal anledningar till att olyckorna minskar, bland annat att:

- cykling mot trafiken innebär att både cyklisten och bilisten har visuell kontakt och möjlighet att undvika en olycka
- mindre cykling sker på trottoaren, vilket minskar interaktioner och olyckor
- cyklister blir mer synliga i trafiken
- cyklister kan komma snabbare fram genom att undvika alternativa och mer tungt trafikerade vägar som därmed också har lägre trafiksäkerhet.

Samtidigt finns det vissa risker och utmaningar med regleringen som TØI tar upp, bland annat att:

- de olyckor som uppstår är koncentrerade till korsningar och vid in- eller utfart från den enkelriktade gatan, och dessa platser utgör de största trafiksäkerhetsmässiga utmaningarna
- interaktioner och olyckor med korsande fotgängare ökar eftersom fotgängarna inte på samma sätt förväntar sig trafik i andra riktningen.

När det gäller högersväng mot rött ser Transportstyrelsen en rad möjliga negativa trafiksäkerhetskonsekvenser av att tillåta sådan reglering.¹³⁹ Exempelvis bedömer Transportstyrelsen att äldres och funktionsnedsattas trygghet vid korsningar riskerar att minska, samt att det kan vara förvirrande för barn som lärt sig att röd signal betyder stopp och grön betyder gå. Transportstyrelsen ser flera potentiella

¹³⁶ Se exempelvis: Tait m.fl., "Contraflows and cycling safety: Evidence from 22 years of data involving 508 one-way streets", 2023; Vanderbeck och Thomas, "Predicting cycling accident risk in Brussels: A spatial case-control approach", 2014; Patterson, "The evidence for contra flow cycling", 2013.

¹³⁷ Trafiksäkerhetshandboken bygger på metaanalys av empiriska studier av trafiksäkerhetsåtgärder som genomförs över hela världen. Se TØI, "Trafiksäkerhetshandboken, Bakgrunn om ulykker, risiko og metaanalyse", hämtad 2025-03-24.

¹³⁸ TØI, "Trafiksäkerhetshandboken 3.16 Envegsregulering", hämtad 2025-02-24.

¹³⁹ Transportstyrelsen, *Analys av regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, delrapport 2, 2022.

konfliktpunkter mellan den cyklande och korsande trafikanter (både gående och fordon). Dessa interaktioner kan uppstå både vid trafiksignalen och när den högersvängande cyklisten har väjningsplikt gentemot gående och cyklande som korsar körbanan. Transportstyrelsen bedömer att de små vinster i framkomlighet för cyklande inte väger upp de negativa aspekterna för trafiksäkerheten. Transportstyrelsen hänvisar här till två studier från 1980- och 1990-talen som handlar om effekter av att låta bilar svänga höger mot röd signal i USA.¹⁴⁰ Vi konstaterar att detta utgör en annan typ av trafiksituation och att dessa studier i låg grad är relevanta för den fråga som utreddes.

Vi konstaterar också att flera pilotstudier genomförts i samband med införande av högersväng mot rött för cyklister.¹⁴¹ I en nyligen publicerad tysk studie redovisas resultaten av ett mer omfattande försök denna reglering. Studien konstaterar både vissa fördelar och vissa nackdelar. Cyklisterna blev bättre på att följa trafikreglerna och mindre benägna att cykla på trottoaren. Antalet interaktioner mellan trafikanter ökade, men blev mindre allvarliga. Cyklister lämnade mer utrymme till andra användare och hindrade dem mindre. Undantaget var interaktioner som uppstod då cyklister närmade sig trafikljuset. Vid dessa tillfällen kunde det uppstå nära omkörningar och att cyklister sneddar mellan andra cyklister. Studiens slutsats var att rekommendera högersväng mot rött på platser med tillräckligt stort tillgängligt utrymme eller där cyklister framför allt svänger höger vid en korsning.¹⁴² Utifrån studiens resultat har rekommendationer för högersväng mot rött för cykel införts i tysk lagstiftning.

3.3.5 Oklart varför ökad tillgänglighet inte skulle leda till ökad cykling

Transportstyrelsen bedömer att andelen som reser med cykel sannolikt varken ökar eller minskar om bestämmelser som möjliggör cykling mot enkelriktat införs. En liknande bedömning görs vad gäller högersväng mot rött, där Transportstyrelsen också bedömer att påverkan blir liten. Transportstyrelsen anser att nuvarande trafikregler inte hindrar ökad cykling och att andra faktorer i högre grad påverkar personers benägenhet att i praktiken välja cykeln framför andra transportsätt. Ingen av de rapporter Transportstyrelsen hänvisar till har dock undersökt hur regeländringar, ens i generella termer, påverkar mängden cykeltrafik.¹⁴³

¹⁴⁰ Transportstyrelsen, *Analys av regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, delrapport 2, 2022. Studien som nämns är US Dept of Transportation, "Safety Impact of Permitting Right-Turn-On-Red, A report to Congress", 1994; Preusser m.fl., "The effect of right-turn-on red on pedestrian and bicyclist accidents", 1981.

¹⁴¹ Till dessa hör Radkompetenz Österreich, "Right Turn on Red": First implementation and international guidelines - Cycle Competence Austria", hämtad 2025-02-24 och Cerema, "Signalisation pour les cyclistes dans les carrefours à feux, Evaluation du panneau M12 et du signal R19 sur la Métropole de Lyon2", hämtad 2025-03-24.

¹⁴² Schröder m.fl., "Introducing right turn on red for cyclists – a before–after study on behavioural adaption in Germany", 2024.

¹⁴³ Transportstyrelsen, *Uppdrag att analysera regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, delrapport 1, 2022.

Vi konstaterar att en regeländring som leder till förkortade restider för cyklister bör leda till ökad cykling och positiva effekter för redan befintliga cyklister. Detta är en grundläggande utgångspunkt för arbetet med samhällsekonomiska kalkyler på transportområdet. Som beskrivs inom ASEK-samarbetet¹⁴⁴ är restid en del av resenärens generaliserade reskostnad, och därmed innebär en restidsbesparing en nytta för samhället. En restidsförkortning mellan två platser innebär också att efterfrågan på resor ökar, samt att mervärdet för de redan befintliga resenärerna ökar.¹⁴⁵ Trafikverket bedömer också att tillgänglighetsvinster av att införa dessa trafikregler är betydande.¹⁴⁶

Vanligen är det kommunala väghållare som ansvarar för den lokala regleringen i stadsmiljön. Därmed är det främst dessa aktörer som vid ett införande av regeländringarna i fråga skulle ta ställning till att införa dem i det enskilda fallet. Tillgänglighetsvinster är därför i hög grad beroende av om enskilda kommuner anser sig ha de regleringsmöjligheter som krävs för att vinsterna ska överväga nackdelarna. När det gäller cykling mot enkelriktat finns redan möjligheter att införa alternativ reglering (se avsnitt 3.3.3). Såväl SKR som flera enskilda kommuner invänder dock mot dagens regleringsmöjligheter eftersom de också innebär betydande nackdelar, bland annat i form av låg regelefterlevnad hos motorfordonstrafiken.

Transportstyrelsen gör även en mer generell bedömning om att nya eller ändrade trafikregler inte kommer att få andelen resor med cykel att öka. Vidare gör Transportstyrelsen bedömningen att om kommuner eller andra infrastrukturägare vill få fler att cykla behöver i första hand infrastrukturen planeras och byggas för cykling.¹⁴⁷ Vi konstaterar att infrastrukturens kvalitet förvisso är betydelsefull för cyklingen, samt att cykelinfrastrukturen har betydande brister (se bilaga 1). Som framgår av avsnitt 1.3 finns dock även krav på att medlen till infrastruktur ska användas så effektivt som möjligt. Fyrstegsprincipens steg 1 och steg 2 handlar om att åtgärda brister i transportsystemet utan att behöva bekosta ombyggnader av infrastrukturen. Regeländringar har potential att ge påverkan inom båda dessa steg, se exempelvis Trafikverkets beskrivning av fyrstegsprincipen.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Arbetet med ASEK (Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn) är kopplat till en myndighetsövergripande samrådsgrupp som vart annat år gör en översyn av ASEK-rapporten. I ASEK-rapporten presenteras kalkylvärden och den analysmetod som bör användas i transportsektorns samhällsekonomiska nyttokostnadsanalyser. Se Trafikverket, *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn*, 2024.

¹⁴⁵ Trafikverket, *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn*, 2024, s. 120f.

¹⁴⁶ Trafikverket, *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037*, 2024, s. 90.

¹⁴⁷ Transportstyrelsen, *Analys av regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, delrapport 2, 2022, s. 123.

¹⁴⁸ Trafikverket, "Fyrstegsprincipen – Bransch", hämtad 2025-02-25.

3.4 Konsekvensanalyser saknas även vid andra regeländringsutredningar

Transportstyrelsen har i två utredningar av regeländringar argumenterat principbaserat för att inte ändra reglerna för omkörning av cyklister, samt för att ta bort den nyligen införda möjligheten för cyklister att vid behov använda körbanan vid låga tillåtna hastigheter. Vår övergripande iakttagelse är att tillräckliga konsekvensanalyser saknas i dessa utredningar.

Vad gäller frågan om omkörningsavstånd har Transportstyrelsen inte närmare utrett om den tillämpning av dagens regler som finns leder till omkörning av cyklister på ett säkert och betryggande sätt. Det saknas även vägledning eller normering kring vad som skulle kunna vara ett tillräckligt omkörningsavstånd i olika situationer, samtidigt som det har visat sig att förare av motorfordon har svårt att själva kunna bedöma detta. Vi konstaterar även här att Transportstyrelsen inte tillräckligt har utvärderat den alternativa reglering som praktiseras av flera andra EU-länder.

När det gäller regeln om möjlighet att använda körbanan vid låga tillåtna hastigheter kan vi konstatera att Transportstyrelsen föreslog en ändring på principiell grund. Detta trots att regeln nyligen införts och effekterna ännu inte har utvärderats.

Transportstyrelsen argumenterade att ett tvång att använda även dålig cykelinfrastruktur skulle synliggöra behovet av ny cykelinfrastruktur. Detta argument är knappast förenligt med förbättrad trafiksäkerhet eller ökad cykling.

3.4.1 Utredningar saknas om huruvida dagens regler resulterar i tillräckliga omkörningsavstånd och om hur väl alternativ reglering fungerar i andra länder

I Transportstyrelsens uppdrag om regelfrågor från 2021 ingick även frågan om hur ändrade trafikregler kan främja säker omkörning av cyklister. Regeringen angav i uppdraget att omkörning av cyklister, med dagens regler, upplevs som otrygga. Bestämmelsen om att hålla ett tillräckligt avstånd till cyklister framgår av trafikförordningen (1998:1276). Enligt förordningen ska den förare som kör om lämna ett *betryggande avstånd i sidled* mellan sitt fordon och det fordon som körs om.¹⁴⁹ Det gäller alltså oavsett om det är till exempel en bil eller en cykel som körs om, trots att förutsättningar (avseende bland annat påverkan från vinddrag och stora hastighetsskillnader) och konsekvenser av en kollision skiljer sig åt.

Enligt en VTI-studie är den vanligaste olycksorsaken vid kollision mellan cykel och motorfordon utanför tätort att motorfordonet kör på en cyklist som färdas i samma

¹⁴⁹ Se 3 kap. 33 § trafikförordningen. Lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (TBL) reglerar de allvarigaste brotten mot trafikreglerna medan trafikförordningen (1998:1276) reglerar förseelser av mindre allvarlig karaktär. Enligt 14 kap. 3 § 1 b samma förordning döms en förare till penningböter om hen uppsåtligt eller av oaksamhet bryter mot 3 kap. 33 §. Om en vägtrafikant för motordrivet fordon i väsentlig mån brister i den omsorg och varsamhet som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna, döms för vårdslöshet i trafik enligt 1 § TBL.

riktning. I denna kategori olyckor uppstod 40 procent av de allvarliga skadorna och 68 procent av dödsfallen vid en olycka i samband med en omkörning, oftast på en väg med hastighetsbegränsning på 70–90 km/h.¹⁵⁰ I forskningsartiklar har det också konstaterats att de negativa aspekterna av att behöva cykla tillsammans med motorfordonstrafik är en av de viktigaste barriärerna mot att cykla på landsbygden. Trafikmiljön för en cyklist i dessa sammanhang avgörs i hög grad av hur omkörningar genomförs av motorfordonstrafiken.¹⁵¹ Kircher m.fl. bedömer att 2,5–3 meter omkörningsavstånd krävs för att cyklisten ska uppleva omkörningen som trygg.¹⁵²

Transportstyrelsen anser inte att reglerna vid omkörning av cyklister bör ändras. Transportstyrelsen understryker fördelarna med att trafikreglerna ska vara enkla för att öka förståelsen, och att det därför är bra med en generell regel. Dessutom understryker Transportstyrelsen nyttan med en funktionsbaserad bestämmelse som medger en friare tolkning av tillräckligt omkörningsavstånd i olika sammanhang. Vidare hänvisar Transportstyrelsen till utredningen *Ökad och säkrare cykling - en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv* från 2012 som anges resonera att denna typ av bestämmelse lämnar utrymme för att utvecklas i rättspraxis.¹⁵³ Transportstyrelsen menar utifrån detta att ett specifikt omkörningsavstånd riskerar att bli kontraproduktivt.

Transportstyrelsen har inte kompletterat dessa principiella resonemang med någon empirisk grund för att nuvarande reglering av omkörningsavstånd skulle vara den mest lämpade för att uppnå säkra omkörningar som även uppfattas som trygga. Transportstyrelsen har inte heller i sin rapport annat än resonemangsmässigt beaktat erfarenheter eller utvärderingar från länder som praktiserar en alternativ reglering så som ett minsta omkörningsavstånd vid omkörning av cyklister på 1,5–2 meter.¹⁵⁴

Vi konstaterar också att rättspraxis inte ger vägledning om vad som utgör säkra och trygga omkörningar. Vi har granskat domar¹⁵⁵ som rör situationer där en cyklist har blivit omkörd och en förare av ett motorfordon har åtalats för att ha hållit ett för litet avstånd till cyklisten. Den praxis vi funnit handlar endast om fall där ett otillräckligt avstånd vid omkörning lett till en olycka. Med andra ord har avståndet i dessa fall, på ett eller annat sätt, varit otillräckligt.

¹⁵⁰ Rizzi m.fl., *Kartläggning av olyckor mellan cyklister och motorfordon på vägar utanför tätort - vad kan göras för att förbättra säkerheten?*, 2018. Se även sammanställningar och hänvisningar i VTI, *Omkörning av cyklister i blandtrafik*, 2023.

¹⁵¹ VTI, *Removing Barriers to Cycling on Rural Roads*, 2024.

¹⁵² Se VTI, *Removing Barriers to Cycling on Rural Roads*, 2024.

¹⁵³ Vi har sökt i SOU 2012:70 och inte påträffat detta citat. Det återges dock i Transportstyrelsen, *Uppdrag att analysera regel frågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, delrapport 1, 2022, s. 65f.

¹⁵⁴ Till exempel Tyskland, Österrike, Spanien eller Storbritannien.

¹⁵⁵ Vi har granskat ca 200 hovrättsdomar i en träfflista utifrån sökorden "tillräckligt avstånd cyklist" i JUNO. När det gäller domar från Högsta domstolen är de medelade långt tillbaka i tiden och inte relevanta för aktuell frågeställning. Det är endast ett fåtal av hovrättsdomarna som tar upp frågan om betryggande avstånd i situationer där cykel varit inblandad.

I fem av de hovrättsdomar som vi har granskat framkommer uttalanden om avståndet som bilisten har hållit till cyklisten. Inte i något av dessa fall har hovrätten bedömt vilket avstånd som är tillräckligt respektive otillräckligt, utifrån ett faktiskt avstånd i en måttenhet såsom centimeter, decimeter eller meter. Det går därför inte att säga hur långt ifrån cyklisten som är ett tillräckligt avstånd.

Vi har inte heller funnit någon tydlig normering eller vägledning till trafikanter gällande vilket omkörningsavstånd som är lämpligt i olika situationer.¹⁵⁶ Därmed saknas normer samtidigt som dagens lagstiftning förutsätter att förare av motorfordon kan bedöma vad som är ett betryggande avstånd och tillämpa det. Forskning pekar dock på att förare av motorfordon har begränsad möjlighet att uppfatta vad en cyklist anser vara ett tryggt omkörningsavstånd.¹⁵⁷

3.4.2 Transportstyrelsen föreslog ändring av en nyligen införd regel om cykling i körbanan utan att utvärdera först

Transportstyrelsen fick 2019 ett regeringsuppdrag om eldrivna enpersonsfordon, däribland elsparkcyklar och elcyklar.¹⁵⁸ I sin rapport lämnade Transportstyrelsen ett förslag om att ta bort en regel införd 2018 som innebär att personer över 15 år får cykla i körbanan, trots att cykelbana finns i närheten. Detta gäller på sträckor med en hastighetsbegränsning på högst 50 km/h.¹⁵⁹

Transportstyrelsens motiv var att skapa en tydlighet kring var cyklister ska köra och att bidra till en ökad trafiksäkerhet för cyklister. Transportstyrelsen menade att möjligheten för personer över 15 år att cykla på körbanan riskerade att dölja behovet av en förbättrad cykelinfrastruktur.¹⁶⁰ Enligt Transportstyrelsen skulle åtgärden bidra till att ytterligare tydliggöra behovet av cykelinfrastruktur.

Vi konstaterar att den regel Transportstyrelsen föreslog att ta bort hade införts kort tid innan Transportstyrelsens förslag. Det saknades också utvärderingar av vilka konsekvenser regeln hade medfört. Vi konstaterar också i likhet med vad Trafikanalys påpekat att Transportstyrelsens utredning inte tydligt visade på trafiksäkerhetsproblem till följd av för mycket cykeltrafik på vägbanor där det finns parallella cykelbanor. Trafikanalys ställde sig tveksamma till att ge cykeln mindre plats i transportsystemet, "när ambitionen snarare är att cykling bör ges mer plats"¹⁶¹ i utvecklingen mot ett hållbart transportsystem.

¹⁵⁶ Se bland annat IF Skadeförsäkring, "Stor otrygghet i trafiken bland cyklister", hämtad 2025-02-25.

¹⁵⁷ Se exempelvis Rubie m.fl., "Passing distance, speed and perceived risks to the cyclist and driver in passing events", 2023.

¹⁵⁸ Syftet var att beskriva gällande regelverk och omfattningen av olyckor och olyckstillbud med dessa fordon. Transportstyrelsen skulle också utreda behovet av regeländringar för att åstadkomma ett trafiksäkert och miljövänligt användande av eldrivna enpersonsfordon. Regeringsbeslut I2019/02588/TM.

¹⁵⁹ Se 3 kap. 6 § trafikförordningen (1998:1276).

¹⁶⁰ Transportstyrelsen, *Utredning behov av förenklade regler för eldrivna enpersonsfordon, Slutrapport – slutsatser, förslag och bedömningar*, 2021.

¹⁶¹ Trafikanalys, *Remissvar: Behov av förenklade regler för eldrivna enpersonsfordon*, 2021.

4 Nationell planering av cykelinfrastruktur

Vi konstaterar att det saknas ett tydligt övergripande underlag för att bedöma behovet av investeringar i cykelinfrastrukturen, och det är därför inte möjligt att bedöma om behoven av cykelinfrastruktur tillgodoses på samma sätt som för andra transportsätt. Flera faktorer tyder dock på att cykelåtgärder är lågt prioriterade. Våra viktigaste iakttagelser är följande:

- Vi har genomfört en studie av framkomligheten för cykeltrafiken omkring Sveriges 100 största tätorter. Studien visar att cykelinfrastrukturen huvudsakligen finns på de sträckor som har hög cykelpotential, men också att det finns betydande brister i alla städer utom de tre storstadsområdena. På de sträckor där det saknas en trafiksäker väg är staten tydligt överrepresenterad när det gäller ansvar för de bristfälliga delsträckorna. Studien pekar också på samordningsproblem mellan olika väghållare, samt på en stor variation mellan olika delar av landet. Resultatet av studien sammanfaller på flera sätt med vår genomgång av Trafikverkets åtgärdsvalsstudier. I en majoritet av dessa identifierar Trafikverket själva brister i cykelinfrastrukturen och hälften innehåller förslag om mer betydande åtgärder, som exempelvis en ny cykelbana.
- En motsvarande genomgång av Trafikverkets samlade effektbedömningar pekar på att andelen cykelåtgärder som når detta utredningssteg är betydligt lägre. Ingen av de samlade effektbedömningarna har heller ett tillräckligt dataunderlag för att lönsamheten ska kunna bedömas. Trafikverket saknar även samhällsekonomiska analysverktyg för cykelåtgärder.
- Cykelåtgärder har inte varit prioriterade i uppdraget om att genomföra åtgärdsplaneringen i den senaste nationella planen 2022–2033 eller inför den kommande planen 2026–2037. Namngivna (större) cykelåtgärder har inte heller ingått i valet av åtgärder vare sig i planerna 2018–2029 eller 2022–2033. Regeringen har inte heller valt att understryka behovet av cykelåtgärder i uppdraget till regionerna om att välja åtgärder i länsplanerna. Över tid har regeringen även minskat länsplanernas relativa storlek, vilket successivt försämrar möjligheterna till cykelåtgärder eftersom regionerna i länsplanerna har lagt en betydande andel av den totala ramen på sådana (17 procent 2022–2033). Å andra sidan har regeringen gjort flera andra typer av prioriteringar av cykelåtgärder i den nationella planen i form av till exempel öknings av cykelpotten och stadsmiljöavtal.
- Den sammantagna bilden är att ungefär 1 procent av nationell plan prioriterats till cykelåtgärder. De brister vi påträffat i vår framkomlighetsstudie i kombination med att många cykelåtgärder rekommenderas i Trafikverkets åtgärdsvalsstudier indikerar att det finns betydande behov.

- Den tydligaste iakttagelsen på att staten prioriterar cykelåtgärder lågt ligger i genomförandefasen. Trafikverket ansvarar för att genomföra de statliga åtgärderna i nationell plan och länsplanerna, men har under de senaste åren inte lyckats göra detta i den planerade takten. Endast ungefär hälften av de avsatta medlen för cykelåtgärderna i cykelpotten och länsplanerna har använts.

4.1 Staten ansvarar ofta för vägar där det finns brister som hindrar cykeltrafiken

Vi har gjort en studie av hur framkomligheten ser ut för cyklister mellan tätorter i det svenska vägnätet (se bilaga 1).¹⁶² Det övergripande resultatet (vilket framgår i avsnitt 2.2) är blandat. Mycket av den viktiga cykelinfrastrukturen på pendlingsavstånd är utbyggd. Men betydande brister kvarstår framför allt mellan tätortsspar som inkluderar större städer, mindre städer och städer på landsbygden. Endast i de tre storstadsområdena är de brister som hindrar cykeltrafik mellan tätorter mindre.

Vår ambition är även att förklara varför brister finns på vissa delar av vägnätet men inte på andra. Vi tittar på förklaringar i tre steg:

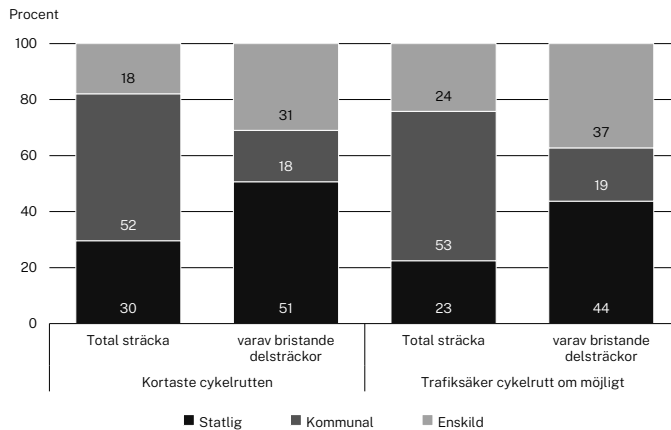
- påverkan av statligt respektive kommunalt ansvar för vägen
- påverkan av att cykelrutten korsar en kommungräns
- skillnader mellan olika regioner.

I det första steget har vi först undersökt vilken väghållare som ansvarar för brister som hindrar cykeltrafiken mellan de tätorter där det helt saknas en trafiksäker cykelrutt. Diagram 3 nedan visar att det oftast är i den statliga infrastrukturen som de begränsande bristerna finns. Staten är ansvarig för 51 procent av de bristande delsträckor som gör att trafiksäkra cykelrutter saknas på de kortaste rutterna mellan tätorter. Eftersom detta är betydligt mer än andelen av den totala sträckan som staten ansvarar för (30 procent) är staten överrepresenterad när det gäller ansvar för brister. Den högra sidan av diagrammet visar ett alternativt sätt att mäta där rutten tar omvägar för att så långt det går minimera sträckor som inte är trafiksäkra. Här ser vi att staten på de återstående bristande sträckorna är ansvarig för en dubbelt så hög andel av dessa i förhållande till sitt ansvar för den totala sträckan.

Resultatet pekar på en stor skillnad mellan staten och kommunerna gällande hur cykeltrafikens framkomlighet ser ut på pendlingssträckor med en liknande cyklingspotential. Att staten är överrepresenterad kan bero på att staten är ansvarig för många vägar som är tungt trafikerade och har hög tillåten hastighet.

¹⁶² Vi har utgått från hur framkomligheten ser ut på trafiksäkra rutter mellan tätorter. Trafiksäkra rutter är sådana där cykling i blandtrafik undviks vid hög tillåten hastighet och tät motorfordonstrafik, samt på sämre grusvägar (se bilaga 1 för fördjupad metodbeskrivning).

Diagram 3 Andelen statligt, kommunalt och enskilt väghållaransvar på de rutter där trafiksäker cykelväg saknas för pendlingsbara avstånd (inom 12,5 km)



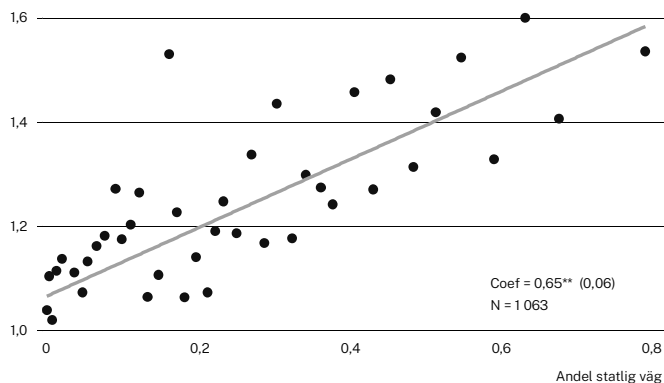
Vi har också undersökt hur statligt och kommunalt väghållarskap påverkar när det finns en trafiksäker cykelrutt mellan två tätorter. Vi konstaterar att det finns ett samband mellan hur stor del av vägen mellan tätorterna som staten är ansvarig för och i vilken mån det finns en gen trafiksäker cykelrutt eller inte (se diagram 4). Ju större andelen statlig väg är på den kortaste cykelruten¹⁶³ mellan två tätorter, desto större är den genomsnittliga omvägen på den trafiksäkra cykelruten. I genomsnitt ökar omvägen på den trafiksäkra cykelruten med ca 7 procent när andelen statliga vägar ökar med 10 procent. Sambandet är statistiskt signifikant.

Även här kan det tänkas bero på att staten ansvarar för många tungt belastade vägar med hög tillåten hastighet mellan tätorter. Vi bedömer också att en viktig förklaringsfaktor sannolikt är att staten i lägre grad än kommunerna har satsat på att bygga sammanhängande cykelvägnät på sträckor som är gena för cykeltrafiken. Liksom i ovanstående analys är resultatet viktat mot cyklingspotential. Med andra ord: givet samma storlek på tätorter och samma avstånd innebär en högre andel statliga vägar mellan tätorterna att den genomsnittliga omvägen på den trafiksäkra cykelruten blir större.

¹⁶³ Alltså den kortaste lagliga ruten för en cyklist utan hänsyn till trafiksäkerhet.

Diagram 4 Regressionslinje som visar sambandet mellan andel statligt väghållarsvar (på den kortaste cykelrutten) och omvägen på den trafiksäkra cykelrutten jämfört med kortaste cykelrutten mellan tätortspär inom 25 km, viktat med cyklingspotentialen

Omväg på trafiksäker cykelrutt



Anm.: Punkterna i diagrammet är inte enskilda observationer utan gruppmedelvärden. Detta har gjorts för att öka läsbarheten på diagrammet. Varje punkt består av lika många observationer, de har grupperats baserat på värden i x-variabeln (andel statlig väg), likt ett histogram. Men i stället för densiteten har medelvärdet på y (omväg för cyklister) beräknats. Detta innebär dels att antal visuella punkter blir färre, dels att skalan på y inte påverkas av enskilda extrema observationer i y-variabeln. Omvägen är beräknad som kvoten av sträckorna: (trafiksäker cykelrutt / kortaste cykelrutt). Regressionslinjen är dock skattad på obearbetade data. Lutningskoefficientstandardavvikelse och antal tätortspär (N) visas i förklaringsrutan. Statistisk signifikans anges enligt ** $p < 0,01$; * $p < 0,05$.

Ett omvänt statistiskt signifikant samband existerar också för kommunala väghållare. Sambandet innebär att i ju högre grad kommuner är väghållare mellan två tätorter, desto mer sannolikt är det att det finns gena och trafiksäkra vägar för cyklister.

I en separat analys av hur framkomligheten för cykeltrafiken ser ut inom tätorter har vi dessutom konstaterat att det betydligt oftare saknas en parallell cykelväg bredvid statliga vägar som är olämpliga att cykla längsmed¹⁶⁴ än bredvid motsvarande kommunala vägar. Längsmed kommunala vägar finns en parallell cykelväg på över 70–80 procent av sträckan (beroende på hur vägen har klassats avseende trafiksäkerhet), medan motsvarande andel längs statliga vägar är ca 40 procent.

I det andra steget har vi tittat på hur cykeltrafikens framkomlighet påverkas av att två tätorter befinner sig i olika kommuner och att cykelrutten därmed korsar en kommungräns. Risken finns att kommuner saknar tillräckliga förutsättningar att samordna sin cykelinfrastruktur, vilket kan resultera i ojämn och bristande framkomlighet i vissa delar av landet.

¹⁶⁴ På grund av tät trafik och hög tillåten hastighet.

Vi konstaterar att tätorter som ligger på pendlingsavstånd inom en kommun tenderar att ha bättre cykelinfrastruktur än om en kommungräns går mellan tätorterna. Det tyder på att kommunerna ibland har svårt att komma överens om en sammanhängande cykelinfrastruktur. Det kan också vara ett resultat av att cykelinfrastrukturen måste samordnas även med staten. Det beror på att statlig infrastruktur ofta sammanbinder kommunerna, vilket då skulle öka kraven på samordning och gemensamma finansieringsbeslut ytterligare.

Slutligen har vi i det tredje steget jämfört skillnader mellan regioner gällande framkomlighet för cykeltrafiken. Detta då vi bedömer att det finns risk för betydelsefulla skillnader i de regionala prioriteringarna. Vi konstaterar att det finns mycket stora skillnader mellan regionerna när det gäller i vilken mån det finns trafiksäkra rutter mellan tätorterna på pendlingsavstånd inom regionen. Det finns också skillnader gällande i vilken mån de trafiksäkra cykelrutter som finns innebär stora omvägar eller inte. Bland de befolkningsmässigt större regionerna saknas en trafiksäker cykelrutt mellan tätorterna i Region Skåne i endast ca 20 procent av fallen, medan Västra Götalandsregionen och Region Stockholm saknar sådana rutter i ca 50 till 60 procent av fallen. Bland de övriga regionerna finns exempel både på att gena och trafiksäkra cykelrutter är normen (Region Gotland och Region Jämtland) och tvärt om på att sådana rutter nästan alltid saknas (Region Västernorrland). Skillnaderna är endast delvis ett resultat av hur regionerna har prioriterat cykelinfrastruktur eftersom många andra faktorer också påverkar. De speglar dock att förutsättningarna för att cykla på ett trafiksäkert sätt mellan tätorter på pendlingsavstånd skiljer sig kraftigt åt mellan olika platser i landet.

4.2 Cykelåtgärder föreslås i de flesta åtgärdsvalsstudier för att åtgärda brister som uppmärksammas i transportsystemet

Trafikverket utreder brister i den nationella infrastrukturen inom åtgärdsvalsstudier. En åtgärdsvalsstudie följer vanligen Trafikverkets mall. Denna inkluderar följande:

- en beskrivning av bristen i transportsystemet
- de mål som avses uppnås med den genomförda studien (om konstaterade brister åtgärdas)
- en bruttolista med tänkbara åtgärder
- utredningsgruppens rekommenderade åtgärder.

Vi har analyserat 100 slumpmässigt utvalda åtgärdsvalsstudier och kan konstatera att en stor andel av dessa identifierar brister i cykelinfrastrukturen och innehåller förslag om cykelåtgärder för att lösa detta. Det tyder dels på att det ofta finns brister gällande cykelinfrastrukturen, dels på att Trafikverket och andra aktörer i det tidiga planeringsstadiet uppmärksammar detta och initierar åtgärder.

4.2.1 I åtgärdsvalsstudierna konstateras ofta brister för cyklisterna och oskyddade trafikanter

I majoriteten av de 100 åtgärdsvalsstudierna konstaterar Trafikverket brister i utformningen av cykelinfrastrukturen. Av de 100 har 64 åtminstone ett projektmål¹⁶⁵ som är inriktat på att uppnå förbättringar för cykeltrafiken, antingen specifikt eller som del av kategorin oskyddade trafikanter. Av studierna som innehåller cykelrelaterade projektmål har 28 som huvudfokus att åtgärda brister för cykeltrafiken.¹⁶⁶ Detta utgör en tredjedel (28 av 82) av de åtgärdsvalsstudier som är inriktade på vägsystemet. Sett i förhållande till cyklingens totala andel av trafiken (ca 2 procent av persontransportarbetet och 10 procent av antalet resor) är brister i cykelinfrastrukturen mycket vanliga.

4.2.2 Identifierade brister leder till förslag om åtgärder i cykelinfrastrukturen

Det är också vanligt att åtgärder i cykelinfrastrukturen rekommenderas i åtgärdsvalsstudierna. I 73 av de 100 åtgärdsvalsstudierna ingår någon form av cykelåtgärd bland de rekommenderade åtgärderna. I 50 av dessa är någon av de cykelåtgärder som föreslås av en mer omfattande karaktär. Med detta menas att de definieras som steg 4, eller nästan steg 4, i fyrstegsprincipen,¹⁶⁷ vilket alltså kräver mer kostsamma nyinvesteringar såsom ny cykelväg eller liknande.

Vi har översiktligt gått igenom hur omfattande de föreslagna cykelåtgärderna är i de genomgångna åtgärdsvalsstudierna. Knappt hälften av åtgärdsvalsstudierna innehåller kostnadsuppskattningar. Bland dessa har vi hittat sex enskilda cykelåtgärder som uppgår till en kostnad mellan 50 och 106 miljoner kronor. Detta är i nivå med de gränser som tidigare gällt för namngivna åtgärder i de nationella planerna, och över nivån som gällt för namngivna åtgärder i länsplanerna.¹⁶⁸

4.3 Trafikverket har inte tillräckliga verktyg för att prioritera samhällsekonomiskt effektiva cykelåtgärder, och räknar mycket sällan samhällsekonomiskt på cykelåtgärder

Efter åtgärdsvalssteget följer i Trafikverkets planerings- och genomförandeprocesser ett steg som handlar om att bedöma åtgärders samhällsekonomiska och övriga effekter.

¹⁶⁵ I de flesta åtgärdsvalsstudier vi har gått igenom anges ungefär 3–5 projektmål totalt.

¹⁶⁶ Antingen för enbart cykeltrafiken eller för cykeltrafiken och andra oskyddade trafikanter.

¹⁶⁷ I vissa fall har författarna bedömt åtgärder som steg "3–4" eller liknande. Bedömningen av om det är en mer omfattande åtgärd eller ej har då gjorts av oss, och baseras i så fall främst på att det som föreslås är en ny investeringsåtgärd såsom separerad cykelbana av en inte obetydlig längd eller kostnad.

¹⁶⁸ Gränserna var 50 miljoner kronor för nationell plan 2014–2025 (se Trafikverket, "Planer för transportsystemet 2014 – 2025", hämtad 2025-03-24), 100 miljoner kronor för planen 2018–2029 (se skr. 2017/18:278, Nationell planering för transportinfrastrukturen 2018–2029) och 100 miljoner kronor för planen 2022–2033. Gränserna för namngivna åtgärder i länsplanerna är hälften av de angivna för nationell plan.

Detta görs i samlade effektbedömningar som innehåller följande:

- en samhällsekonomisk kalkyl/lönsamhetsberäkning
- en bedömning av sådana konsekvenser som inte kan beräknas monetärt, till exempel naturintrång och negativa landskapseffekter
- en fördelningsanalys och en transportpolitisk målanalys; i den senare bedöms åtgärdens bidrag i förhållande till de olika delarna i de transportpolitiska målen.

Trafikverket har sedan 2020 saknat ett verktyg för att beräkna samhällsekonomiska effekter av cykelinvesteringar. Under 2024 publicerades en beräkningshandledning som innebär tydliggöranden, men den innehåller i många avseenden enbart vägledning kring hur kvalitativa bedömningar kan göras.

Vi har gått igenom 100 samlade effektbedömningar och av dessa avser 7 renodlade cykelåtgärder där det därmed funnits goda förutsättningar att beräkna nytta ställt mot kostnader för just cykeltrafiken. Det är dock enbart i 2 av dessa 7 effektbedömningar som någon form av beräknad nytta finns, och samtliga saknar en beräknad nettonuvärdeskvot. Samhällsekonomiska beräkningar av cykelåtgärder är alltså ovanliga.

Sammantaget konstaterar vi att de renodlade cykelåtgärderna i det granskade urvalet är få till antalet och att de inte går att jämföra samhällsekonomiskt så att effektiva cykelåtgärder kan prioriteras.

4.3.1 Trafikverket har sedan 2020 inget verktyg för att beräkna samhällsekonomiska effekter av cykelåtgärder

Trafikverket introducerade 2012 verktyget GC-kalk som innebar en förenkling i framtagandet av samhällsekonomiska analyser gällande cykel- och gångåtgärder. Verkttyget var i bruk fram till slutet av 2020 då Trafikverket beslutade att inte använda verktyget mer. Detta på grund av att det inte ansågs ge ett tillräckligt bra resultat när det gällde att beräkna effekten av separering av bil- och cykeltrafik. Utöver detta listades ett antal andra begränsningar hos verktyget i beslutet.¹⁶⁹

När verktyget slutade användas behövde Trafikverket i stället beräkna effekterna av cykelåtgärder med så kallad handkalkyl. Det innebar en mer manuell hantering där en handläggare bedömde vilka samhällsekonomiska effekter och beräkningar som skulle ingå. Under denna period saknades även en särskild handledning för hur en sådan kalkyl skulle genomföras.

I februari 2024 publicerade Trafikverket en samhällsekonomisk beräkningshandledning som stöd för beräkning av effekter av cykelåtgärder.¹⁷⁰ Handledningen täcker in effekter för befintliga resenärer (till exempel resenärer

¹⁶⁹ Trafikverket, *Beslut att inte tillämpa GC-kalk 2020.1*, 2020.

¹⁷⁰ Trafikverket, *Samhällsekonomisk beräkningshandledning cykelåtgärder*, 2024.

restid) och effekter vid ökade cykelflöden (exempelvis hur stor ökningen kan vara vid en viss typ av ombyggnad). Vi konstaterar att handledningen gör att det blir tydligare och enklare att göra jämförbara kalkyler. Samtidigt saknas det ofta anvisningar för hur beräkningar av olika effekter ska göras. Snarare innehåller handledningen i flera delar stöd gällande hur en kvalitativ bedömning (i text) kan göras. Det gör att det blir svårt att i jämförelser av olika kalkyler bedöma vilka åtgärder som ger högre samhällsnyttor jämfört med kostnader än andra.

4.3.2 I de samlade effektbedömningarna saknas beräkningar som möjliggör prioriteringar av effektiva cykelåtgärder

Renodlade cykelåtgärder är betydligt ovanligare i de samlade effektbedömningarna än vad de är i de åtgärdsvalsstudier som vi gått igenom (se avsnitt 4.2). I de 100 samlade effektbedömningarna finns totalt 29 åtgärder där cykel ingår i någon mån. Av dessa är 7 renodlade cykelåtgärder, medan resten är åtgärder där huvudsyftet är något annat, och cykelinfrastrukturen förändras som en del av detta. Ett typiskt sådant exempel är ombyggnad av väg till mötesfrihet (oftast 2+1-väg) där parallell cykelbana anläggs på hela eller delar av sträckan.

När det gäller de 7 renodlade cykelåtgärder har vi sett det följande:

- Trafikverket har i samtliga fall tagit fram en kostnadsbedömning för åtgärden.
- Trafikverket har sällan kunskap om hur den befintliga eller potentiella¹⁷¹ cykeltrafiken på sträckan ser ut. I 2 fall har vi hittat sådan redovisning, en uppskattning av potential och en mätning av cykeltrafik på platsen.
- Beräkningar av samhällsekonomiska nyttor saknas helt i 5 fall. I dessa fall gör Trafikverket i stället kvalitativa bedömningar av om åtgärden bedöms bidra positivt eller negativt inom ett antal olika kategorier av effekter. För de två åtgärder där det finns beräkningar är dessa begränsade.¹⁷² Det saknas därutöver en angiven nettonuvärdeskvot för båda dessa åtgärder, men Trafikverket gör en kvalitativ bedömning av lönsamheten.¹⁷³

Bland de 100 samlade effektbedömningar vi har gått igenom saknas det med andra ord helt cykelåtgärder med en beräknad nettonuvärdeskvot.¹⁷⁴ Vi kan konstatera att jämförelser som syftar till att hitta cykelåtgärder som är mer angelägna än andra blir svåra att göra.

¹⁷¹ I de fall som den befintliga infrastrukturen inte är attraktiv ur ett cykelperspektiv är det rimligt att förvänta sig att befintlig cykeltrafik inte återspeglar den potential som finns för cykling.

¹⁷² För den ena åtgärden har restidsvinsterna endast beräknats av att motorfordonstrafiken får förbättrad framkomlighet på den befintliga vägen (genom att cykeltrafiken flyttas bort).

¹⁷³ Åtgärden bedöms vara "olönsam" i det ena fallet och ha "osäker lönsamhet" i det andra fallet.

¹⁷⁴ Vi resonerar här att även om en nettonuvärdeskvot normalt sett inte inkluderar alla nyttor brukar den inkludera huvuddelen, och därmed ger den en fingervisning om en åtgärds huvudsakliga nyttor som kan jämföras med andra åtgärder.

4.4 Namngivna cykelåtgärder har inte varit prioriterade i nationell plan 2018–2029 och 2022–2033

Regeringen har delvis efterfrågat cykelåtgärder inför Trafikverkets åtgärdsplanering av namngivna åtgärder.¹⁷⁵ Regeringen angav i uppdraget till den nationella planen 2018–2029 att man anser det angeläget att uppnå en samhällsstruktur som ger goda möjligheter att resa med bland annat cykel. I planen 2022–2033 och inför den kommande planen 2026–2037 har regeringen inte efterfrågat namngivna cykelåtgärder på detta sätt.

Trafikverket föreslog två nya namngivna cykelåtgärder till den nationella planen 2018–2029. Regeringen valde dock att inte ha med dessa åtgärder i den beslutade planen. I planen 2022–2033 sänkades både förslag och beslut om någon ny namngiven cykelåtgärd.

Vad gäller cykelåtgärder som ingår som del av större vägåtgärder konstaterar vi att det inte är säkert att de leder till att cykeltrafikens framkomlighet förbättras. Trafikverket följer också endast upp kostnaderna schablonmässigt. Den uppföljning och redovisning som görs av detta riskerar därmed att ge en, ur cykelperspektiv, alltför positiv bild av hur mycket statliga medel som går till sådana förbättringar som bidrar till ökad och säkrare cykling.

4.4.1 Cykling har delvis uppmärksamats i uppdragen inför Trafikverkets åtgärdsplanering av namngivna åtgärder

Regeringen anger i uppdrag vilka utgångspunkter som ska gälla för Trafikverkets åtgärdsplanering (det vill säga val av namngivna åtgärder i förslaget till nationell plan). Viljetryckningar eller krav i uppdraget har i de senaste planerna exempelvis avsett vad regeringen generellt bedömer vara angeläget att ta hänsyn till vid förslag om åtgärder, men också krav om att inkludera specifika åtgärder. Vi har undersökt om regeringen valt att i något avseende prioritera cykelåtgärder i uppdraget till Trafikverkets åtgärdsplanering.

I nationell plan 2018–2029 uttryckte regeringen i uppdraget till Trafikverket att det är "angeläget att planeringen i ökad utsträckning främjar en samhällsstruktur med goda möjligheter att resa kollektivt, till fots eller med cykel".¹⁷⁶ I uppdraget inför åtgärdsplaneringen i den efterföljande planen 2022–2033 finns inte några motsvarande eller liknande formuleringar om att prioritera cykelåtgärder i valet av namngivna åtgärder.¹⁷⁷ I kontrast till detta gjorde regeringen ett antal andra prioriteringar, och pekade även ut specifika åtgärder redan inför Trafikverkets

¹⁷⁵ Detta är den planering som resulterar i Trafikverkets förslag om nationell plan.

¹⁷⁶ Regeringsbeslut N2017/02312/TIF m.fl., se bilaga 3.

¹⁷⁷ I uppdraget finns avsnitt som innehåller skrivningar om cykeltrafiken vilka dock berör cykelpotten och stadsmiljöavtal (som vi avhandlar i avsnitt 4.5) som inte avser namngivna åtgärder.

åtgärdsplanering.¹⁷⁸ Även i det nyligen givna uppdraget för den kommande planen 2026–2037 saknas prioritering av cykelåtgärder.¹⁷⁹

4.4.2 Inga större cykelåtgärder har valts in i nationell plan i de två senaste planomgångarna

Vår genomgång av de åtgärder som beslutats i nationell plan 2018–2029 samt 2022–2033 visar att ingen ny namngiven cykelåtgärd har prioriterats in i nationell plan under de två senaste planomgångarna. Detta kan ställas i relation till att totalt ca 466 miljarder kronor¹⁸⁰ prioriterats på andra investeringsåtgärder i den nationella infrastrukturen i dessa planer.

Det finns ett fåtal cykelåtgärder som antingen har ingått sedan tidigare eller övervägts i planprocessen. Inför planen 2018–2029 pågick redan följande åtgärd:¹⁸¹

- Kattegattleden, en turistcykelled längs västkusten med total kostnad i nationell plan på 69 miljoner kronor.¹⁸²

Trafikverket föreslog därutöver två åtgärder 2018–2029. Dessa ingick dock inte i den plan som regeringen sedan beslutade:

- Regionalt cykelstråk, Täbystråket delen Frescati-Mörby C.
- Regionalt cykelstråk, Märstastråket, Norrtull-Kista.

I den nationella planen för 2022–2033 fanns inga nya namngivna cykelåtgärder med, vare sig i Trafikverkets förslag eller i regeringens beslut.

4.4.3 Cykelåtgärder ingår som del av andra åtgärder, men uppföljningen är schablonmässig och åtgärdernas bidrag oklart

I nationell plan (och även i länsplanerna) ingår cykelinfrastruktur som del av andra vägåtgärder. I många fall handlar det om en åtgärd för att mötteseparera en väg där en separat gång- och cykelväg ingår.

I Nationella cykelrådets cykelbokslut¹⁸³ ingår Trafikverkets uppföljning av hur mycket medel som fördelas till cykelinfrastruktur, där även denna typ av åtgärder ingår. Uppföljningen inom denna kategori är dock inte baserad på faktisk förbrukning utan beräknad utifrån en procentsats av investerade medel i alla vägåtgärder.¹⁸⁴

¹⁷⁸ Se Riksrevisionen, *Nationell plan för transportinfrastrukturen – lovar mer än den kan hålla*, 2023.

¹⁷⁹ Regeringsbeslut LI2025/00640.

¹⁸⁰ Eftersom planerna är tolvåriga men överlappar varandra med åtta år har vi summerat investeringsdelen (exklusive länsplanerna) av de första fyra åren i planen 2018–2029 med investeringsdelen (exklusive länsplanerna) i hela den nationella planen 2022–2033.

¹⁸¹ Trafikverket har även angett projektet Norrtälje–Kapellskär som cykelåtgärd, men vi har bedömt att åtgärden efter färdigställande ger ett tveksamt bidrag till cykeltrafiken, och därför är det svårt att se detta som en cykelåtgärd. E-post från företrädare för Trafikverket, 2024-04-02.

¹⁸² Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*, bilaga 1, 2021.

¹⁸³ Trafikverket, *Nationellt cykelbokslut 2023, 2024*, s. 38.

¹⁸⁴ E-post från företrädare för Trafikverket, 2024-04-02.

I kapitel 5 tar vi upp att när Trafikverket bygger cykelinfrastruktur som del av en annan åtgärd är det inte säkert att det bidrar till en betydande nettoförbättring för cykeltrafiken jämfört med hur situationen såg ut innan.¹⁸⁵ I flera av de vägåtgärder som vi gått igenom bidrar cykelåtgärderna till att förhindra en försämring i framkomligheten snarare än till en förbättring. Dessutom genomförs ofta vägåtgärder som syftar till ökad trafiksäkerhet och framkomlighet för motortrafiken på platser som är relativt perifera utifrån ett cykelperspektiv.

4.5 Ökade statliga satsningar på cykelåtgärder i pott, avtal och förhandling

De mer substantiella satsningarna på cykelinfrastruktur som finansieras i den nationella planen har skett inom cykelpotten, stadsmiljöavtalen och Sverigeförhandlingen. Stadsmiljöavtalen har nu dock avslutats och är under utfasning.

- *Cykelpotten* har funnits i den nationella planen i flera omgångar, åtminstone sedan planen 2014–2025. Dessa medel ska gå till cykelåtgärder på de nationella vägarna. Pottens storlek ökade från 1,1 miljarder kronor i planen 2014–2025 till 1,5 miljarder kronor i planen 2018–2029. I planen 2022–2033 ökades pottens storlek ånyo till 2,7 miljarder kronor. Av dessa medel är dock 1,7 miljarder kronor att betrakta som cykelpott i samma bemärkelse som i de två föregående planerna. Återstående 1 miljard kronor inriktades på statlig samfinansiering av cykelåtgärder i länsplanerna. I regeringens uppdrag inför den kommande planen 2026–2037 har ingen cykelpott pekats ut. Regeringen uppdrar i stället åt Trafikverket att ge förslag på hur anslaget för trimningsåtgärder ska fördelas mellan olika ändamål.
- *Stadsmiljöavtalen* infördes 2015 och breddades 2017 för att även innefatta cykelåtgärder. Avtalen syftar till att främja hållbara stadsmiljöer genom att genomföra åtgärder för hållbara transporter. Avtalen bygger på att kommuner och regioner kan ansöka om statlig medfinansiering och i gengäld erbjuder motprestationer för att uppnå en god helhetslösning. Sedan 2018 är stadsmiljöavtalen en del av nationell plan.¹⁸⁶ Genom ett regeringsbeslut från 2023¹⁸⁷ går det inte längre ansöka om medel inom stadsmiljöavtalen, och de pågående avtalen ska vara avslutade senast under 2029. Totalt 822 miljoner kronor har utbetalats till cykelrelaterade åtgärder inom stadsmiljöavtalen under perioden 2018–2023. Nivån har legat högst under senare tid, drygt 200 miljoner kronor per år både 2022 och 2023.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Det finns dock en stor variation, och Riksrevisionen har stött på både exempel där en betydande förbättring för cykeltrafiken uppnås och det omvända.

¹⁸⁶ Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:TU1, rskr. 2017/18:104.

¹⁸⁷ Prop. 2023/24:1, s. 41, bet. 2023/24:TU1, rskr. 2023/24:92 och 2023/24:93.

¹⁸⁸ E-post från företrädare för Trafikverket, 2024-04-02.

- *Sverigeförhandlingen* framförhandlade paketen för cykelobjekt i städerna Helsingborg, Lund, Malmö, Stockholm och Göteborg som ingår i nationell plan 2022–2033.¹⁸⁹ Den totala avtalade kostnaden för staten för dessa paket är 468 miljoner kronor fram till avtalens slut år 2035. Från 2018 till och med 2023 har staten betalat sammanlagt ca 48 miljoner kronor.

Satsningarna innebär att ungefär 1 procent av de totala medlen i nationell plan fördelas till cykeltrafiken. Nedanstående tabell 1 visar den totala medelsfördelningen till cykelåtgärder i nationell plan.

Tabell 1 Prioritering av cykelåtgärder i nationell plan 2022–2033, per år

Statliga prioriteringar	Miljoner kronor	Andel av total investeringsram
Namn-givna åtgärder	1	0,0 %
Cykelpott	225	0,6 %
Stadsmiljöavtal	116	0,3 %
Storstadsavtal	39	0,1 %
Summa statlig prioritering per år	381	1,0 %

Anm.: Stadsmiljöavtalen innehåller inga medel som är öronmärkta för cykelåtgärder, men samtidigt finns ett tydligt sådant syfte med åtgärden. Överslagsmässigt har vi här lagt in det som Trafikverket betalat ut, samt planerar att betala ut för renodlade cykelåtgärder fram till att stödet fasats ut 2029. Utöver renodlade cykelåtgärder finns även åtgärder där flera transportsätt blandas, vilka inte ingår i tabellen. Enligt Trafikverkets faktagranskningsynpunkter, 2025-03-27.

4.6 Staten bidrar inte till att cykelåtgärder väljs in i länsplanerna

I länsplanerna finansieras infrastrukturåtgärder på länsvägarna, vilket är mer perifera statliga vägar som ofta passar cykeltrafik på grund av en bättre trafiksituation. Sveriges 21 regioner beslutar hur medlen i dessa planer ska fördelas. Statens roll gällande dessa planer är därför inriktad på hur regeringen utformat uppdraget till regionerna, hur mycket pengar regeringen väljer att fördela till länsplanerna och hur väl åtgärderna genomförs (vilket är Trafikverkets ansvar, se avsnitt 4.7).

Regeringen har i uppdraget till regionerna om att ta fram länsplaner inte uttryckt att regionerna generellt bör prioritera cykelåtgärder. Vidare har förutsättningarna för denna typ av investeringar försämrats över tid eftersom länsplanernas storlek minskar både i relation till den nationella planens investeringsram och i förhållande till index över bygg- och anläggningskostnader.

Regionerna har själva valt att fördela en stor del av sin tilldelade ram till cykelåtgärder, drygt 17 procent. Vi konstaterar dock att variationen är mycket stor

¹⁸⁹ Dessa paket tillkom som resultat av ett tilläggsdirektiv under 2014. Se dir. 2014:113, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna* (N 2014:04). Nationell plan för transportsystemet 2022–2033, bilaga 1.

mellan olika regioner, vilket riskerar att leda till skillnader mellan olika delar av landet vad gäller kvaliteten i cykelinfrastrukturen.

4.6.1 Regeringen har inte efterfrågat cykelåtgärder i uppdraget, och har över tid minskat länsplanernas relativa storlek

I uppdragen till regionerna om att ta fram länsplaner för de tre omgångarna 2018–2029, 2022–2033 och 2026–2037 har regeringen inte uttryckt en vilja om att regionerna bör prioritera cykelåtgärder. I planerna 2018–2029 samt 2022–2033 har regeringen under rubriken *Övriga krav på planförslagen* dock gett uttryck för andra prioriteringar som regeringen vill att regionerna tar hänsyn till när de väljer sina åtgärder. Dessa gäller hänsyn till industriinvesteringars behov, ökat bostadsbyggande och att persontransportåtgärder bör öka andelen kollektivtrafik. Vi bedömer att eftersom regeringen har gett uttryck för vissa krav på valet av åtgärder i länsplanerna så bör frånvaron av krav relaterade till cykel rimligen peka på att sådana åtgärder inte är lika högt prioriterade. Även om regionerna har en stor frihet i valet av åtgärder i länsplanerna pekar förfarandet på att regeringen inte har varit förhindrad att klargöra sin vilja gällande prioriteringar (i detta fall i termer av krav).

Som tabell 2 nedan visar har länsplanerna över tid fått en allt mindre vikt i den nationella planeringen. Under de tolv åren mellan beslut om nationell plan 2010–2021 och 2022–2033 har länsplanernas andel i förhållande till investeringsramen¹⁹⁰ minskat från 15 till 10 procent. Den ram som har aviserats preliminärt av regeringen i direktivet till den kommande planen 2026–2037 pekar på en liknande andel som i planen 2022–2033.

Tabell 2 Länsplanernas storlek och andel i förhållande till total ram samt investeringsram i de nationella planerna och preliminär ram för den kommande planen

	Nationell plan 2010–2021	Nationell plan 2014–2025	Nationell plan 2018–2029	Nationell plan 2022–2033	Preliminärt 2026–2037
Totalt avsatta medel nationell plan (miljarder kronor)	417	522	623	799	1171
varav investeringsram	216	281	334	437	607
varav länsplaner	33	35	37	42	61
Länsplanerna som andel av total ram i planen	8 %	7 %	6 %	5 %	5 %
Länsplanerna som andel av investeringsramen	15 %	12 %	11 %	10 %	10 %

Källa: Regeringens beslut om nationell plan (samt direktiv inför nationell plan 2026–2037) samt Riksrevisionens beräkningar.

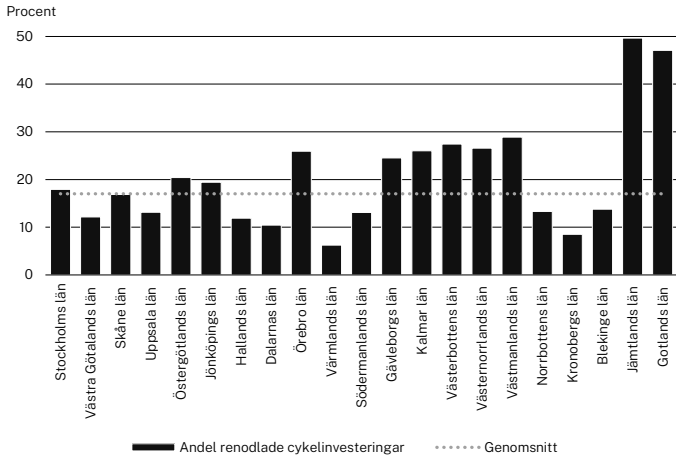
¹⁹⁰ Då länsplanen avser investeringar bedömer vi att detta är den mest relevanta jämförelsepunkten.

Även uttryckt i termer av hur mycket infrastruktur som kan köpas för de medel som tilldelas länsplanerna konstaterar vi att ambitionen har sjunkit över tid. Trafikverkets index över kostnaderna för att investera i ny infrastruktur har stigit betydligt snabbare från 2010 till 2022 än vad länsplanernas storlek har ökat.¹⁹¹ I reala termer¹⁹² har länsplanerna i praktiken minskat i storlek med drygt 10 procent. Om den preliminära ram som har aviserats av regeringen för den kommande planen 2026–2037 beslutas oförändrad innebär det att länsplanerna kommer att ha ökat i reala termer med ca 9 procent mellan 2010 och 2026.

4.6.2 Regionerna satsade 2022–2033 en stor andel av sina tilldelade medel på cykelåtgärder

Vi har gjort en genomgång av hur stor andel av länsplanerna som regionerna har valt att satsa på cykelinvesteringar. Som diagram 5 visar satsar samtliga regioner en betydande andel av ramen på cykelåtgärder, men variationen är stor (spannet varierar mellan ca 6 och 50 procent). I genomsnitt satsas 17 procent av medlen i länsplanerna (drygt 7 miljarder kronor för hela planperioden) på cykelåtgärder, vilket jämfört med den övriga nationella planen är en betydande andel.

Diagram 5 Fördelningen av medel till renodlade cykelåtgärder i länsplanerna, samt genomsnittlig fördelning i samtliga länsplaner



Källa: Våra genomgångar av regionernas redovisning av planerade cykelåtgärder i de 21 länsplanerna 2022–2033. Beräkningen bygger på att renodlade cykelåtgärder samt statlig medfinansiering av kommunala cykelåtgärder har summerats och sedan dividerats med de av regeringen beslutade ramarna för länsplanerna.

¹⁹¹ Trafikverkets Investeringsindex väghållning och Investeringsindex banhållning har ökat med 45 respektive 43 procent mellan 2010 och 2022.

¹⁹² Här i betydelsen i förhållande till Trafikverkets index.

4.7 Statliga cykelsatsningar förverkligas inte som planerat

De större prioriteringar av cykelåtgärder som finns i nationell plan och i länsplanerna genomförs inte som tänkt. Medlen i cykelpotten som är den största cykelsatsningen i nationell plan har under 2018–2023 endast förbrukats i drygt halva den planerade takten. När det gäller de cykelåtgärder som valts av regionerna i länsplanerna är situationen än värre. Vi beräknar att enbart 46 procent av planerad investeringstakt uppnås under perioden 2022–2025.

Den satsning på samfinansiering av cykelåtgärder som beslutades av regeringen i planen 2022–2033 har inte lett till satsningar på nya cykelåtgärder. Det beror på att den i praktiken finansierar redan finansierade åtgärder i länsplanerna.

4.7.1 Medlen i cykelpotten förbrukas inte som tänkt

Medlen i cykelpotten har inte använts i den årliga takt som krävs för att ligga i linje med den aviserade satsningen i nationell plan. Vi konstaterar att i genomsnitt 53 procent av de avsatta medlen under perioden 2018–2023 har investerats i cykelåtgärder.¹⁹³

Trafikverkets företrädare menar att detta beror på att myndigheten inte har haft ett färdigt utredningsmaterial redo i form av bland annat åtgärdsvalsstudier för ett tillräckligt antal av lämpliga cykelåtgärder. De medel som inte används till cykelåtgärder inom potten går till andra ändamål inom anslaget för trimnings- och miljöåtgärder.¹⁹⁴

4.7.2 Miljarden till samfinansiering leder sannolikt inte till att nya cykelåtgärder genomförs

I planen 2022–2033 satsade regeringen 1 miljard kronor på samfinansiering av cykelåtgärder i länsplanerna (som en del av cykelpotten). Först efter att länsplaneupprättarna hade fattat beslut om vilka åtgärder som skulle inrymmas i länsplanerna kunde Trafikverket fördela dessa medel till länsplanerna. Trafikverket valde att fördela dessa medel utifrån hur mycket regionerna hade satsat på renodlade cykelåtgärder. Eftersom regionernas beslut redan var fattade innebar det att åtgärder som regionerna redan hade finansierat med medel ur sin tilldelade ram nu erhöll en ytterligare finansiering från regeringen.

Enligt företrädare för Trafikverket har den ovan beskrivna processen inneburit att denna satsning inte lett till en ökning av antalet cykelåtgärder i termer av fler kilometer cykelväg. Det beror på att regionens politiska process för planering av länsplanen skulle behöva startas upp på nytt. Det kan ta tid och är utifrån Trafikverkets företrädares kännedom inte något som har skett. I de fall som det

¹⁹³ Vi har jämfört Trafikverkets underlag om genomförda investeringar inom cykelpotten med det i gällande nationell plan aviserade beloppet dividerat med 12 (för att få ett årligt belopp). E-post från företrädare för Trafikverket, 2024-04-02.

¹⁹⁴ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2024-11-07.

uppstår fördyringar i redan befintliga cykelåtgärder kan dock dessa medel komma till användning för att täcka underskott.¹⁹⁵ Vi har i våra genomgångar av länsplanerna endast påträffat ett exempel där dessa medel har kommit till användning för att täcka underskott som uppstått vid fördyringar.¹⁹⁶

4.7.3 Trafikverket genomför knappt hälften av satsningarna på cykelåtgärder i länsplanerna som tänkt

Företrädare för Trafikverket uppger att medlen i länsplanerna som helhet förbrukas långsammare än vad som är tänkt. Detta gäller särskilt för mindre åtgärder, vilket särskilt påverkar cykelåtgärder eftersom dessa oftast kategoriseras som mindre.

Vi beräknar¹⁹⁷ att ungefär 46 procent av de regionala cykelåtgärderna kommer att genomföras under perioden 2022–2025 (i termer av upparbetade medel). Svårigheterna att genomföra cykelåtgärder i den takt som de har planerats beskrivs av flera av Trafikverkets företrädare vara relaterat till komplexa planerings- och genomförandeprocesser som särskilt drabbar mindre projekt. Vi diskuterar detta i avsnitt 5.1.6.

¹⁹⁵ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2024-11-07.

¹⁹⁶ Region Örebro beslutade under 2023 att revidera sin plan på grund av fördyringar, vilket innebar att medlen till samfinansiering möjliggjorde att ursprunglig plan kan genomföras som beslutat trots fördyringarna. Region Örebro, *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Örebro län 2022–2033*, 2022, s. 11.

¹⁹⁷ Eftersom cykelåtgärdernas genomförandetakt inte nödvändigtvis är densamma som övriga åtgärder har detta krävt en särskild analys. Av totalt 21 länsplaner innehåller 17 (motsvarande 82 procent av de medel som går till länsplanerna) det underlag som krävs för att göra en sådan jämförelse.

5 Trafikverket som väghållare - kvaliteten vid nybyggnation och underhåll av statlig cykelinfrastruktur

Vi konstaterar att kvaliteten i den cykelinfrastruktur som Trafikverket bygger varierar kraftigt. Det finns brister i flera nyligen genomförda åtgärder som får negativa konsekvenser för cykeltrafikens framkomlighet. När det gäller underhållet konstaterar vi att det sannolikt går att prioritera detta på ett mer effektivt sätt. Våra centrala iakttagelser är följande:

- Till följd av den tolkning av väglagens förarbeten som vi beskriver i avsnitt 3.2 anser sig Trafikverket inte ha möjlighet att bygga friliggande cykelvägar. Detta innebär att Trafikverkets interna riktlinje tydligt begränsar i vilka sammanhang som cykelinfrastruktur byggs ut. Vi konstaterar att riktlinjen även begränsar hur Trafikverket ser på sitt ansvar för att bygga cykelinfrastruktur inom tätorter, vilket inte är en begränsning som går att härleda från väglagen.
- Konsekvensen kan bli att ett statligt initierat vägprojekt kan medföra att ansvaret för att finansiera ett logiskt sammanhängande cykelvägnät läggs på kommuner. Dessa kommuner har inte nödvändigtvis medel att genomföra åtgärder i cykelinfrastrukturen. Det utgör en uppenbar risk för att systemperspektivet, med sammanhållna och i övrigt tillräckligt kvalitativa cykelstråk, försvinner.
- Trafikverket bygger mycket ny cykelinfrastruktur som en del i större åtgärder för motorfordon. Den övergripande kvaliteten i den nya cykelinfrastrukturen är inte nödvändigtvis en förbättring i förhållande till utgångsläget. Även om cykelinfrastrukturen delvis håller tekniskt hög standard brister den i framkomlighet, främst vad gäller genhet/direkthet och sammanhang med övrig cykelinfrastruktur. I de fall som Trafikverket hänvisar cykeltrafiken till alternativt vägnät kan det innebära långa omvägar på grusunderlag som gör att cykling inte blir ett effektivt alternativ till andra färdmedel. Vi ser också effektivitetsbrister i åtgärder där Trafikverket satsar på högkvalitativ cykelinfrastruktur men låter kvarvarande delsträckor av lågkvalitativ cykelinfrastruktur utgöra flaskhalsar som begränsar användningen.
- Eftersom en stor del av olyckorna bland cyklistar beror på brister i infrastrukturens utformning och underhåll (se kapitel 2) bör underhållsåtgärder vara högt prioriterade. Det löpande basunderhållet utförs i hög grad på samma sätt på olika cykelvägar. Vi konstaterar därför att det finns en risk för att det inte sker en tillräckligt stor anpassning av underhållet efter hur prioriterade olika sträckor är.

5.1 Trafikverkets styrande principer för var och hur statlig cykelinfrastruktur ska byggas

Trafikverket utgår på ett övergripande plan från främst två styrande dokument för att avgöra var, när och hur ny cykelinfrastruktur ska byggas. I en intern riktlinje¹⁹⁸ och i VGU lägger Trafikverket fast de grundläggande principer som styr i vilka sammanhang som Trafikverket anser sig ansvara för att bygga cykelinfrastruktur. Under 2024 har Trafikverket publicerat en ny version av VGU som innebär vissa höjda krav på cykelinfrastrukturens utformning. Trafikverket har även tagit fram en vägledning om val av standard som publicerats inom Trafikverket, vilken är tänkt att utgöra ett första steg gällande exempelvis övergripande standardval för cykelinfrastrukturen.¹⁹⁹

Den kvalitet som cyklister upplever att cykelinfrastrukturen håller avgörs av en bredd av mått, som vi beskrivit angående de fem designprinciperna i CROW design manual (se avsnitt 1.3). Vi konstaterar att de interna dokumenten hos Trafikverket i hög grad hanterar cykelinfrastrukturens tekniska specifikation, i form av till exempel bredd, lutningar m.m. Samtidigt saknas konkretion och/eller krav gällande övriga kvalitetsaspekter. Det finns då en risk att cykelinfrastrukturens kvalitet och användbarhet får stå tillbaka i förhållande till andra projektmål och ekonomiska begränsningar.

5.1.1 Internt styrdokument avgränsar hur Trafikverket definierar sitt ansvar för cykelinfrastruktur

Den interna riktlinjen TDOK 2017:0496 syftar till att lägga fast en princip för när en cykelåtgärd ska vara prioriterad att genomföra så att det görs på samma sätt i alla Trafikverkets regioner. Denna princip är utarbetad utifrån hur Trafikverket tolkar de begränsningar som väglagens förarbeten sätter gällande myndighetens mandat (se avsnitt 3.2). Enligt företrädare för Trafikverket är denna riktlinje en central utgångspunkt för myndighetens arbete med cykelåtgärder.²⁰⁰

Den princip som anges är (delvis sammanfattat) följande:

- Kommuner prioriterar sina egna cykelvägar (vid kommunalt väghållaransvar) men kan ibland få medfinansiering av staten via länsplanerna. Kommunen ansvarar även i vissa situationer när en statlig väg går igenom ett kommunalt väghållningsområde.²⁰¹ Därutöver är en planerad cykelväg, om den inte har funktionellt samband med befintlig infrastruktur, per definition ett kommunalt ansvar.

¹⁹⁸ Trafikverket, *Riktlinje cykel*, TDOK 2017:0496, 2018.

¹⁹⁹ Trafikverket, *Handbok, Vägutformning - val av standard*, 2024.

²⁰⁰ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-09.

²⁰¹ Trafikverket, *Riktlinje cykel*, TDOK 2017:0496, 2018, s. 4: "I det fall nationell väg eller regional väg går genom kommunalt väghållningsområde och cykelnätet angränsar den kommunala vägen och det handlar om utbyggnad av felande länkar så är det ett kommunalt ansvar att bygga dessa felande länkar." I vilka situationer detta är aktuellt bedömer vi vara svårtolkat.

- Längs regionalt vägnät bekostar länsplanerna nya cykelvägar.
- Längs nationellt vägnät (ej motorväg) bekostar nationell plan cykelinvesteringar, i det fall behov finns. Längs nationella motorvägar ska främst cykelbanor i tätort knytas till regionalt/kommunalt angränsande vägnät och finansieras av dessa aktörer. Cykelbanor på landsbygd ska främst knytas till regionalt angränsande vägnät och finansieras i länsplan.

Den här principen ger Trafikverket ett begränsat ansvar för cykelinfrastruktur, vilket i hög grad också följer av hur myndigheten tolkat väglagens förarbeten. Enligt denna tolkning tillskrivs kommuner ansvaret för alla friliggande cykelvägar. Längs en huvuddel av det statliga vägnätet prioriterar regionerna cykelåtgärder. På det nationella vägnätet ser sig Trafikverket endast delvis som ansvarig för cykelåtgärder i anslutning till den statliga infrastrukturen.

Principen innebär bland annat att statliga åtgärder i det nationella vägnätet som berör motorvägar kan innebära ett finansieringsansvar för kommunala aktörer för att uppnå en framkomlig och i övrigt kvalitativ cykelinfrastruktur. Därmed lämnas i praktiken ansvaret för att uppnå statliga målsättningar²⁰² på området över till kommunala aktörer vars finansiella förmåga eller övriga målsättningar blir avgörande för resultatet. Likaså ska cykelbanor på landsbygd knytas till regionalt angränsande vägnät och hanteras i länsplaner, vilket därmed kräver ett ekonomiskt utrymme och en vilja att prioritera sådana åtgärder i länsplanerna. Vi konstaterar att det systemet utgör en uppenbar risk för att framkomligheten för cykeltrafiken hamnar mellan stolarna.

5.1.2 Riksdagens intentioner har fått begränsat genomslag i centrala interna styrdokument

I TDOK 2017:0496 ger Trafikverket även uttryck för en relativt stram tolkning av hur prioriterade cykelrelaterade åtgärder bör vara i förhållande till hur riksdagen uttrycker sig angående cykeltrafiken.²⁰³ Trafikverket anger att det inte finns någon kvantifierad målsättning för cykeltrafiken och att "det råder enighet mellan olika aktörer"²⁰⁴ om att bland annat genomföra åtgärder där potentialen för en ökad och säker cykling är störst. Att målen inte är kvantitativa stämmer förvisso men i de transportpolitiska målen, som Trafikverket enligt sin instruktion ska arbeta för att uppfylla, framgår däremot tydligt att cykeltrafiken är prioriterad och att dess förutsättningar ska förbättras. Vi bedömer att utgångspunkterna generellt är rimliga för en effektiv transportplanering, men ger inte en tydlig indikation om cykeltrafikens prioritet i den statliga styrningen. Dessutom infördes 2018 målet om minst 25 procent gång-, cykel- och kollektivtrafik år 2025 inom ramen för miljömålssystemet, vilket borde ha föranlett en revidering av dokumentet.

²⁰² Här avses de statliga målsättningarna så som de beskrivs i avsnitt 1.3.

²⁰³ Se avsnitt 1.3.

²⁰⁴ Trafikverket, *Riktlinje cykel*, TDOK 2017:0496, 2018, s. 3.

Vi ser därför en risk att riksdagens intentioner får sämre förutsättningar att få genomslag inom myndigheten. Eftersom dokumentet är centralt i den interna styrningen, och syftar till att harmonisera olika Trafikverket-regioner, är påverkan av detta sannolikt betydande.

5.1.3 Trafikverket har under senare tid höjt vissa kvalitetskrav för hur cykelinfrastruktur ska utformas

Trafikverket reviderade VGU under 2024 och har i denna version ändrat vissa krav på cykelinfrastrukturens utformning. För mötesseparerade vägar där cykeltrafiken har bedömts för liten för att motivera en separat cykelväg och där det saknas alternativa vägar för cykeltrafiken har Trafikverket höjt minsta bredd på vägrenen till 1,5 meter (från 0,75). Även om trafiksituationen för cyklister på denna typ av vägar sannolikt fortsatt kommer upplevas som otrygg innebär det en viss förbättring av framkomligheten. Det finns även vissa andra nya krav gällande cykelgator och supercykelvägar.²⁰⁵

Det finns även ett förändrat krav för när separering av cykeltrafik ska ske från övrig trafik som vi redovisar i avsnittet nedan.

5.1.4 Trafikverkets interna riktlinje för separering av cykeltrafik följer inte Transportstyrelsens allmänna råd

Transportstyrelsen har ansvaret för att ge ut föreskrifter gällande vägutformning som vägghållare har att följa.²⁰⁶ Transportstyrelsens föreskrifter är bindande för Trafikverkets verksamhet med att planera och genomföra infrastrukturåtgärder, och därmed även för utformningen av VGU.²⁰⁷ Transportstyrelsen har även gett ut allmänna råd, vilka är en rekommendation om ett lämpligt sätt att tillämpa föreskrifterna. De allmänna råden ger alltså handlingsfrihet att tillämpa föreskriften på ett annat likvärdigt sätt.²⁰⁸

Vi har jämfört innehållet i det allmänna rådet gällande i vilka situationer som cykeltrafik bör separeras från övrig trafik med vad Trafikverket anger i VGU. I det allmänna rådet anges att när gång-, cykel- och mopedtrafik (klass II) inte är ringa ska denna trafik åtskiljas från övrig trafik vid en referenshastighet över 30 km/h och när över 2 000 (motor)fordon per dygn färdas på vägen (mätt i årsdygnstrafik (ÅDT)). Detta är i sin tur baserat på den princip som anges i föreskriftens 5 kap. 1 § om att vägar ska utformas så att sannolikheten för att olyckor inträffar är låg och att de olyckor som ändå inträffar får begränsade konsekvenser.

²⁰⁵ Trafikverket, *Kommunikationsmaterial för TRVINFRA-00396 v1.0 Vägars och gators utformning*, 2024.

²⁰⁶ Transportstyrelsen, TSFS 2021:122.

²⁰⁷ 1 kap. 4 §, 8 kap. 3–4 §§ och 16 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) samt 10 kap. 6 § jmf med 3 kap. 10 och 13 §§ plan- och byggförordningen (2011:338).

²⁰⁸ Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 1999.

I Trafikverkets VGU finns ingen generell regel för alla vägar likt den som anges i det allmänna rådet. Det finns olika krav på vägar beroende på om dessa ligger inom tätort eller utanför tätort samt hastighetsbegränsning. För vägar inom tätort anger Trafikverket att cykeltrafik ska separeras vid referenshastighet över 40 km/h och över 4 000 (motor)fordon per dygn (mätt i ÅDT). Detta gäller om cykeltrafiken överstiger 50 ÅDT per dygn. Vi konstaterar att detta är en relativt stor skillnad i kravnivå jämfört med det allmänna rådet. Speciellt eftersom det gäller inom tätort där fler ovana cyklister kan förväntas finnas och där avsaknad av cykelinfrastruktur kan påverka exempelvis skolvägar. Framför allt innebär den högre gränsen för motorfordonstrafik (4 000 mot 2 000 ÅDT) att betydligt tyngre trafikerade vägar i tätort inte behöver byggas med parallell cykelväg samtidigt som hastigheten kan vara hög. Vi kan i detta sammanhang också konstatera att statliga vägar i dag sticker ut i negativ bemärkelse jämfört med kommunala vägar i tätorter. När det gäller separat cykelinfrastruktur som saknas längs tungt trafikerade vägar i tätort är detta betydligt vanligare när staten är väghållare (se bilaga 1).

För vägar utanför tätort anges i VGU separering av cykeltrafiken som alternativ, tillsammans med alternativen cykling i vägrenen och hänvisning till alternativt vägnät. För mötesfria vägar (exempelvis 2+1-vägar) anges att cykeltrafiken ska separeras om den inte understiger 10 ÅDT och det inte finns en alternativ väg.²⁰⁹ Vad som gäller för att det ska vara motiverat med separat cykelinfrastruktur på övriga vägar är dock inte tydligt i VGU, och därmed finns det även här ett utrymme för tolkning som avviker från det allmänna rådet.

Vi konstaterar att kraven i Trafikverkets VGU i detta fall inte motsvarar de krav som finns i Transportstyrelsens allmänna råd. Vi kan inte heller se att Trafikverket har hänvisat till ett annat likvärdigt sätt att tillämpa föreskriften för att uppfylla dess intention. Detta eftersom både referenshastigheten och trafikmängden är högre i VGU i jämförelse med det allmänna rådet, och inga andra kompenserande åtgärder anges.

5.1.5 VGU lämnar tolkningsutrymme gällande viktiga kvalitetsdimensioner

Det finns ett utrymme för tolkning av vilken lösning som ska användas för att uppfylla kraven i VGU gällande separering av cykeltrafiken. Cykling i vägrenen på vägar där hastighetsbegränsningen är 80–110 km/h är i många fall en betydligt sämre lösning för cykeltrafiken än en avskild cykelväg. Omvänt är den separata cykelvägen oftast det mest kostsamma alternativet. Detta gör att en mycket central faktor för vilken infrastruktur som krävs enligt VGU är mängden cykeltrafik mätt i ÅDT eller liknande mått. Mängden cykeltrafik styr exempelvis på vilka platser som kravet om att separera cykelinfrastrukturen på egen cykelbana gäller.

²⁰⁹ Trafikverket, *Vägars och gators utformning* KRAV, TRVINFRA-00396, s. 90f.

Bedömningar av befintlig trafik försvåras av att gång- cykel- och moped (GCM)-flöden sällan mäts. Mätningar av befintlig trafik kan också bli missvisande om brister i infrastrukturen medför en trafiksituation som är oattraktiv för cykeltrafikanter. Dessa förutsättningar beskrivs inte närmare i VGU. Trafikverket har i ett separat vägledande dokument från 2024 preciserat att utgångspunkten är uppskattad cykeltrafik, och har även preciserat schabloner för detta.²¹⁰ I vår genomgång av pågående projekt (se avsnitt 5.3) har vi inte kunnat se att Trafikverket använder denna typ av resonemang eller bedömningar för att redovisa varför en viss cykellösning har valts på en viss plats. Dessa projekt föregår dock tidsmässigt det vägledande dokumentet från 2024.

I föregående version av VGU, från 2022, innehåller motsvarande avsnitt gällande separering av cykeltrafik vissa "ska"-krav, men dessa omgärdas av en mängd mjukare bedömningar såsom att ska-kravet är beroende av bedömningen av vad ett större GCM-flöde är. Vid GCM-korsningar med vägar med 100km/h+ i referenshastighet är anvisningen att mötesseparering ska ske vid större stråk och samtidigt större flöden. Men samtidigt ska en avvägning göras mot "effektivitet, kostnader och omgivning" samt förutsättningarna för att uppnå en lösning som används. Det beskrivs inte närmare hur en sådan avvägning ska göras.

Vi bedömer att ett stort ansvar läggs på det enskilda projektet att avgöra den mer specifika utformningen vägt mot krav, ekonomi och kännedom om de lokala förutsättningarna för cykeltrafik. Detta är ur många hänseenden rimligt eftersom en alltför detaljerad styrning riskerar att bli suboptimal i det enskilda fallet. Det utgör samtidigt en risk, då det ställer höga krav på att medarbetare som arbetar med den detaljerade utformningen har de kunskaper som krävs för att uppnå en attraktiv cykelinfrastruktur (enligt exempelvis de kvalitetsdimensioner som finns i CROW-handboken).

5.1.6 Vägledande dokument pekar på god insikt i olika kvalitetsdimensioner, men påverkan på utformning är okänd

Utöver ovanstående styrande dokument har Trafikverket även ett antal vägledande dokument för olika sammanhang. Det för cykeltrafiken mest relevanta är den handbok för GCM-trafik som Trafikverket har tagit fram i samarbete med SKR. Organisationerna har i en gemensamt utvecklad handbok velat tillhandahålla ett uppdaterat och aktuellt kunskapsunderlag om planering av gång-, cykel- och mopedinfrastruktur.²¹¹ Handboken innehåller en mängd skrivningar som pekar på nyttorna med cykeltrafiken och att cykeltrafiken ska vara prioriterad. Vi konstaterar också att handbokens olika kapitel i betydande grad tar upp de kvalitetsdimensioner som framgår av CROW:s fem designprinciper.

²¹⁰ Trafikverket, *Handbok, Vägutformning - val av standard*, publ.nr. 2024:149, 2024.

²¹¹ Trafikverket och SKR, *Mobilitet för gående, cyklister och mopedister - En handbok med fokus på planering, utformning, underhåll och uppföljning*, 2022.

Vi bedömer att bland annat handboken visar att Trafikverket har kunskap om avgörande aspekter för att uppnå en hög kvalitet vid utbyggnad av cykelinfrastruktur. Det är dock otydligt vilken styrande verkan vägledande dokument har inom processen för fysisk planering inom Trafikverket. Många av de kvalitetsdimensioner som avgör kvaliteten hos en cykelväg, till exempel ambitioner om ett sammanhängande cykelvägnät, är inte enkla att definiera som krav. När dessa dimensioner ingår i vägledning blir dock frågan hur avvägningen sker mot andra projektmålsättningar och ekonomiska begränsningar, särskilt om fördyringar uppstår.²¹²

5.1.7 Komplex process, försenat genomförande och hög kostnad för statliga cykelåtgärder

Trafikverkets företrädare och företrädare för regionala länsplaneupprättare har i olika intervjuer tagit upp att kostnaderna för statliga cykelåtgärder är höga, och sannolikt högre än kommuners motsvarande åtgärder. Detta har även tagits upp i Trafikverkets inriktningsunderlag inför nationell plan 2022–2033.²¹³

De höga kostnaderna beror enligt företrädarna i hög grad på en komplex process som inte är anpassningsbar utifrån åtgärdens storlek. Detta beror dels på att Trafikverket omfattas av ungefär samma krav i lagstiftningen oberoende av åtgärdens storlek. Trafikverket har också ungefär samma interna process för fysisk planering och genomförande för samtliga infrastrukturprojekt i vägnätet som innebär att mark tas i anspråk, oavsett om det handlar om en motorväg eller en cykelväg.²¹⁴ En ny cykelväg kräver därför exempelvis framtagande av vägplan och samråd med berörda parter. Resultatet av detta är att planerings- och utredningskostnader blir större i förhållande till byggkostnader för mindre åtgärder. I vissa åtgärder kan kostnaderna innan spadens sätts i marken vara så pass stora att de överstiger kostnaden för själva bygget. Denna problematik lyftes även av Trafikutskottet i ett betänkande 2020.²¹⁵

²¹² Under intervju med länsplaneupprättare ansåg deltagarna att det var vanligt förekommande att fördyringar i vägprojekt leder till att kvaliteten på tillhörande cykelinfrastruktur försämras. Intervju med länsplaneupprättare, 2024-10-11.

²¹³ Intervju med företrädare för Trafikverket 2024-11-05; intervju med länsplaneupprättare 2024-10-14; Trafikverket, *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022 – 2037*, 2020, s. 124.

²¹⁴ Det finns dock sedan 2013 möjlighet att använda ett förenklat förfarande vid små och okomplicerade åtgärder som endast marginellt bedöms påverka omgivningen, och som därmed inte kräver fysisk planläggning. Cykelåtgärder såsom en ny cykelväg anses dock vanligen kräva fysisk planläggning. Se prop. 2011/12:118, s. 110.

²¹⁵ Bet. 2020/21:TU3, rskr. 2020/21:162.

Trafikverket har låtit utreda om det finns åtgärder som till en rimlig kostnad ökar framkomligheten och trafiksäkerheten för cykeltrafiken på landsbygd. Projektet resulterade inte i konkreta fysiska åtgärder, men konstaterade följande:

Den övergripande slutsatsen är att regelverk, upphandlingsrutiner för drift och underhåll samt Trafikverkets egen organisation är kostnadsdrivande i sig. Men med erfarna projektledare, eller särskilda team specialiserade inom ett område, ökar möjligheten att hitta kostnadseffektiva lösningar. Dit hör också att välja rätt nivå för standard och väghållning genom tydliga beställningar.²¹⁶

SKR:s företrädare målar upp en liknande bild, och menar att det finns en betydande frustration hos de regionala länsplaneupprättarna. Denna frustration handlar om att det ofta är projektledare med mindre erfarenhet inom Trafikverket som får ansvar för de mindre infrastrukturåtgärderna. Detta innebär enligt regionerna långsammare framdrift, bland annat till följd av att projektledare också byts ofta.²¹⁷

Vi konstaterar att när kostnaden är oproportionerligt hög i mindre infrastrukturåtgärder innebär det att den relativa nyttan med sådana åtgärder försämras. Att förutsättningarna för att åstadkomma kostnadseffektiva cykelåtgärder är sämre får till exempel ett direkt genomslag i dessa åtgärders lönsamhet i en samhällsekonomisk kalkyl.

5.2 Brister i framkomligheten vid nybyggnation av statlig cykelinfrastruktur har uppmärksammats länge

Vi konstaterar att ombyggnad av en väg till mötesfri standard (2+1-väg) sannolikt innebär en kraftig försämring av framkomligheten för cykeltrafiken så att den i praktiken upphör. Trafikverket har under en lång period genomfört ombyggnationer av statliga vägar till mötesfri standard som inneburit försämrade framkomlighet för cykeltrafiken då tillräckliga alternativa färdvägar inte har byggts. Denna problematik är fortfarande aktuell.

5.2.1 Målkonflikten mellan förbättrad trafiksäkerhet för motorfordon och framkomlighet för cykeltrafiken

Vid mötesseparering av vägar kommer de största samhällsekonomiska vinsterna vanligen från de hastighetshöjningar som genomförs, vilket leder till restidsvinster. Mötesseparering har dessutom inneburit stora trafiksäkerhetsförbättringar för motorfordonstrafiken då de hindrar de ofta dödliga mötesolyckorna. Samtidigt gör dock mötesseparering att framkomligheten för cykeltrafiken och andra oskyddade trafikanter påverkas kraftigt negativt. Eftersom biltrafiken hindras från att gå ut i mötande körfält för att köra om en cyklist kan omkörning inte ske med avstånd som

²¹⁶ Movea, *PM Kostnadseffektiv cykelväg (Cykel-led)*, 2023.

²¹⁷ Intervju med företrädare för SKR, 2024-06-05.

uppfattas som trygga för cykeltrafiken. Vidare innebär mötesseparering oftast att hastighetsbegränsningen höjs till 100 km/h (från 80 km/h), vilket gör hastighetskillnaderna mellan motorfordon och cyklister mycket stora. Trafikverket konstaterar själva att mötesseparering innebär en försämring av framkomligheten för cyklister.²¹⁸

I våra genomgångar av olika infrastrukturåtgärder har vi använt oss av Strava heatmap för att få en uppfattning om hur infrastrukturen trafikeras. Strava heatmap sammanställer det senaste årets GPS-data från främst träningscyklister på ett sätt som översiktligt visar vilka vägar dessa cyklister använder mycket respektive lite. Iakttagelsen blir indikativ, eftersom vi saknar ett systematiskt metodupplägg i detta fall. Det är dock påtagligt att 2+1-vägar undviks i mycket hög grad även av de cyklister som är vana vid att cykla på landsvägar. Detta gäller inte andra typer av vägar såsom vanliga landsvägar (hastighetsbegränsning 70–80 km/h). Det gäller heller inte exempelvis en kvarvarande sträcka av den äldre typen av 13-metersväg med breda vägrenar.²¹⁹

Vi bedömer därför att ombyggnader till 2+1-vägar och andra mötesseparerade vägar utan större vägren innebär att framkomligheten i praktiken upphör för cykeltrafiken på vägbanan eller vägrenen, och att cykeltrafikens behov måste lösas på annat sätt.

5.2.2 Konsekvenser av Trafikverkets utbyggnad av mötesseparerade vägar har uppmärksamrats sedan länge och är fortfarande aktuella

Utbyggnaden av 2+1-vägar och 2+2-vägar var snabbast i den inledande fasen av utbyggnaden kring millennieskiftet, då befintliga 13-metersvägar byggdes om i en hög takt för att minska mötesolyckorna. Trafikverket genomförde 2010 en inventering av hur framkomligheten för cyklister såg ut på 2400 kilometer av de då befintliga mötesfria vägarna. Trafikverket konstaterade att 63 procent av vägsträckan hade smala vägrenar som inte är lämpade för cykling, och endast 2 procent av sträckan hade tillhörande cykelinfrastruktur av hög standard. Inventeringen av alternativa vägar i samma sträckning pekade på att 36 procent av sträckan hade sådan infrastruktur. Ungefär en tredjedel hade sådan infrastruktur av varierande karaktär, och den sista tredjedelen saknade alternativ för cykling längs parallella vägar. Samtidigt konstaterade Trafikverket att behoven av cykling längs dessa vägar inte var små. Längs vägsträckan bedömdes enbart 10 procent helt sakna behov av cykelinfrastruktur och längs över hälften av sträckan bedömdes det finnas en måttlig eller stor potential för cykling.²²⁰ Totalt sett bedömdes att 63 procent av vägsträckorna uppfyllde framtida behov av vardagscykling. Av rapporten framgår också att hanteringen av cykelåtgärder vid utbyggnad av 2+1-vägar har varierat kraftigt över tid och inom olika Trafikverket-regioner, ofta beroende på ekonomi. Trafikverket-regionerna beskriver hur dåvarande

²¹⁸ Trafikverket, *Trafikverkets arbete med främjande av cykel*, 2021.

²¹⁹ Strava, "Strava global heatmap", hämtad 2025-02-18. Se väg 600 norr om Uppsala.

²²⁰ Trafikverket, *Vardagscyklisters förutsättningar för säker cykling längs 2+1 och 2+2 vägar*, Slutrapport 2010-05-28 – kompletterad 2010-10-28.

modell för tilldelningen av medel till 2+1-vägar styrdes av kostnaden per kilometer utbyggd 2+1-väg, vilket innebar att cykelinfrastruktur prioriterades bort. Vissa regioner rapporterar även att den då kravställda vägrenen på 0,75 meter ofta varierade och kunde understiga respektive överstiga kravet.

I möten med cykelintresseorganisationer har vi tagit emot synpunkter på Trafikverkets cykelåtgärder, och de brister i framkomlighet som uppstår när myndigheten bygger 2+1-vägar. Företrädare för länsplaneupprättare tar också upp frågan om brister i genomförandet av statliga cykelåtgärder, och hur det finns många exempel på att Trafikverket hänvisar till att cykeltrafikens framkomlighet ska lösas på grusvägsnät som är mycket längre än motorfordonstrafikens alternativ.²²¹ I en nyare rapport om arbetet med cykelåtgärder från 2021 konstaterar Trafikverket ånyo att det finns brister och att vissa 2+1-vägar har byggts helt utan hänsyn till cykeltrafiken.²²²

5.3 Fallstudier pekar på en varierande kvalitet i pågående och nyligen genomförda åtgärder

I avsnitt 4.1 har vi redovisat att staten har ett betydande ansvar för brister i infrastrukturen som begränsar cykeltrafikens framkomlighet. Denna kvantitativa bild ger dock inte tillräckliga djupgående förklaringar av vad som orsakar dessa framkomlighetsbrister. Vi har därför gjort en mer djupgående genomgång av ett antal nyligen genomförda eller pågående åtgärder i väginfrastrukturen för att bedöma hur cykeltrafikens framkomlighet hanteras och vilken kvalitet som olika åtgärder håller.²²³ Här finns en betydande målkonflikt där ekonomiska eller samhällsekonomiska överväganden ställs mot grundläggande framkomlighetsmöjligheter för cyklister (och andra fordon med lägre hastighet).

Vi har sett att kvaliteten i den infrastruktur som nyligen byggts eller planeras att byggas varierar. I en del fall genomförs cykelåtgärder som bidrar till en god framkomlighet utifrån flera kvalitetsaspekter. De brister vi ser gäller att cykeltrafikens framkomlighet ofta har en sekundär roll i förhållande till de huvudsakliga projektmålen (som oftast är att öka motorfordonstrafikens framkomlighet). I vissa fall är Trafikverkets genomförande av en vägåtgärd ett skäl till att framkomligheten för cykeltrafiken försämras betydligt eller upphör, och vi ser cykelåtgärderna på vissa sträckor som ineffektiva då högkvalitativa (och därmed kostsamma) cykelvägar kombineras med framkomlighetsmässiga flaskhalsar.

²²¹ Intervju med länsplaneupprättare, 2024-10-11.

²²² Trafikverket, *Trafikverkets arbete med främjande av cykel*, 2021.

²²³ Genomgången baseras på Trafikverkets projektdokumentation såsom vägplan/ miljökonsekvensbeskrivning, samrådsredogörelse och illustrationskartor. Vidare har olika karttjänster såsom Google maps, Tyréns cykelkarta, Strava heatmap och NVDB använts för att kontrollera infrastrukturens utformning. I vissa fall används även artiklar i media. Följande åtgärder har bedömts: Tvärförbindelse Södertörn, Norrtälje–Kapellskär, väg 288 mellan Alunda och Gimo, Norrortsleden, väg 41 Sundholmen–Björketorp, väg 49 Axvall–Varnhem, väg 41 Fritsla–Kråkered, väg 49 Skövde–Igelstorp, väg 678 Grohed–Bratteröd, väg 373 Vitsand–Svensby, väg 97 Sunderbyn–Sävast, väg 34 Motala–Borensberg delen Ervasteby–Borensberg, väg 35 Sandtorpet–Hackefors mötesfri landsväg, väg 35 Vårdsbergs–Sandtorpet, väg 35 Bankekind–Vårdsberg och väg 40 Nässjö–Eksjö.

5.3.1 Flera positiva exempel finns att lyfta i de genomgångna åtgärderna

På sträckor där Trafikverket bygger cykelväg separerad från vägen håller cykelvägen i flera avseenden hög standard vad gäller bredd och liknande tekniska krav. I flera projekt konstaterar vi att cykelvägen i huvudsak håller en gen dragning mellan de målpunkter som Trafikverket bedömt vara viktiga.

Det finns exempel där cykelinfrastruktur har byggts som sannolikt är effektiv i termer av tillräckligt god framkomlighet i förhållande till vad den kostat att bygga. Detta genom att nyttja möjligheten att bygga kompletterande vägnät för långsamtgående trafik, ibland i form av bygdevägar.²²⁴ I ett projekt på väg 97 på sträckan Södra Sunderbyn–Sävest har en 2+1-utbyggnad kompletterats med en parallellväg med lägre tillåten hastighet och som passerar genom de olika byarna längs vägen. Utifrån Trafikverkets kartmaterial framstår lösningen, så som den planerats, som relativt gen och innebär en sammanhängande länk av relativt likvärdig standard. Vi har här inte kontrollerat utfallet gällande hur den byggda vägen ser ut.

På väg 49 mellan Skövde och Igelstorp har Trafikverket planerat att nyttja en banvall efter en nedlagd järnväg som parallell cykelväg vid utbyggnad av vägen till 2+1-väg.²²⁵ Dragningen av cykelvägen blir gen och sannolikt mer attraktiv då den separerats något från motorfordonstrafiken.

5.3.2 Ofta är cykeltrafikens framkomlighet lågt prioriterad och sekundär i förhållande till andra målsättningar

I vissa exempel planeras ingen form av anpassad cykelmöjlighet längs den 2+1-väg som byggs ut. Detta gäller exempelvis Grohed–Bratteröd som planeras utan cykelväg eller annan framkomlighet för cykeltrafiken. Enligt miljökonsekvensbeskrivningen är cykeltrafiken hänvisad till ersättningsvägar (ofta sämre grusvägar), men det är inte tydligt om dessa bildar ett sammanhängande stråk för cykeltrafiken. Under alla omständigheter utgör det en betydligt lägre ambitionsnivå än den som avses i projektet i övrigt.

Ett annat sådant exempel är utbyggnad av mötesseparering på väg 41 mellan Fritsla och Kråkered. I detta fall anger Trafikverket i vägplanen att det finns alternativa mindre vägar för cykeltrafiken, vilket dock, enligt den information som finns i NVDB, inte stämmer för flera centrala reserelationer. Trafikverket har i samrådsredogörelsen bemött påpekanden om detta från bland annat Länsstyrelsen med att cykelåtgärder inte bedömts vara nödvändiga i Trafikverkets planering och åtgärdsbeskrivning. Vi kan inte se att detta svar grundas i exempelvis en bedömning som baseras på cyklingspotential i området.

²²⁴ Trafikverket, "Bygdevägar", hämtad 2025-02-24. Innebär att befintlig väg målas med bredare vägren och skyltas så att det blir tydligare för alla trafikanter att de måste samsas om utrymmet. Består av en dubbelriktad körbana i mitten, så smal att två bilar inte kan mötas på den, och en vägren på varje sida. Vid möte mellan motorfordon får man använda vägrenen tillfälligt.

²²⁵ Trafikverket har i detta fall förhandlat med kommunen om medfinansiering av halva kostnaden för cykelvägen.

En övergripande iakttagelse är att sammankopplingen av längre stråk av cykelinfrastruktur ofta är sekundärt i Trafikverkets utformning av cykelåtgärder längs statliga vägar. Trafikverket fokuserar i flera projekt på att sammankoppla delsträckor som bedöms vara prioriterade utifrån att de möjliggör pendlingscykling, utan att ta hänsyn till andra typer av resor eller reserelationer. Vi bedömer att detta förvisso kan ha sina effektivitetsmässiga motiv, men att det riskerar att leda till tillgänglighetsmässiga "öar" där övrigt omgivande vägnät är oattraktivt för cyklister. Det riskerar i sin tur att leda till ett lågt nyttjande eftersom cykeln utan ett sammanhängande system enbart blir ett alternativ i ett fåtal reserelationer.

Ett sådant fall där Trafikverket avser att koppla ihop de relativt sett största målpunkterna med en cykelväg (som vi bedömer håller hög standard), men i övrigt hänvisar cykeltrafiken till 2+1-vägen är på väg 373, Svensbyn–Vitsand. Där saknas cykelinfrastruktur längs den sista kilometern av 2+1-vägen för att ett komplett framkomligt cykelalternativ längs vägen ska uppnås.²²⁶

Projektet Väg 259 Tvärförbindelse Södertörn är en motortrafikled som planeras passera genom södra Stockholm. På projektets webbplats anges att tvärförbindelsen gynnar cykeltrafiken, men vi har i genomgångar av underlagsmaterialet i projektet inte kunnat se att åtgärden tydligt bidrar till förbättrad framkomlighet för cykeltrafiken. På vissa delar av sträckan anläggs dock cykelvägar där sådana inte funnits förut, vilket är positivt för cykeltrafikens framkomlighet. Till nackdel för cykeltrafikens framkomlighet ersätts redan befintlig cykelinfrastruktur med ny sådan som innehåller ett antal omvägar som inte fanns där innan. Vi bedömer att detta främst är ett resultat av att cykelvägen har förlagts i närhet till motortrafikleden vilket innebär ett antal omvägar i sidled och höjddled, bland annat i form av 360-graderssvängar i anslutning till att cykelvägen korsar motortrafikleden. Den potential som finns längs ledens sträckning för att förkorta cykeltrafikens väg valdes bort i utredningar inför valet av utformning till förmån för att rusta upp redan befintliga cykelvägar.²²⁷

En ytterligare iakttagelse som vi gör är att när Trafikverket bygger om vägar med det främsta syftet att öka framkomlighet och trafiksäkerhet för motorfordonen, sätts åtgärdens (vägplanens) geografiska avgränsning ofta utifrån detta syfte. Det behöver dock inte nödvändigtvis vara en logisk avgränsning utifrån ett cykelperspektiv, och utgör därmed en risk för att den övergripande sammanhållningen av olika länkar i cykelvägnätet blir bristfällig, även om cykelåtgärden kan vara ambitiös inom vägplanens gränser.

²²⁶ Trafikverket, *Miljökonsekvensbeskrivning Väg 373 Svensbyn–Vitsand, Piteå Kommun, Norrbottens län, Vägplan: 2017-09-01, rev 2018-01-22 och 2018-04-13*, s. 28.

²²⁷ Se Trafikverket, *V259 Tvärförbindelse Södertörn TSK01 PM Gång- och cykelväg*, 2018-06-25.

5.3.3 Trafikverket bygger om vägar så att cykeltrafikens framkomlighet faller mellan stolarna

I två projekt konstaterar vi att Trafikverket inleder åtgärder i vägsystemet som efter färdigställandet inte når den avsedda standarden för cykeltrafiken.

Projektet Norrortsleden i norra Stockholm är en motortrafikled utan tillhörande cykelväg som färdigställdes 2008. Möjlighet för cykling fanns på en parallell väg, genom ett kommunalt servitut på en privatägd väg, som dock upphörde till följd av bygget av motortrafikleden. Planen var att genomföra bygget av en cykelväg genom att tilldela en samfällighetsförening ansvaret för bygget med statlig såväl som kommunal finansiering. Enligt media misslyckades denna lösning på grund av ett överklagande av den fysiska placeringen av cykelvägen samt att kostnaden hade underskattats.²²⁸ Framkomlighetsbristen är i dag inte löst, samtidigt som sträckan är viktig för pendling i nordöstra Stockholm.

Projektet för att mötesseparera E18 på sträckan Norrtälje-Kapellskär avsågs innehålla en framkomlig rutt för den mer långväga cykeltrafiken, men vad vi kan se är framkomligheten efter att det projektet färdigställdes inte god för cyklister, bland annat för att rutten innehåller betydande omvägar. Det handlar enligt artiklar i lokalpressen i praktiken även om bristande skyltning samt om att cykeltrafik hänvisas till leriiga småvägar som används för skogsbruk. I detta sammanhang lyftes också att projektet försökt nå en överenskommelse på frivillig väg med enskilda markägare som valde att neka bland annat för att de inte önskade att ha ett underhållsansvar utan ersättning.²²⁹

Den gemensamma nämnaren för dessa åtgärder är att överenskommelser mellan olika markägare under projektets gång blir omöjliga att uppnå.

5.3.4 Att hänvisa till mindre grusvägar utgör en risk för singelolyckor och bristande orienterbarhet

Trafikverket bygger eller hänvisar ofta till cykelinfrastruktur med grusunderlag, ibland kallat för sommarcykelväg. Detta kan vara en kostnadsbesparande åtgärd, men utgör också ett betydande hinder. Låg friktion på grus är en vanligt förekommande anledning till singelolyckor. Vi ser också att mindre, ofta enskilda, befintliga grusvägar pekas ut som alternativ rutt för cykeltrafiken, vilket då ofta innebär stora omvägar.

Den kraftigt varierande standarden gör att infrastrukturen som en helhet inte får jämn standard (se CROW). I ett exempel har vi sett att det funnits klagomål på bristande vägvisning och att cyklister inte hittar den tänkta vägen.²³⁰ Vi konstaterar att behov av skyltning tyder på att infrastrukturen saknar en utformning som är enkel att orientera sig i.

²²⁸ Mitt i Södra Roslagen, "Ingen vill betala för cykelvägen", 2015-10-20.

²²⁹ Norrtälje Tidning, "Markägarna avböjde förslaget", 2019-04-09.

²³⁰ Norrtälje Tidning, "Markägarna avböjde förslaget", 2019-04-09.

5.3.5 Ineffektivt när Trafikverket kombinerar åtgärder på ett sätt som kraftigt försämrar cykelinfrastrukturens användbarhet

Åtgärdernas effektivitet brister i flera fall utifrån ett användarperspektiv. I flera åtgärder varierar hög standard med mycket låg standard på ett sätt som gör att investeringarna sannolikt blir ineffektiva som en helhet. Risken är att vissa delsträckor utgör flaskhalsar som avgränsar bort flera typer av cyklister som är målgruppen för åtgärden. Ett exempel på detta är 2+1-ombyggnaden på väg 288 mellan Alunda och Gimo där mer långväga och snabbare cykling sannolikt är det största behovet. Cykellösningen inkluderar dock många olika typer av infrastruktur inklusive korta sträckor med sämre grusvägar vilket sannolikt avgränsar bort träningscykling.

En liknande situation gäller för 2+1-utbyggnaden på väg 35 mellan Hackefors och Bankekind där Trafikverket byggt en separat cykelväg på en sträcka på ca 5 kilometer i närheten av Linköping. Denna cykelväg upphör i en större rondell (Vårdsbergsrondellen) där samtliga anknytande vägar är tungt trafikerade, har hög tillåten hastighet och saknar separat cykelinfrastruktur. I detta fall innebär utformningen således en återvändsgränd för en trafiksäkerhetsmedveten cyklist, och cykelvägen saknar således målpunkter för dessa cyklister. Detta kan också ses som ett exempel på bristande projektavgränsning utifrån ett cykelperspektiv.

5.3.6 Sammantaget bedömer vi att många cykelåtgärder ger ett tveksamt mervärde utifrån ett cykelperspektiv

Vår övergripande bild är att Trafikverket inom många projekt fokuserar på att inte försämrade cykeltrafikens framkomlighet. I de flesta av de vägplaner vi gått igenom uttrycks inte någon ambition att skapa en standardhöjning för cykeltrafiken på samma sätt som en 2+1-utbyggnad innebär en standardökning för motorfordonstrafiken. I vissa projekt är vår bild att ambitionen är att bygga på ett sätt som innebär så få eller billiga åtgärder som möjligt inom ramen för de krav som finns. Detta kan leda till det problem vi nämner ovan gällande ineffektiva åtgärder, där vissa delsträckor är påkostade, men där användningen av infrastrukturen sannolikt blir låg på grund av att andra delsträckor inte är attraktiva och därmed utgör svaga länkar i kedjan.

Vi har svårt att se någon övergripande logik eller systematik i varför Trafikverket väljer en viss standard på en plats och en annan standard på en annan plats. Vi kan inte i vägplanerna se redovisning som pekar på ett systematiskt tillvägagångssätt för att ange vilka sträckor som ska vara prioriterade. Vi konstaterar att åtgärder inte heller motiveras utifrån en bedömd cyklingspotential, det som finns är ofta mycket kortfattade beskrivningar av målpunkter och uppskattningar av den cykeltrafik som finns på platsen inför ombyggnationen.

Trafikverkets företrädare menar att man i hög grad utgår från regionalt utpekade cykelstråk i sin prioritering av cykeltrafikens framkomlighet på mer perifera platser,

och understryker i övrigt ofta att det är regioner och kommuner som har det huvudsakliga ansvaret för cykelinfrastrukturen.²³¹ Vi konstaterar att staten, utifrån de målsättningar som finns gällande cykeltrafiken, också bör ha en övergripande plan för var cykeltrafik ska prioriteras och vice versa.

5.3.7 Uppföljningen av cykelåtgärder i Trafikverkets årsredovisning återspeglar inte hur framkomligheten utvecklas

I Trafikverkets årsredovisning finns en återkommande tabell som beskriver genomförda tillgänglighetsåtgärder.²³² I denna redovisas antal kilometer nybyggda gång- och cykelvägar samt antal nybyggda planskilda korsningar för gång- och cykeltrafik. Utifrån den bild som vi sammantaget fått av de cykelåtgärder som Trafikverket genomför bedömer vi att redovisningen gör det svårt att ta ställning till i vilken mån situationen i vägsystemet har förbättrats för cykeltrafiken. I vissa fall resulterar ny cykelinfrastruktur inte i en tydlig framkomlighetsförbättring. Det sker också många andra åtgärder och förändringar i vägsystemet utöver att nya cykelvägar byggs, vilka också kan påverka förutsättningarna för cykeltrafiken. Vi bedömer att uppföljningen inte ger en helhetsbild av hur cykeltrafikens framkomlighet utvecklas i det statliga vägnätet från år till år.

5.4 Basunderhåll av cykelinfrastruktur sker på ett likartat sätt på de flesta platser trots varierande behov

I avsnitt 2.1.1 visar vi att cyklister är överrepresenterade vad gäller dödsolyckor och allvarliga skador i trafiken. Eftersom ca 80 procent av cykelolyckorna är singelolyckor, som huvudsakligen beror på infrastrukturens underhåll eller utformning, är underhållsinsatserna centrala i arbetet med nollvisionen.

Trafikverket ansvarar för underhållet av ungefär 13 procent av cykelvägnätet i Sverige, samt för det nationella vägnätet som också kan användas för cykeltrafik i vägrenen. Enligt en studie från VTI om oskyddade trafikanters inblandning i olyckor och deras skadeutfall sker ungefär 36 procent av de dödsolyckor som drabbar cyklister på statliga vägar. Motsvarande siffra för allvarligt skadade är 10 procent.²³³ Därmed är dödsolyckor betydligt vanligare på statliga vägar (i förhållande till andel cykelvägnät) medan allvarliga olyckor i övrigt är något ovanligare.

Studien visar också att ojämnheter och hål, snö och is samt löst grus är de vanligaste orsakerna till olyckor. Löst grus är en lika vanlig orsak till olyckor som halka i form av

²³¹ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2025-01-09.

²³² Se exempelvis Trafikverket, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 115.

²³³ Andelarna baseras på en VTI-rapport, se VTI, *Oskyddade trafikanters inblandning i olyckor och deras skadeutfall – en jämförande studie*, rapport 1133, 2022, s. 26 och 58. Gäller för perioden 2014–2019, och enbart de olyckor där väghållare på platsen för olyckan är känd. Vi har därmed utifrån VTI:s siffror beräknat hur stor andel av dödsolyckorna som har skett på statliga vägar bland de 81 procent av olyckorna där väghållaransvaret är känt. Om olyckor på platser med okänd väghållare ingår är den statliga andelen av dödsolyckorna ca 30 procent.

snö och is. Studien visar även att löst grus är den vanligaste olycksorsaken under de varma månaderna juni till september.²³⁴

Trafikverket upphandlar den löpande skötseln (basunderhållet) av cykelinfrastruktur som en integrerad del av det generella basunderhåll som omfattar hela det statliga vägnätet. Trafikverket har likartade så kallade baskontrakt för de 108 områden som det statliga vägnätet är indelat i.²³⁵ När det gäller basunderhållet av cykelinfrastruktur har Trafikverket två möjliga nivåer av underhåll, "normal" eller "hög".

Den högre standarden är tänkt att användas på högtrafikerade sträckor (till exempel vid skolor, serviceboenden eller resecentra) eller på sträckor som används mer frekvent av personer med funktionsnedsättning. Trafikverket upphandlar i vissa fall även sopsaltning om en statlig cykelväg ansluter till en kommunal cykelväg där sådant underhåll genomförs. Företrädare för Trafikverket menar dock att nivån hög sällan används och detsamma gäller sopsaltning.²³⁶

För vinterunderhåll av vägar finns fem olika klasser i underhållet beroende på hur trafikerad sträckan är. Därmed finns en betydligt större variation relaterat till trafikmängd i förhållande till den normalnivå som (enligt ovan) oftast används för cykelinfrastrukturen. Vi konstaterar att det sannolikt finns en potential att anpassa underhållet mer till de lokala behoven, så att centrala cykelstråk prioriteras i högre grad samtidigt som perifera stråk sannolikt kan prioriteras lägre.

²³⁴ VTI, *Oskyddade trafikanter i blandning i olyckor och deras skadeutfall – en jämförande studie*, rapport 1133, 2022, s. 65f.

²³⁵ Kontrakten är standardiserade och 4 år långa med möjlighet till förlängning på 1 eller 2 år. Kontrakten utvecklas löpande, och därför finns mindre skillnader mellan olika kontrakt beroende på när de upphandlades.

²³⁶ Intervju med företrädare för Trafikverket, 2024-10-22.

6 Regeringens styrning

Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder både för att skapa ett kunskapsunderlag kring cyklingens förutsättningar och för att förbättra dessa förutsättningar. Antalet åtgärder som mer direkt kan påverka framkomligheten i cykelinfrastrukturen och leda till bättre trafiksäkerhet har dock varit få. Vi kan sammantaget konstatera att andelen som cyklar inte ökar och att trafiksäkerheten för cyklister inte har blivit bättre över tid. Inte heller har riksdagens intentioner om en sammanhängande cykelinfrastruktur uppnåtts. Våra viktigaste iakttagelser i detta kapitel är:

- Den nationella cykelstrategin omfattar viktiga områden för cyklingen, men få konkreta åtgärder. Strategin har inte uppdaterats sedan 2017 och har idag en undanskymd roll.
- Regeringen har gett flera utredningsuppdrag om regeländringar för att främja ökad cykeltrafik, men dessa uppdrag har inte lett till några betydande förändringar av regelverket.
- Anslag avsedda för åtgärder i cykelinfrastrukturen har delvis gått till andra typer av åtgärder.
- Kunskapsunderlaget kring cykling har förbättrats under senare år, till följd både av uppdrag som regeringen gett myndigheter, och olika forsknings- och utvecklingsåtgärder som regeringen initierat.

6.1 Den nationella cykelstrategin gäller, men har en undanskymd roll

Regeringens nationella cykelstrategi från 2017²³⁷ för att främja en ökad och säker cykling avspeglar i stort riksdagens intentioner för cykeltrafiken. Dock innehåller strategin endast ett fåtal konkreta åtgärder och är mer av en lägesbild av cyklingens utmaningar och regeringens övergripande inriktning. Det är därför delvis oklart hur riksdagens målsättningar ska omsättas i åtgärder som kan realisera en ökad och säker cykling.

Bakgrunden till cykelstrategin var ett tillkännagivande från riksdagen om att regeringen borde ta fram en cykelstrategi.²³⁸ Trafikutskottet menade i tillkännagivandet att en cykelstrategi skulle beakta vikten av en sammanhängande cykelinfrastruktur och att cykeln borde betraktas som ett eget transportsätt.²³⁹ Regeringskansliets företrädare framhåller att strategin inte är ett formellt styrdokument, utan ett sätt för regeringen att lyfta cykelfrågan och få andra aktörer att bidra.²⁴⁰ De insatsområden som regeringen beskriver i strategin handlar till exempel

²³⁷ Regeringen, *En nationell strategi för ökad och säker cykling – som bidrar till ett hållbart samhälle med hög livskvalitet i hela landet*, 2017-04-27.

²³⁸ Bet. 2014/15:TU5, rskr. 2014/15:123.

²³⁹ Bet. 2014/15:TU5, rskr. 2014/15:123.

²⁴⁰ Intervju med företrädare för Regeringskansliet/Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2024-12-06.

om att lyfta cykeltrafikens roll i samhällsplaneringen och att främja en funktionell och användarvänlig infrastruktur. Regeringen räknar i strategin upp flera redan beslutade åtgärder, till exempel en tvåårig satsning på cykelfrämjande åtgärder motsvarande 100 miljoner kronor²⁴¹ och breddningen av stadsmiljöavtalen till åtgärder för ökat cyklande.²⁴² I anslutning till strategin beslutade regeringen om ytterligare uppdrag, däribland en kunskapssammanställning från VTI om barns och ungas minskade cyklande och ett uppdrag till Trafikanalys om en metod för systematiska mätningar av cykeltrafik på lokal och regional nivå.²⁴³ Det nationella cykelbokslutet (avsnitt 6.5) beskrivs också som ett resultat av cykelstrategin.²⁴⁴ Strategin innehöll även ett nytt förslag om att kommuner skulle få inrätta cykelgator.

Regeringen lyfter fram vikten av att Trafikverket kontinuerligt arbetar för att förbättra förutsättningarna för cykling när ny infrastruktur planeras.²⁴⁵ Vi konstaterar dock att det inte framgår av strategin hur regeringen ska säkerställa att Trafikverket prioriterar åtgärder för en mer sammanhängande och funktionell cykelinfrastruktur.

Regeringen ser även ett behov av bättre uppföljning av statens medel för transportinfrastruktur och av skärpta krav på återrapportering vad gäller nationell plan och länsplanerna. I det senaste fastställelsebeslutet om nationell plan finns ett avsnitt om uppföljning av bland annat trimningsåtgärder där cykelpotten ingår.²⁴⁶ Cykelrapporteringen i Trafikverkets årsredovisning har också förtydligats och delas upp mer ingående på länsplan och nationell plan för att det ska bli enklare att följa upp hur många cykelåtgärder som görs.²⁴⁷

Cykelstrategin beslutades 2017 och har inte uppdaterats sedan dess. Interesseorganisationer och andra aktörer har lyft frågan om huruvida cykelstrategin är aktuell. Enligt Regeringskansliet är den giltig tills regeringen beslutat om en ny, uppdaterad eller kompletterad inriktning.²⁴⁸ Vi konstaterar att det går att ifrågasätta hur användbar cykelstrategin är i och med att regeringen inte håller den tillgänglig för allmänheten annat än via Regeringskansliets diarium.

6.2 Regeringen har fyra primära verktyg för att påverka utvecklingen för cykeltrafiken

Regeringen har fyra primära verktyg för att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken.²⁴⁹ Dessa är regler, anslag, myndighetsstyrning, samt forskning och

²⁴¹ Prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:TU1, rskr. 2015/16:98.

²⁴² Prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:TU1, rskr. 2016/17:100.

²⁴³ Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:TU1, rskr. 2017/18:104.

²⁴⁴ Intervju med företrädare för Regeringskansliet/Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2024-12-06.

²⁴⁵ Regeringen, *En nationell cykelstrategi för ökad och säker cykling – som bidrar till ett hållbart samhälle med hög livskvalitet i hela landet*, 2017-04-27.

²⁴⁶ Intervju med företrädare för Regeringskansliet/Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2024-12-06.

²⁴⁷ Intervju med företrädare för Regeringskansliet/Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2024-12-06.

²⁴⁸ E-post från företrädare för Regeringskansliet/Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2024-03-12.

²⁴⁹ Regeringen, *En nationell strategi för ökad och säker cykling – som bidrar till ett hållbart samhälle med hög livskvalitet i hela landet*, 2017-04-27.

utveckling. Regeringen har vidtagit flera styråtgärder med bäring på cykling, både med anledning av riksdagens tillkännagivanden och intentioner och i linje med de transportpolitiska målen. Det rör sig främst om kunskapshöjande och samordnande åtgärder för att främja cykling, och regeringen har därigenom tillgång till ett bredare underlag både för uppföljning av myndigheternas arbete och utvecklingen mot en ökad och säkrare cykling.

Dock konstaterar vi att andelen som cyklar inte har ökat och att trafiksäkerheten för cyklister inte blivit bättre över tid. Trots den utvecklingen har regeringen inte justerat sin styrning mot åtgärder som har en mer direkt påverkan på sådana insatser som leder till en mer framkomlig infrastruktur och bättre trafiksäkerhet.

6.2.1 Trots flera utredningar har reglerna som rör cykeltrafik ändrats i liten utsträckning

Regeländringar som verktyg för att främja ökad cykeltrafik har varit föremål för olika utredningar under perioden 2014–2024. Regeringen har gett både Transportstyrelsen och Trafikverket i uppdrag att utreda regelfrågor som rör cykling. Utredningarna har syftat till att främja cykeltrafiken, vilket är i linje med riksdagens intentioner, och har omfattat flera möjliga regeländringar. Vi konstaterar dock att utredningarna inte medfört några betydande förändringar av regelverket (se kapitel 3).

6.2.2 Anslagen till cykelåtgärder har delvis gått till annat

Regeringens anslag till cykelåtgärder har under den granskade perioden bestått av cykelpotten i nationell plan för transportinfrastruktur, finansiering via stadsmiljöavtalen, samt extra satsningar vid ett par tillfällen.

Regeringen har i de senaste nationella planerna ökat cykelpotten till investeringar i cykelåtgärder i det statliga och regionala vägnätet. Regeringskansliet framhåller att cykelåtgärder, utöver de som finansieras via cykelpotten, även ingår i flera väginvesteringar, men där inte är separat redovisade. Granskningen visar att endast drygt halva cykelpotten har använts till investeringar i cykelåtgärder (se kapitel 4). Resterande del har gått till annat inom anslaget för trimningsåtgärder. Ett annat exempel är den extra satsningen på 1 miljard kronor till samfinansiering av länsplanerna i den nationella planen 2022–2033. Beslutsprocessen har inneburit att dessa medel inte kommer till nytta för nya cykelåtgärder utan endast i vissa fall har använts för att hantera fördringar.

Stadsmiljöavtalen har under en period gett regioner och kommuner en möjlighet att söka statlig medfinansiering för cykelinvesteringar. Avtalen har varit föremål för flera beslut av regeringen under den granskade perioden; exempelvis har anslaget breddats till åtgärder för ökad och säker cykling, höjts och förlängts.²⁵⁰ Det senaste beslutet innebär dock en förkortning och snabbare utfasning av avtalen än vad som angavs i

²⁵⁰ Prop. 2015/16:1 bet. 2015/16:TU1, rskr. 2015/16:98; prop. 2021/22:1, bet. 2021/22:TU1, rskr. 2021/22:98.

nationell plan 2022–2033. Regeringens motiv var att man ville finansiera andra satsningar.²⁵¹ Vi konstaterar att stadsmiljöavtalen har lyfts fram som en konkret och positiv åtgärd i våra intervjuer med SKR och deras nätverk för trafiksäkerhetschefer och för länsplaneupprättare.

6.2.3 Regeringen har gett ansvariga myndigheter ett flertal uppdrag kring främjande av cykling

Regeringen har under den granskade perioden gett flera uppdrag åt ansvariga myndigheter i syfte att främja cykling. Sammantaget bör regeringen därmed ha en relativt god bild av utvecklingen vad gäller andelen som cyklar och hur trafiksäkerheten ser ut. Trots detta går utvecklingen inte i önskad riktning.

Som beskrivits ovan har Transportstyrelsen genomfört flera utredningar kring regler. Därutöver har Trafikverket haft ett främjandeuppdrag kring planering av åtgärder för att fler ska välja cykel som transportmedel.²⁵² En del handlade om hur Trafikverket beaktar tillgänglighet för cyklister i samband med ombyggnation av vägar och införande av mötesseparering. Trafikverket har även ett relativt nytt uppdrag kring förutsättningar för aktiva transporter.²⁵³ Trafikverket följer sedan 2017 årligen upp utvecklingen inom cykling och rapporterar i samband med uppföljningen det nationella cykelbokslutet (kap. 6.2.4). Kopplat till regeringens arbete med nollvisionen tar Trafikverket också fram en årlig analysrapport över trafiksäkerhetsarbetet för vägtrafik.²⁵⁴ Rapporten tas fram i samarbete med VTI och Transportstyrelsen.

6.2.4 Flera forsknings- och utvecklingsåtgärder har vidtagits på senare år

Forskning, utveckling och uppföljning kan förbättra regeringens beslutsunderlag och ligga till grund för en justering av styrningen så att den blir mer effektiv. Regeringen har initierat och genomfört ett antal kunskapshöjande och samordnande styrinsatser om cykling, däribland följande åtgärder:

- Nationella cykelrådet bildades 2007 och är ett forum för samverkan som arbetar för ökad och säker cykling och leds av Trafikverket. I rådet deltar 14 organisationer och myndigheter.²⁵⁵ Cykelrådet publicerar vartannat år ett cykelbokslut som omfattar statistik, undersökningar och indikatorer kopplade till faktorer som påverkar cykling.²⁵⁶ Syftet är att följa upp cyklingen med fokus på ökad och säker cykling. Utfallet för 2023 visar att utvecklingen inte går i önskad riktning.

²⁵¹ Prop. 2023/24:1, bet. 2023/24:TU1, rskr. 2023/24:92 och 2023/24:93.

²⁵² Regeringsbeslut I2021/03182, I2021/03029 (delvis), I2021/02836.

²⁵³ Regeringsbeslut LI2025/00152.

²⁵⁴ Trafikverket, *Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2023*, 2024.

²⁵⁵ Följande aktörer är medlemmar av Nationella cykelrådet: Boverket, Cykelfrämjandet, Finspångs kommun, Folkhälsomyndigheten, Helsingborgs stad, Komexp (Region Värmland och Region Gävleborg), Naturvårdsverket, Svensk cykling, Svenska cykelstäder, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Trafikverket, Transportstyrelsen, Umeå kommun, Statens väg- och transportforskningsinstitut och Cykelcentrum.

²⁵⁶ Se exempelvis Trafikverket, *Nationellt cykelbokslut 2017*, 2018 resp. *Nationellt cykelbokslut 2023*, 2024.

- Cykelcentrum, nationellt kunskapscentrum för forskning och utbildning inom cykling, inrättades 2018 vid Statens väg och transportforskningsinstitut (VTI).²⁵⁷ Satsningen uppgick till 5 miljoner kronor per år från 2018 till 2023.²⁵⁸ För 2024 och 2025 anger regeringen att VTI:s ramanslag får användas till Cykelcentrum.²⁵⁹
- Regeringen har även två gånger²⁶⁰ utrett frågan om ett nationellt mål specifikt för cykling, men har trots detta inte beslutat om ett nationellt cykelmål.²⁶¹

Ett större internationellt erfarenhetsutbyte bidrar till ökad kunskap. Vi konstaterar dock att Sverige inte deltar eller har deltagit fullt ut i europeiska samarbeten. Det gäller till exempel i arbetet med att utveckla FN-konventionerna om vägtrafik respektive vägmärken och signaler på cykelområdet genom att delta i UNECE:s expertgrupp för cykelinfrastruktur. Regeringen har inte levererat nationella data över Sveriges cykelinfrastruktur till expertgruppen för cykelinfrastruktur.²⁶² Sverige tillåter inte heller skyltning av EuroVélo-nätverkets²⁶³ cykelrutter, till skillnad mot 25 andra europeiska länder²⁶⁴, trots att främjande av turismcykling är en del av den svenska cykelstrategin.²⁶⁵

²⁵⁷ Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:TU1, rskr. 2017/18:104.

²⁵⁸ Prop. 2020/21:1, 2020/21:TU1, rskr. 2020/21:131.

²⁵⁹ Prop. 2023/24:1, bet. 2023/24:TU1, rskr. 2023/24:92 och 2023/24:93; prop. 2024/25:1, bet. 2024/25:TU1, rskr. 2024/25:100 och rskr. 2024/24:101.

²⁶⁰ Trafikanalys föreslog ett nationellt mål om ökad cykling som framhåller att cyklingen ska bidra till andra målsättningar såsom förbättring av folkhälsa, miljö, tillgänglighet eller sysselsättning. VTI/Cykelcentrum ansåg att målsättningen borde vara att fördubbla cyklingen i Sverige till 2035, till motsvarande 3 procent av persontransportarbetet utan att gång- eller kollektivtrafiken minskar.

²⁶¹ Dock finns som tidigare nämnts ett etappmål inom miljömålssystemet för persontransporter i form av ett samlat för gång, cykel och kollektivtrafik.

²⁶² UNECE:s expertgrupp för cykelinfrastruktur GE.5 har haft i uppdrag från FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) att utarbeta ett cykelvägnät baserat på befintliga och planerade nationella cykelvägnät.

²⁶³ European Cyclists' Federation står bakom EuroVélo-nätverket, som består av 16 långdistansrutter som länkar samman Europa genom cykelanpassad infrastruktur. Av dessa går 4 rutter på 500 mil genom Sverige. Nätverket ska sprida "best-practices" inom cykelturism, samordna standarder och främja cykelturism.

²⁶⁴ E-post från företrädare för European Cyclists' Federation, Bryssel, 2024-10-29.

²⁶⁵ Enligt cykelstrategin bör fortsatt arbete bland annat vara inriktat på att ta fram en nulägesbild av befintliga turism- och rekreationsleder, öka kunskapen om vad som utmärker framgångsrika cykelleder samt ta fram förslag till hur området kan utvecklas.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens, Trafikverkets och Transportstyrelsens arbete med att uppnå riksdagens målsättningar om att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken. Riksrevisionen bedömer att statens insatser inte har varit effektiva. De åtgärder som regeringen och myndigheterna genomfört i form av reglering, infrastruktur och övrig styrning har inte i någon substantiell mening bidragit till ökad och mer trafiksäker cykling. Riksrevisionen konstaterar att de högt ställda målsättningarna hos riksdag och regering därmed inte har motsvarats av åtgärder som tillräckligt påverkar förutsättningarna i verkligheten.

Regeringen har gjort flera satsningar samt utvecklat kunskapsunderlaget, uppföljningen och målstyrningen avseende cykeltrafikens förutsättningar. Detta kan lägga en bra grund, men regeringen har sedan inte genomfört åtgärder i lagstiftning och infrastruktur som tillräckligt bidrar till att cykeltrafiken ökar och blir mer trafiksäker. Det kvarstår till exempel flera grundläggande hinder för en effektiv planerings- och genomförandeprocess för åtgärder i cykelinfrastrukturen. Det gäller bland annat statens möjligheter att bygga friliggande cykelvägar.

Trafikverket ansvarar för de statliga vägarna. Riksrevisionen har funnit att det är mycket mer vanligt med brister i framkomligheten för cykeltrafiken på dessa vägar än på kommunala vägar. När Trafikverket bygger ny infrastruktur saknas dessutom ofta tillräcklig hänsyn till sådana faktorer som gör cykelinfrastruktur attraktiv. Riksrevisionen bedömer att ett viktigt skäl är att Trafikverket, bland annat till följd av ovan nämnda hinder, har en otydlig roll på cykelområdet. Trafikverket påverkas också av att det är oklart hur cykeltrafikens framkomlighet ska vägas mot kostnader och samhällsekonomi. Riksrevisionen bedömer vidare att Trafikverket saknar en helhetsbild över var framkomligheten i cykelinfrastrukturen brister och tillräckliga analysverktyg för att veta vilka åtgärder som är mest effektiva.

Transportstyrelsen har utrett ett antal regeländringar utan att ha genomfört tillräckliga analyser som baseras på faktiska konsekvenser i transportsystemet. Det har gjort att många bedömningar står i kontrast till vad forskning och erfarenheter i en mängd andra länder visar. Transportstyrelsen har också gjort en generell bedömning att nya eller ändrade regler inte kommer att öka andelen cyklister; i stället hänvisas till åtgärder i cykelinfrastrukturen. Denna bedömning står i tydlig kontrast till den inom transportområdet viktiga fyrstegsprincipen, som handlar om att ur effektivitetssynpunkt undvika kostsamma investeringar om enklare åtgärder kan lösa en brist i transportsystemet.

7.1 Flera grundläggande hinder återstår för en effektiv planerings- och genomförandeprocess

Cykelinfrastrukturen kännetecknas ofta av bristande framkomlighet och på många platser hänger den inte ihop i ett logiskt, sammanhängande och överblickbart system. På många sträckor mellan och inom tätorter i Sverige saknas därför ett tillräckligt trafiksäkert alternativ för att cyklister ska kunna, eller vilja, ta sig fram. Detta gäller även inom avstånd där cykeln är ett konkurrenskraftigt färdmedel. Riksrevisionen har i en studie av nästan 2 500 tätortspår konstaterat att brister som hindrar cyklister från att ta sig fram på ett trafiksäkert sätt är avsevärt vanligare på statliga vägar än på kommunala vägar. Inom tätorter saknas dessutom cykelvägar längs statliga vägar som är tungt trafikerade och har hög tillåten hastighet betydligt oftare än på motsvarande kommunala vägar. Staten har därför ett betydande ansvar för de framkomlighetsbrister för cykeltrafiken som återstår i vägnätet.

Framkomlighetsbristerna gör att cykelinfrastrukturen skiljer sig på ett grundläggande sätt från hur infrastrukturen ser ut för motorfordonstrafiken. Riksrevisionen bedömer att detta åtminstone delvis är ett resultat av ett antal hinder inom den statliga verksamheten som gör att planeringen av cykelinfrastruktur blir mer ineffektiv och komplex än nödvändigt.

7.1.1 Staten hindrar sig själv från att bygga friliggande cykelinfrastruktur, med betydande konsekvenser...

Det krav på funktionellt samband mellan väg och cykelväg som följer av den tolkning som Trafikverket gjort av väglagens förarbeten, innebär att staten inte anser sig kunna bygga friliggande cykelinfrastruktur. I stället måste åtgärder för cykeltrafiken placeras i direkt närhet till en statlig väg som behöver avlastas från cykeltrafiken.

Riksrevisionen bedömer att det medför begränsningar som försämrar möjligheten att bygga attraktiv cykelinfrastruktur med hög framkomlighet. Det hindrar även den flexibilitet som krävs för att minimera markintrång och sannolikt minskas också kostnadseffektiviteten i genomförandet av statliga vägåtgärder. Dessutom medför dessa begränsningar en uppenbar risk för att ingen aktör ser ansvaret för cykeltrafikens framkomlighet som sitt, eftersom begränsningarna leder till att planerings- och finansieringsansvar bollas mellan stat och kommun.

Riksrevisionen bedömer dessutom att mycket talar för att det finns möjlighet att göra en bredare tolkning än Trafikverket gjort när det gäller i vilken mån funktionellt samband innebär ett krav på fysisk närhet. Orsaken till det är att Riksrevisionen konstaterar att det inte finns något uttalat krav på ett visst avstånd mellan vägbanan och cykelvägen i väglagen eller dess förarbeten. Det talar för att Trafikverket redan i dag har möjlighet att bygga friliggande cykelvägar så länge som dessa syftar till att avlasta vägen.

Kravet på att en cykelväg måste avlasta en väg medför dock att Trafikverket inte kan bygga cykelvägar längs befintliga motorvägar, eller när det inte finns en statlig väg som cykelvägen kan kopplas till. Detta kan i sin tur medföra svårigheter i de fall där syftet med en ny cykelväg främst är tillgänglighetsförbättringar för cykeltrafiken. Dessa begränsningar följer av tolkningen av begreppet allmän samfärdslinje i väglagen och dess förarbeten.

Riksrevisionen bedömer sammantaget att staten har bakbundit sig själv när det gäller att på ett effektivt sätt bygga cykelinfrastruktur som kan bidra till förbättrade förutsättningar för cykeltrafiken. Det är inte förenligt med att staten har högt ställda målsättningar för cykeltrafiken. Riksrevisionen bedömer också att det inte förefaller finnas hållbara motiv eller fördelar med dagens ordning. De vanliga principerna som styr vilken väghållare som ansvarar för olika delar av vägnätet (exempelvis att kommuner främst svarar för gatunätet i tätort) är en tydligare utgångspunkt. Dessa principer definierar vilken aktör som har ansvaret för åtgärder beroende på vilken del av vägnätet som berörs. Riksrevisionen bedömer att dessa principer bör gälla även för sådan väginfrastruktur som avser cykeltrafik.

7.1.2 ... som också fortplanter sig in i Trafikverkets interna styrning

Riksrevisionen bedömer att begränsningarna som följer av Trafikverkets tolkning av väglagens förarbeten får genomgripande påverkan även i den interna styrningen på Trafikverket. Trafikverkets styrning har formulerats i en grundläggande princip för när det är aktuellt att bygga statlig cykelinfrastruktur.

Principen är främst ett resultat av Trafikverkets tolkning av väglagens förarbeten, men den innebär också ytterligare begränsningar när det gäller statliga vägar som passerar genom tätorter. Ansvaret att hantera cykeltrafikens framkomlighet läggs på kommuner och regioner utan hänsyn till dessa aktörers förutsättningar att hantera detta i samordning med statliga åtgärder i väginfrastrukturen. Principen innebär i praktiken att cykelåtgärder har en annan rangordning än åtgärder som avser motorfordonstrafiken.

7.1.3 Det saknas grundläggande krav på framkomlighet

Riksdagen har uttryckt en vilja att cykelinfrastrukturen ska vara sammanhängande och hålla en så enhetlig standard som möjligt. Samtidigt pekar den framkomlighetsstudie som Riksrevisionen gjort inom granskningen på att staten är tydligt överrepresenterad som väghållare när det gäller vägsträckor som begränsar cykeltrafikens framkomlighet, både mellan och inom tätorter. Riksrevisionen bedömer att tillräckligt tydliga kravställningar gällande framkomlighet saknas både i styrningen av Trafikverket, och inom Trafikverket. Trafikverkets interna riktlinjer utgår från att lösningarna för cykeltrafikens framkomlighet bedöms främst i det enskilda infrastrukturprojektet, snarare än utifrån någon mer övergripande plan för hur cykeltrafikens framkomlighet ska öka, och var detta är prioriterat.

Trafikverket tar inte heller motsvarande helhetsansvar för cykeltrafikens framkomlighet som man gör för motorfordonstrafikens, ens i de vägåtgärder som myndigheten själv inleder. Det finns flera exempel på vägåtgärder där Trafikverket förbättrar framkomligheten för motorfordonstrafiken samtidigt som framkomligheten för cykeltrafiken påverkas negativt eller till och med upphör. Det finns också exempel på att Trafikverket bygger på ett sätt som är suboptimalt dels för cykeltrafiken, dels ur effektivitetshänseende. Detta genom att varva högkvalitativ och knappt framkomlig cykelinfrastruktur, med resultatet att nyttjandet sannolikt blir lågt.

7.1.4 Det är otydligt hur Trafikverket ska väga framkomlighet mot kostnader och samhällsekonomi

Riksrevisionen bedömer att det finns en grundläggande målkonflikt mellan å ena sidan målsättningar avseende cykeltrafikens framkomlighet och trafiksäkerhet, och å andra sidan målsättningar om samhällsekonomisk lönsamhet och kostnadseffektivitet. Det påverkar särskilt Trafikverket som ansvarar för många vägsträckor där antalet cyklisterna som kan förväntas trafikera infrastrukturen kanske inte är så stort. Kostnaderna för cykelinfrastruktur kan då vara höga i förhållande till vad som kan motiveras på samhällsekonomisk grund. Detta måste dock ställas mot att det samtidigt finns flera målsättningar och tydliga ambitioner avseende ökad och mer trafiksäker cykling, liksom det transportpolitiska delmålet om att alla ska ha en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet. Det senare leder till exempel till att staten finansierar kollektivtrafik på platser där det inte är kommersiellt gångbart.

Riksrevisionen bedömer att detta är en grundläggande målkonflikt som inte är tydligt utredd. Det saknas konkretion gällande utgångspunkterna för hur dessa målsättningar ska vägas mot varandra.

7.1.5 Trafikverket har inte tillräckliga underlag för att prioritera cykelåtgärder effektivt

Riksrevisionen bedömer att Trafikverket saknar den helhetsbild som krävs för att kunna genomföra de mest effektiva åtgärderna för cykeltrafiken i transportsystemet. Ett skäl till detta är att de indikatorer som Trafikverket i dag använder för att följa upp hur cykelinfrastrukturen utvecklas inte är tillräckligt träffsäkra för att ge insyn i hur läget för cykeltrafiken utvecklas i termer av framkomlighet. Riksrevisionen bedömer också att Trafikverket med hjälp av de datakällor man redan förfogar över bör kunna utveckla sin helhetsbild av cykeltrafikens framkomlighet och använda denna i sin planering.

Ett annat skäl till att den nödvändiga helhetsbilden saknas är att Trafikverket i låg grad räknat på de samhällsekonomiska effekterna av cykelåtgärder. Riksrevisionen bedömer att ett bidragande skäl till detta är att Trafikverket saknar ett

samhällsekonomiskt beräkningsverktyg för cykelåtgärder. Trafikverket har nyligen tagit fram en beräkningshandledning som förbättrat möjligheterna, men den är i hög grad begränsad till att bedöma kvalitativa effekter. Det gör det fortsatt svårt att göra jämförelser mellan olika cykelåtgärder för att välja ut sådana som är effektiva. Det finns därmed ett behov av att ta fram ett beräkningsverktyg som ger tillförlitliga resultat. Framtagandet av ett sådant verktyg behöver baseras på ett förarbete där Trafikverket inhämtar fördjupad kunskap om hur de samhällsekonomiska effekterna av cykling kan beräknas.

7.2 Cykelåtgärder har prioriterats lågt i de statliga planerings- och genomförandeprocesserna

Att cyklings roll har tydliggjorts på den övergripande målnivån hos riksdagen och i bland annat regeringens cykelstrategi har inte fått ett tydligt genomslag i nationell planering av ny infrastruktur. Regeringen har initierat satsningar på bland annat ökad cykelpott i den senaste planomgången för nationell plan 2022–2033, men har varken i uppdrag om åtgärdsplanering eller val av namngivna åtgärder satt fokus på eller prioriterat cykelåtgärder. I planen 2018–2029 fanns ett medskick i uppdraget om åtgärdsplanering till Trafikverket, men ingen namngiven cykelåtgärd kom med i planen. Regeringen har heller inte i uppdraget till regionerna avseende val av åtgärder i länsplanerna uttryckt den statliga ambitionen om förbättrade förutsättningar för cykeltrafiken, och har över tid minskat länsplanernas storlek. Riksrevisionen bedömer att det avspeglar låga ambitioner för cykeltrafiken i arbetet med de nationella planerna.

Riksrevisionen bedömer dock att en ännu större problematik finns i att staten inte följer de prioriteringar som har gjorts i den nationella planen eller i länsplanerna. En aviserad satsning på samfinansiering av cykelåtgärder i länsplanerna 2022–2033 har inte kommit till avsedd användning, och endast ungefär hälften av cykelpottens medel användes som tänkt under åren 2018–2023. De medel som inte användes fördelades i stället på andra ändamål inom anslaget för trimningsåtgärder. Även för de åtgärder som regionerna har prioriterat i länsplanerna finns problemet att medlen inte kommer till användning. Det har än större betydelse eftersom länsplanerna är den i särklass största källan till statliga medel för satsningar på cykelåtgärder. Trafikverket använder endast knappt hälften av de medel som regionerna valde att lägga på cykelåtgärder på statliga vägar under perioden 2022–2025 (och efter detta ersätter nya länsplaner). Att en så liten del av medlen används till att genomföra åtgärder i förhållande till vad som planerats är inte något som karaktäriserar de namngivna åtgärderna i den nationella planen eller övriga trimningsåtgärder.

7.3 Regeringens styrning får inte genomslag i faktiskt förbättrade förutsättningar för cykling

Riksrevisionen konstaterar att det i regeringens styrning saknas fokus på konkreta åtgärder som leder till att cyklingen kan öka, att trafiksäkerheten förbättras i enlighet med nollvisionen och att riksdagens intention om ett sammanhängande cykelvägnät nås.

Regeringen gör i cykelstrategin från 2017 en analys av cyklingens utmaningar som i stort är i linje med riksdagens uttalanden. Cykelstrategin omfattar dock få konkreta åtgärder och vare sig andelen som cyklar eller trafiksäkerheten för cyklister har utvecklats i positiv riktning sedan strategin antogs. Regeringen har heller inte gjort någon uppföljning eller utvärdering av cykelstrategin trots att den antogs för åtta år sedan. Enligt Regeringskansliet är cykelstrategin fortsatt aktuell, men Riksrevisionen konstaterar att den inte ens är enkelt tillgänglig för omvärlden.

Utöver det fåtal konkreta åtgärder som cykelstrategin omfattar har regeringen genomfört flera kunskapshöjande och uppföljande åtgärder kring cykling under den senaste tioårsperioden. Dessa inkluderar exempelvis inrättandet av ett nationellt cykelråd som publicerar ett cykelbokslut, VTI:s kunskapscentrum för cykling, Trafikverkets analys av trafiksäkerhetsutvecklingen och Trafikanalys uppföljning av de transportpolitiska målen. Riksrevisionen bedömer å ena sidan att dessa åtgärder sammantaget borde skapa förutsättningar för regeringen att justera styrningen över tid så att den blir mer effektiv i att nå uppsatta mål. Samtidigt visar granskningen å andra sidan att den hittillsvarande styrningen inte får genomslag när det gäller konkreta åtgärder i infrastrukturen. Regeringen har trots detta inte justerat sin styrning, till exempel genom att förtydliga direktiven till Trafikverket.

Regeringen har också gett ett antal uppdrag till ansvariga myndigheter. Det handlar bland annat om utredningsuppdrag till Transportstyrelsen om reglering, uppdrag om nationellt mål för ökad cykling till Trafikanalys och VTI, samt ett uppdrag om främjande av cykling till Trafikverket. Riksrevisionen konstaterar att flera av dessa åtgärder inte resulterat i någon förändring. Även om uppdragen är kunskapshöjande har de i begränsad utsträckning lett till konkreta förbättringar.

Riksrevisionen bedömer att både regeringens och ansvariga myndigheters helhetssyn brister i fråga om hur olika styråtgärder sammantaget kan förbättra förutsättningarna om de genomförs. Riksrevisionen konstaterar exempelvis att Transportstyrelsen (som har ansvaret för trafikregleringar) förordar utbyggd infrastruktur som det primära sättet att nå ökad cykling, medan Trafikverket (som har ansvaret för infrastrukturen) menar att fler tillåtna typer av trafikregleringar skulle förbättra tillgängligheten för cykeltrafiken till försumbara kostnader. Vi har också noterat att Transportstyrelsen i föreskrift har allmänna råd för när cykeltrafik ska separeras från övrig trafik som håller en betydligt högre kravnivå än den som Trafikverket anger i VGU, sin regelsamling för vägbyggnad.

7.4 Brister i konsekvensanalyser har motverkat relevanta regeländringar

Regeringen har under den granskade perioden gett flera uppdrag om ändrade trafikregler i syfte att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken. Till exempel har Transportstyrelsen haft uppdrag avseende regeländringsförslag rörande cykling mot enkelriktat och högersväng mot rött. De olika utredningar som gjorts har dock endast resulterat i få förslag och mindre ändringar i lagstiftningen.

Riksrevisionen bedömer att ett viktigt skäl till avsaknaden av förslag om ändrade trafikregler är bristande konsekvensanalyser i Transportstyrelsens utredningar. Den gemensamma nämnanen för de konsekvensanalyser Riksrevisionen har gått igenom är att de är resonemangsbaserade utan hänvisning till någon empirisk grund såsom forskning eller utvärderingar. Riksrevisionen noterar också att Transportstyrelsen har gjort en snävare tolkning av vad som är tillåtna regeländringar enligt två FN-konventioner, än den som många andra aktörer i Europa gjort. Den expertgrupp inom FN-systemet som 2022–2024 arbetade med cykel frågor, och en stor del av medlemsländerna som ratificerat konventionerna, har gjort en annan tolkning av vad konventionerna medger. Många länder har infört dessa ändringar i sin nationella lagstiftning. Sverige deltog inte heller i expertgruppens arbete, trots att den har arbetat med gemensamma definitioner för cykelinfrastruktur och ändringsförslag avseende konventionerna på cykelområdet. Deltagande i expertgruppen hade kunnat ge möjlighet att föreslå sådana åtgärder som Transportstyrelsen menar krävs för att möjliggöra regeländringarna.

Transportstyrelsen har också gett uttryck för en mer generell uppfattning om att nya eller ändrade trafikregler inte kommer att få andelen resor med cykel att öka, utan att det framför allt är åtgärder i infrastrukturen som kan leda till ökad cykling. Riksrevisionen konstaterar att infrastrukturens utformning och kvalitet är av stor betydelse för cyklingen, men att det samtidigt finns krav på att medlen till infrastruktur ska användas så effektivt som möjligt. Regeländringar har enligt Riksrevisionens bedömning möjlighet att både påverka valet av transportsätt och leda till ett mer effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Detta motsvarar de två första stegen i den så kallade fyrstegsprincipen som riksdagen ställer sig bakom och som Trafikverket arbetar utifrån. Riksrevisionen bedömer därför att det finns möjligheter för Transportstyrelsen att bidra till ett mer effektivt transportsystem genom att överväga hur regeländringar bidrar till att på ett kostnadseffektivt sätt åtgärda brister. Riksrevisionen bedömer dock också att Transportstyrelsens ansvar att tillämpa fyrstegsprincipen är ottydligt, även om Transportstyrelsen ska arbeta för att uppfylla de transportpolitiska målen som i sin tur i hög grad fokuserar på ett effektivt nyttjande av transportsystemet.

7.5 Genomförandet av statliga cykelåtgärder har brister och underhållet kan prioriteras mer effektivt

Riksrevisionen bedömer att det finns en betydande förbättringspotential i de cykelåtgärder som Trafikverket genomför om man i högre grad utgår från ett bredare perspektiv på kvalitet. Det kan exempelvis handla om sådant som framgår av de fem grundläggande kvalitetskriterier som har definierats av det nederländska forskningsinstitutet CROW. Trafikverket krävställer teknisk kvalitet såsom cykelvägens bredd på ett tillräckligt sätt, men tar ofta inte tillräcklig hänsyn till sammankopplingen av större stråk och hur gen cykelinfrastrukturen är (i höjdd och i sidled).

Riksrevisionen konstaterar också att många aktörer, liksom Trafikverkets egna företrädare, framhåller att den fysiska planeringsprocessen gällande mindre eller medelstora infrastrukturåtgärder är omständlig och kostsam i förhållande till åtgärdernas storlek. Enligt Trafikverkets interna utredningar kan utredningskostnaden för en cykelåtgärd överstiga kostnaden för att genomföra bygget av åtgärden. Trafikverket pekar på att den fysiska planeringsprocessen för infrastruktur inte är anpassningsbar, och det innebär i praktiken att samma grundkrav ställs vid planeringen av en motorväg som vid planeringen av en cykelväg.

Trafikverket är en mycket stor myndighet med en relativt komplex intern struktur. Riksrevisionen har under granskningen sett indikationer på att riksdagens målsättningar på cykelområdet inte har fått ett tillräckligt genomslag i hela myndigheten. Trafikverket ger uttryck för relativt höga ambitioner för cykelinfrastrukturens kvalitet i centrala men icke bindande handböcker och vägledningar för cykelåtgärder. Riksrevisionens studier av framkomligheten mellan tätorter och av hur cykelinfrastrukturen utformats i enskilda projekt pekar dock på att dessa ambitioner inte nås tillräckligt ofta. Detta kan ha att göra med de begränsningar som nämnts i avsnitt 7.1, men Riksrevisionen har under granskningen också fått indikationer på att cykelinfrastrukturen ofta prioriteras ned eller bort av ekonomiska skäl, exempelvis när en fördyring uppstår. Vidare kan kunskapen om vad som utgör tillräckligt kvalitativ cykelinfrastruktur vara låg i vissa delar av myndigheten, och många medarbetare ser det inte som lika attraktivt att arbeta med cykelåtgärder.

Slutligen bedömer Riksrevisionen att det statliga underhållet av cykelinfrastrukturen sannolikt är ett viktigt åtgärdsområde för att uppnå kortsiktiga förändringar i till exempel antalet skadade i trafiken. Det finns en potential att i högre grad anpassa underhållet till den lokala trafikeringen på platsen, så att resurserna styrs till de mest trafikerade cykelstråken på ett effektivt sätt.

7.6 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Lämna förslag till riksdagen som i större utsträckning än idag gör det möjligt att bygga friliggande statliga cykelvägar, företrädesvis genom att åtgärda de begränsningar som följer av tolkningen av begreppet allmän samfärdsl.
- Utred statliga principer eller krav för var en grundläggande framkomlighet för cykeltrafiken ska upprätthållas så att tydligare statliga prioriteringar av sammanhållen cykelinfrastruktur kan göras. Tilldela Trafikverket ett ansvar att upprätthålla sådan framkomlighet inom det statliga väghållaransvaret.
- Utred hur den statliga planerings- och genomförandeprocessen för mindre eller medelstora infrastrukturåtgärder kan effektiviseras så att de cykelåtgärder som planeras också genomförs.
- Ge Transportstyrelsen ett tydligare ansvar att ta hänsyn till fyrstegsprincipen vid utvecklingen av regler som berör transportsystemet.

Till Trafikverket

- Se över den interna principen som styr bedömningen av var statlig cykelinfrastruktur kan byggas. Det gäller särskilt hur kravet på funktionellt samband mellan cykelväg och statlig väg har tolkats.
- Identifiera och ta bort hindren i den interna styrningen för planering och genomförande av cykelinfrastruktur som håller tillräcklig kvalitet i det avseendet att den uppfattas vara attraktiv att använda.
- Utveckla analysverktyg för samhällsekonomiska bedömningar av cykelåtgärder.
- Utveckla uppföljningen i årsredovisningen av hur sträckor med bristande framkomlighet för cykeltrafiken har åtgärdats.

Till Transportstyrelsen

- Utveckla arbetet med analyser av konsekvenser baserat på empiriskt grundade resultat såsom utvärderingar eller forskningsresultat.

Referenslista

Litteratur och utredningar

- Börjesson, M., *Samhällsekonomiska kalkyler för cykelåtgärder*, VTI, 2018.
- ECE/ITC Working Party on Road Traffic Safety, *Terms of reference and rules of procedure of (WP.1)*, 2005.
- Movea, *PM Kostnadseffektiv cykelväg (Cykel-led)*, Trafikverket, 2023.
- Region Örebro, *Länsplan för regional transportinfrastruktur i Örebro län 2022–2033*, 2022.
- Riksrevisionen, *Nationell plan för transportinfrastrukturen – lovar mer än den kan hålla*, RiR 2023:25, 2023.
- Rizzi, M., Larsson, M., Linder, A., Stigson, H., *Kartläggning av olyckor mellan cyklister och motorfordon på vägar utanför tätort - vad kan göras för att förbättra säkerheten?* Trafikverket, 2018.
- Rekenhof (SAI Belgium), *Fietspaden in Vlaanderen*, 2017.
- SOU 2012:70, *Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv*.
- Strömberg, H., *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, Juristförlaget i Lund, 1999.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Yttrande över Trafikverkets inriktningsunderlag inför infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037*, 2024.
- Trafikanalys, *Användning, marknad och konsekvenser av elsparkcyklar och andra eldrivna enpersonsfordon*, 2024:7, 2024.
- Trafikanalys, *Cyklandets utveckling i Sverige 1995–2014 – en analys av de nationella resvaneundersökningarna*, 2015:14, 2015.
- Trafikanalys, *Mer hälsa för pengarna? Slutrapport i fördjupning av de transportpolitiska målen – hälsa och livsmiljö*, 2019.
- Trafikanalys, *Remissvar: Behov av förenklade regler för eldrivna enpersonsfordon*, 2021.
- Trafikanalys, *Transportsystemets påverkan på människors hälsa och livsmiljö – hälsoeffekter, kostnader och insatser*, 2019.
- Trafikverket, *Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2023*, 2024.
- Trafikverket, *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn ASEK 8.0 (2024-04-02)*, 2024.
- Trafikverket, *Beslut att inte tillämpa GC-kalk 2020.1*, TRV 2020/3593, 2020.
- Trafikverket, *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033, bilaga 1*, 2021.

- Trafikverket, *Handbok, Vägutformning – val av standard*, publ.nr. 2024:149, 2024.
- Trafikverket, *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037*, 2020:186, 2020.
- Trafikverket, *Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037*, 2024.
- Trafikverket, *Kommunikationsmaterial för TRVINFRA-00396, v1.0 Vägars och gators utformning*, 2024.
- Trafikverket, *Miljökonsekvensbeskrivning Väg 373 Svensbyn–Vitsand, Piteå Kommun, Norrbottens län, Vägplan: 2017-09-01, rev 2018-01-22 och 2018-04-13*.
- Trafikverket, *Nationellt cykelbokslut 2017*, 2018.
- Trafikverket, *Nationellt cykelbokslut 2021*, 2022.
- Trafikverket, *Nationellt cykelbokslut 2023*, 2024.
- Trafikverket, *Riktlinje cykel, TDOK 2017:0496*, 2018.
- Trafikverket, *Samhällsekonomisk beräkningshandledning cykelåtgärder*, 2024.
- Trafikverket, *Trafikverkets arbete med främjande av cykel – Redovisning av uppdrag 10 i regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Trafikverket*, 2021.
- Trafikverket, *Utgör markåtkomst ett hinder för tillkomsten av cykelvägar?*, 2021.
- Trafikverket, *Vardagscyklisters förutsättningar för säker cykling längs 2+1 och 2+2 vägar, Slutrapport 2010-05-28 – kompletterad 2010-10-28*.
- Trafikverket, *V259 Tvärförbindelse Södertörn TSK01 PM Gång- och cykelväg*, 2018.
- Trafikverket, *Vägutformning - Vägars och gators utformning, TRVINFRA-00396, version 1.0*, 2024.
- Trafikverket, *Årsredovisning 2023*, publ.nr. 2024:021, 2024
- Trafikverket och SKR, *Mobilitet för gående, cyklister och mopedister – En handbok med fokus på planering, utformning, underhåll och uppföljning*, 2022.
- Transportstyrelsen, *Uppdrag att analysera regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, delrapport 1, 2022.
- Transportstyrelsen, *Analys av regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, delrapport 2, 2022.
- Transportstyrelsen, *Utredning behov av förenklade regler för eldrivna enpersonsfordon, Slutrapport – slutsatser, förslag och bedömningar*, TSV 2019-5394, 2021.

UNECE/ITC, Working Party on Transport Trends and Economics, *Final report of the Group of Experts on Cycling Infrastructure Module*, 17 Jul. 2024, ECE/TRANS/WP.5/2024/4.

UNECE/ITC, *Terms of reference and rules of procedure of the Working Party on Road Traffic Safety* (WP.1), 2005-10-27.

UNECE/WP5, *Report of the Working Party on Transport Trends and Economics on its thirty-seventh session* ECE/TRANS/WP.5/74, 25–27 September, 2024.

VTI (Statens väg- och transportforskningsinstitut), *Cykling bland barn och unga – En kunskapssammanställning*, VTI rapport 958, 2017.

VTI (Statens väg- och transportforskningsinstitut), *Omkörning av cyklister i blandtrafik*, VTI rapport 1189, 2023.

VTI (Statens väg- och transportforskningsinstitut), *Oskyddade trafikanter i blandning i olyckor och deras skadeutfall – en jämförande studie*, VTI rapport 1133, 2022.

VTI (Statens väg- och transportforskningsinstitut), *Removing Barriers to Cycling on Rural Roads*, VTI rapport 1220A, 2024.

Artiklar

Hull, A., och O'Holleran, C., "Bicycle infrastructure: can good design encourage cycling?", *Urban, Planning and Transport Research: An Open Access Journal*, vol. nr 2:1, 2014, <https://doi.org/10.1080/21650020.2014.955210>, hämtad 2025-04-14.

Mitt i Södra Roslagen, "Ingen vill betala för cykelvägen", 2015-10-20.

Mueller, Natalie, m.fl., "Health impact assessment of active transportation: A systematic review", 2015. *Preventive Medicine*, Volume 76, 2015, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0091743515001164>, hämtad 2025-03-24.

Nilsson m.fl., "Modelling the effect on injuries and fatalities when changing mode of transport from car to bicycle", *Accident Analysis & Prevention*, vol. nr 100, 2017, <https://doi.org/10.1016/j.aap.2016.12.020>, hämtad 2025-04-14.

Norrtelje Tidning, "Markägarna avböjde förslaget", 2019-04-09.

Patterson, Fay, "The evidence for contra-flow cycling", *Road & Transport research: A Journal on Australian and New Zealand Research and Practice*, vol. 22, 2013, https://www.researchgate.net/publication/297268517_The_evidence_for_contra-flow_cycling, hämtad 2025-04-14.

Preusser, D.F., Leaf, W.A., DeBartolo, K.B., Blomberg, R.D. & Levy, M.M., "The effect of right-turn-on red on pedestrian and bicyclist accidents", *Journal of Safety Research*, HS-806-182, 1982, <https://rosap.ntl.bts.gov/view/dot/1322>, hämtad 2025-03-24.

Rubie, E., Howarth, N., Yamamoto, N., "Passing distance, speed and perceived risks to the cyclist and driver in passing events", *Journal of Safety Research*, vol. 87, 2023, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022437523001366?via%3Dihub>, hämtad 2025-03-24.

Schröder m.fl., "Introducing right turn on red for cyclists - a before-after study on behavioural adaption in Germany", *Traffic Safety Research*, 2024, https://www.researchgate.net/publication/384348419_Introducing_right_turn_on_red_for_cyclists-a_before-after_study_on_behavioural_adaption_in_Germany, hämtad 2025-03-24.

Tait, C., Beecham, R., Lovelace, R., Barber, R., "Contraflows and cycling safety: Evidence from 22 years of data involving 508 one-way streets", *Accident Analysis & Prevention*, Volume 179, 2023, https://www.researchgate.net/publication/365443516_Contraflows_and_cycling_safety_Evidence_from_22_years_of_data_involving_508_one-way_streets, hämtad 2025-04-25.

Vandenbulcke och Thomas, "Predicting cycling accident risk in Brussels: A spatial case-control approach", *Accident Analysis & Prevention*, Volume 62, 2014, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S000145713002686>, hämtad 2025-03-24.

Lagstiftning

Budgetlagen (2011:203).

Förordning (2007:964) med instruktion för Statens väg- och transportforskningsinstitut.

Förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

Lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (TBL).

Plan- och byggförordningen (2011:338).

Plan- och bygglagen (2010:900).

Regeringsformen (1974:152).

Sveriges överenskommelser med främmande makt, SÖ 1989:1, konvention om vägtrafik, Wien, den 8 november 1968, [konvention-om-vagtrafik-wien-den-8-november-1968.pdf](#), hämtad 2025-03-07.

Sveriges överenskommelser med främmande makt, SÖ 1989:2, konvention om vägmärken och signaler, Wien, den 8 november 1968, [konvention-om-vagmarken-och-signaler-wien-den-8-november-1968.pdf](#), 2025-03-07.

Trafikförordningen (1998:1276).

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om egenskapskrav för vägar, gator, spårvägar och tunnelbanor (byggregler), TSFS 2021:122.

Väglagen (1971:948).

Riksdagstryck

Bet. 2014/15:TU5, *Cykelfrågor*, rskr. 2014/15:123.

Bet. 2016/17:TU16, *Cykelfrågor*, protokoll 2016/17:120.

Bet. 2018/19:MJU18, *Miljömålen – med sikte på framtiden*, rskr. 2018/19:275.

Bet. 2020/21:TU1, *Utgiftsområde 22, Kommunikationer*, rskr. 2020/21:131.

Bet. 2020/21:TU3, *Cykelfrågor*, rskr. 2020/21:162.

Prop. 1971:123 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till väglag m. m.; given Sofiero den 13 augusti 1971.

Prop. 1996/97:137, *Nollvisionen och det trafiksäkra samhället*, bet. 1997/98:TU4, rskr. 1997/98:11.

Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, bet. 2008/09:TU4, rskr. 2008/09:257.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10 FiU:38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*, bet. 2011/12:TU13, rskr. 2011/12:257.

Prop. 2012/13:25, *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*, bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119.

Prop. 2015/16:1, *Budgetproposition för 2016, Utgiftsområde 22 Kommunikationer*, bet. 2015/16:TU1, rskr. 2015/16:98.

Prop. 2016/17:1, *Budgetproposition för 2017, Utgiftsområde 22 Kommunikationer*, bet. 2016/17:TU1, rskr. 2016/17:100.

Prop. 2017/18:1, *Budgetproposition för 2018, Utgiftsområde 22 Kommunikationer*, bet. 2017/18:TU1, rskr. 2017/18:104.

Prop. 2020/21:1, *Budgetproposition för 2021, Utgiftsområde 22 Kommunikationer*, bet. 2020/21:TU1, rskr. 2020/21:131.

Prop. 2021/22:1, *Budgetproposition för 2022, Utgiftsområde 22 Kommunikationer*, bet. 2021/22:TU1, rskr. 2021/22:98.

Prop. 2023/24:1, *Budgetproposition för 2024, Utgiftsområde 22 Kommunikationer*, bet. 2023/24:TU1, rskr. 2023/24:92 och 2023/24:93.

Prop. 2024/25:1, *Budgetproposition för 2025, Utgiftsområde 22 Kommunikationer*, bet.2024/25:TU1, rskr. 2024/25:100 och 2024/24:101.

Prop. 2016/17:21, *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*, bet. 2016/17:TU4, rskr 2016/17:101.

Regeringen, *En nationell strategi för ökad och säker cykling – som bidrar till ett hållbart samhälle med hög livskvalitet i hela landet* (N2015/07365/TS m.fl.), 2017.

Regeringen, *Promemoria om cykelregler*, dnr N2017/03102/TIF, 2017-04-28.

Regeringen, *Tilläggsdirektiv (dir. 2014:113) till Utredningen om utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna* (N 2014:04), Dir. 2014:113.

Regeringen, *Uppdrag att analysera regelfrågor så att andelen som reser med cykel kan öka*, I2021/02731, 2021-10-20.

Regeringsbeslut N2017/02312/TIF m.fl., se bilaga 3, (rskr. 2016/17: 101), *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur*.

Regeringsbeslut N2018/03462/TIF, m.fl., se bilaga 1, *Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan förtransportinfrastrukturen för perioden 2018–2029*.

Regeringsbeslut I2019/02588/TM, *Uppdrag att utreda behov av förenklade regler för eldrivna enpersonsfordon*.

Regeringsbeslut I2021/03182, I2021/03029 (delvis), I2021/02836, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Trafikverket*.

Regeringsbeslut LI2025/00152, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Trafikverket*.

Regeringsbeslut LI2025/00640, *Uppdrag till Trafikverket att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet för länsplaneupprättarna att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur*.

Skr. 2017/18:230, *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling*.

Skr. 2017/18:278, *Nationell planering för transportinfrastrukturen, 2018–2029*.

Skr. 2021/22:261, *Nationell planering för transportinfrastrukturen, 2022–2033*.

Webbsidor

Cerema, "Signalisation pour les cyclistes dans les carrefours à feux, Evaluation du panonceau M12 et du signal R19 sur la Métropole de Lyon2", 2023,

<https://doc.cerema.fr/doc/SYRACUSE/595347/signalisation-pour-les-cyclistes-dans-les-carrefours-a-feux-evaluation-du-panonceau-m12-et-du-signal>, 2025-03-24.

CROW-Fietsberaad, "Design manual for bicycle traffic", 2016,
<https://crowplatform.com/product/design-manual-for-bicycle-traffic/>, hämtad 2025-03-21.

European Cyclists' Federation (ECF), "Contraflow cycling across Europe – a low-hanging fruit still to pluck", <https://www.ecf.com/en/news/contraflow-cycling-across-europe-a-low-hanging-fruit-still-to-pluck/>, hämtad 2025-03-02.

Google maps, "Google Maps" <https://www.google.se/maps>, hämtad 2025-03-20.

IF Skadeförsäkring, "Stor otrygghet i trafiken bland cyklister",
<https://via.tt.se/pressmeddelande/3348297/stor-otrygghet-i-trafiken-bland-cyklister?publisherId=391729>, hämtad 2025-02-25.

Regeringen, "Mål för transportpolitiken", <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/mal-for-transporter-och-infrastruktur>, hämtad 2025-04-02.

Sveriges miljömål, "Andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik",
<https://www.sverigemiljomal.se/etappmalen/andelen-gang--cykel--och-kollektivtrafik/>, hämtad 2025-03-21.

Radkompetenz Österreich (Cycle Competence Austria), "'Right Turn on Red': First implementation and international guidelines",
<https://radkompetenz.at/en/9327/right-on-red-first-implementation-and-international-guidelines/>, hämtad 2025-02-24.

Strava, "Strava global heatmap", <https://www.strava.com/maps/global-heatmap>, hämtad 2025-02-18.

Trafikverket, "Bygdevägar", <https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/vag/bygdevag/>, hämtad 2025-02-24.

Trafikverket, "Fyrstegsprincipen – Bransch", <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/fyrstegsprincipen/>, hämtad 2025-02-25.

Trafikverket, "Inriktningsunderlag – Bransch 2026–2037",
<https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/langsiktig-planering-av-infrastruktur/Inriktningsunderlag/>, hämtad 2025-02-26.

Trafikverket, "Nationell plan", <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/langsiktig-planering-av-infrastruktur/nationell-plan>, hämtad 2025-04-22.

Trafikverket, "Nationell plan 2022–2033", <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/langsiktig-planering-av-infrastruktur/nationell-plan/>, hämtad 2025-02-27.

Trafikverket, "NVDB på karta", <https://nvdbpakarta.trafikverket.se/map>, hämtad 2025-03-20.

Trafikverket, "Planer för transportsystemet 2014–2025", <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1363890/FULLTEXT01.pdf>, hämtad 2025-03-24.

Tyréns, "Cykelbarhetsklassificering", <https://gis.tyrens.se/portal/apps/experiencebuilder/experience/?id=68bf7ebfb3714c27a9ffde20351bd999>, hämtad 2025-03-20.

Transportøkonomisk institutt (TØI), "Trafiksikkerhetshåndboken, Bakgrunn om ulykker, risiko og metaanalyse", <https://www.tshandbok.no/del-2/bakgrunn-og-leseveiledning/bakgrunn-om-ulykker-risiko-og-metaanalyse/>, hämtad 2025-03-24.

Transportøkonomisk institutt (TØI), "Trafiksikkerhetshåndboken | 3.16 Envegsregulering", <https://www.tshandbok.no/del-2/3-trafikkregulering/doc665/?highlight=envegsregulering>, hämtad 2025-02-24.

United States Department of Transportation, "Safety Impact of Permitting Right-Turn-on-Red: A Report to Congress", DOT HS 808, 1994.

Övrigt

Januariavtalet (2018).

Trafikverket, 2022:001, *Vägars och gators utformning (VGU)*.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Statens arbete med att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken (RiR 2025:11)

Riksrevisionen har granskat om regeringens, Trafikverkets och Transportstyrelsens insatser för att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken är effektiva. Riksrevisionens övergripande bedömning är att insatserna inte har varit effektiva, och att riksdagens målsättningar på området därmed inte nåtts. De åtgärder som regeringen och myndigheterna genomfört i form av reglering, infrastruktur och övrig styrning har inte i substantiell mening bidragit till ökad och mer trafiksäker cykling.

Granskningen visar att cykelinfrastrukturen inte är tillräckligt sammanhängande, trafiksäker och gen. Staten är betydligt oftare än kommunerna ansvarig för de bristande vägarna. Bristerna beror främst på ett antal hinder i den statliga planeringen. Bland annat finns juridiska hinder som gör att staten inte anser sig kunna bygga cykelvägar som är friliggande från en statlig väg. Andra hinder är otydliga krav på prioritering av cykeltrafikens framkomlighet, bristande helhetsbild av befintliga framkomlighetsbrister och avsaknad av planeringsverktyg.

Granskningen visar även att regeringen och Trafikverket har prioriterat cykelåtgärder i liten utsträckning i den nationella planeringen av infrastruktur. Dessutom blir ny statlig cykelinfrastruktur i många fall inte tillräckligt attraktiv att använda. Transportstyrelsen har getts ansvar att utreda regeländringar på området, men flera sådana utredningar har karaktäriserats av otillräckliga konsekvensanalyser.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen och Trafikverket att se över flera olika hinder för en effektiv planering av cykelinfrastruktur, bland annat för att möjliggöra byggandet av friliggande statliga cykelvägar. Transportstyrelsen rekommenderas att utveckla arbetet med analyser av konsekvenser.



Riksrevisionen
www.riksrevisionen.se
S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00



Datum: 2025-04-25
Diarienummer: 2024/0132

**Statens arbete med att förbättra förutsättningarna för
cykeltrafiken (RiR 2025:11)**

**Bilaga 1.
Framkomlighetsstudien**

Innehåll

Framkomlighetsstudien	2
Frågor	2
Metod	2
Iakttagelser om framkomligheten på trafiksäkra cykelrutter	10
Potentiella förklaringsfaktorer för variationer i framkomlighet för cyklister	15
Andelen cykelvägar längs större vägar genom tätorter är lägre när staten är väghållare	25
Referenslista	27

Framkomlighetsstudien

Denna studie av framkomligheten för cyklister i det svenska vägnätet ger underlag för att besvara granskningens frågor 2 och 3: om regeringen och Trafikverket prioriterar cykelinfrastruktur på samma sätt som andra transportsätt, och om Trafikverket säkerställer tillräcklig kvalitet vid investeringar och underhåll av cykelinfrastrukturen. Cykelinfrastrukturens kvalitet definieras i analysen i termer av en grundläggande *framkomlighet* för cyklister i det svenska vägnätet. Vi definierar framkomlighet för cykeltrafiken som att det mellan två platser existerar en rutt som genomgående håller en standard som upplevs vara tillräckligt trafiksäker. Om en sådan rutt existerar krävs därutöver att den är tillräckligt gen, det vill säga att den inte inkluderar allt för stora omvägar i förhållande till motorfordonstrafikens rutt. Vi har i denna bilaga utgått från att omvägar som är större än 20 procent får en avsevärd negativ påverkan på framkomligheten.¹

Frågor

I studien undersöks framkomligheten för cyklister i det svenska vägnätet utifrån följande frågor:

- Hur ser framkomligheten för cyklister ut idag mellan tätorter som ligger på cykelbart avstånd från varandra?
- Vad påverkar framkomligheten?

Metod²

För att undersöka framkomligheten för cyklister i Sveriges vägnät har vi använt fritt tillgängliga data från konsultföretaget Tyréns.³ I dessa data är hela det svenska vägnätet indelat utifrån en cykelbarhetsklassificering.⁴ Data över vägnätet är baserade på Trafikverkets nationella vägdatabas (NVDB).

I vår bearbetning av dessa data har vi studerat vägarna mellan de 100 befolkningsmässigt största tätorterna (benämnda som centralorter i bilagan) och deras omkringliggande tätorter inom en radie av 25 km.⁵ Detta har resulterat i 2 484 unika tätortspar. För varje tätortspar har vi identifierat olika rutter med varierande egenskaper och beräknat sträckan för dessa rutter. Rutterna har kategoriserats baserat

¹ I denna bilaga är cykelinfrastrukturens kvalitet avgränsad till en grundläggande framkomlighet definierad i stycket. Därmed tar vi inte hänsyn till samtliga kvalitetskriterier som kan användas för att bedöma cykelinfrastruktur. En bredare kvalitetsdefinition framgår av t.ex. CROW design manual, se avsnitt 1.3 i granskningsrapporten.

² Metodupplägget i denna bilaga har kvalitetssäkrats vid två tillfällen av Jonas Hedlund på Tyréns. Vid det första tillfället kontrollerades grundläggande antaganden så som algoritmen för ruttningen samt olika vikter för vägval. Vid det andra tillfället lämnades synpunkter och kommentarer på ett utkast till bilagan.

³ Tyréns, "Cykelbarhet – ett underlag för kartor och analyser", hämtad 2025-01-10.

⁴ Se Tyréns, "Portal för ArcGis – cykelbarhet_241104_gdb-Overview", hämtad 2025-03-28.

⁵ SCB:s definition av tätorter. SCB:s tätorts GIS-skikt från 2020.

på 10 olika cykelbarhetsklasser, se tabell 1. När det gäller bilvägarna⁶ i denna klassificering har vi klassat dem efter hur lämpliga de är för cyklister, utifrån trafikmängd och tillåten hastighet, se tabell 2.

Tabell 1 Beskrivning av klasser som används för att kategorisera olika färdvägar mellan tätorter baserat på vilken typ av trafikant som ska färdas⁷

Klass	Beskrivning
C1	Asfalterad cykelväg separerad från motorfordonstrafiken
C2	Ej asfalterad cykelväg separerad från motorfordonstrafiken
C3	Cykelfält (i gata), vilka åtskiljs från övrig trafik med vägmarkering
G1	Grusväg med förmodad högre standard
G2	Övrig grusväg
B1	Riktigt lågtrafikerad eller smal bilväg som fungerar för alla
B2	Lågtrafikerad bilväg som fungerar för lite mer vana cyklister
B3	Bilväg som är olämplig för de flesta cyklister
B4	Bilväg som är olämplig för samtliga cyklister
B5	Motorväg eller motortrafikled där cykling är förbjuden

Tabell 2 Beskrivning av hur trafikmängd och hastighet påverkar klassificeringen av bilvägar

	Hastighetsgräns (km/h)						
ÅDT*	30	40	50	60	70	80	90
0-250							
251-1 000							
1 001-2 000	B1	B2		B3	B4		
2 001-4 000							
4 001+							

Anm.: *ÅDT är en förkortning för årsdygnstrafik som Trafikverket använder för att beskriva den genomsnittliga trafiken på en väg och i tabellen visar ÅDT fordon per dygn.

Tabell 2 visar hur klassificeringen av bilvägar baseras både på den genomsnittliga mängden fordon per dygn och hastighetsbegränsningen på vägarna. B1 utgör vägar med en hastighetsbegränsning på 30 km/h och en maximal årsdygnstrafik (ÅDT) på 2 000 fordon per dygn, samt vägar med en högre hastighetsbegränsning, upp till 60 km/h, men som i sådana fall har en lägre ÅDT (max 250 fordon per dygn). B2 tillåter vägar med hastighetsbegränsningen 70 km/h om den genomsnittliga trafiken är max 250 fordon per dygn, och B3 tillåter vägar med hastighetsbegränsningen

⁶ För enkelhetens skull använder vi i denna bilaga ordet bilväg för att beskriva väg som motorfordonstrafiken trafikerar eller väljer. Sådan väg kan dock generellt också trafikeras av cykeltrafik, med undantag för motorvägar och motortrafikleder.

⁷ Denna tabell och tabell 2 utgår från den klassning som konsultföretaget Tyréns har utgått ifrån i sina cykelbarhetsanalyser (se ovan). Denna klassificering följer i sin tur väl den indelning som Trafikverket har gjort för att klassificera vilka vägar som är lämpliga för cykelleder för rekreation och turism. Trafikverket, *Cykelleder för rekreation och turism - Klassificering, kvalitetskriterier och utmärkning*, 2021.

80 km/h med samma gräns på ÅDT. B4 utgörs av de grå cellerna och beskriver övriga vägar som är tillåtna för cykeltrafik. Utöver de klasser som syns i tabellen finns klass B5 där cykeltrafik är förbjuden.

Med utgångspunkt i denna klassificering har vi för vart och ett av de 2 484 tätortsparen tagit fram fyra olika rutter som passar för olika typer av trafikanter. Dessa typer av rutter presenteras i tabell 3.

Tabell 3 Beskrivning av olika typer av rutter baserat på trafiksäkerhet och färdmedel

Trafikant	Beskrivning	Klass
Trafiksäker cykelrutt	Vägar som uppfattas som trygga att cykla på där cyklisten inte behöver dela körbana med för mycket eller för snabb motortrafik. Rutt saknas när en komplett trygg rutt mellan två tätorter saknas.	C1, C2, C3, G1, B1 och B2 (tillåter för 1% G2, B3 och B4).
Trafiksäker cykelrutt om möjligt	Vägar som uppfattas som trygga att cykla på där cyklisten inte behöver dela körbana med för mycket eller för snabb motortrafik. Rutten inkluderar dock en mindre trygg väg när en trygg väg saknas.	I första hand C1, C2, C3, G1, B1 och B2, och om sådan väg saknas – G2, B3 och B4.
Kortaste cykelrutten	Den kortaste lagliga rutt som finns för cykeltrafiken.	C1, C2, C3, G1, G2, B1, B2, B3 och B4.
Kortaste rutten för bilar	Den kortaste rutten för bilar/motorfordonstrafik.	G1, G2, B1, B2, B3, B4 och B5.

De trafiksäkra cykelrutterna mellan tätortsparen inkluderar alla cykelvägar, vägar med blandtrafik där hastigheten och den genomsnittliga trafikmängden är relativt låg samt grusvägar som håller en högre standard. En (mycket) liten andel vägar med blandtrafik som har en högre hastighetsbegränsning och trafikintensitet, samt sämre grusvägar, kan dock också ingå i rutten. Detta för att exempelvis inkludera korsningar som cyklisterna rimligtvis måste korsa för att fortsätta på en tryggare väg.⁸ Den trafiksäkra rutten ger oss ett mått på hur väl infrastrukturen idag möjliggör tillräckligt säker cykling mellan centralorten och en omgivande tätort, vilket är vår huvudfokus i studien. Vi använder de tre övriga rutterna för att jämföra avståndet med den trafiksäkra rutten för att bedöma den omväg (eller genväg) som krävs för att cykla tryggt mellan tätortsparen. Tillgången till, och genheten på, de trafiksäkra rutterna ger oss svar på hur framkomligheten ser ut mellan tätorter idag.

⁸ Detta kan även begränsa påverkan från mindre felkällor i NVDB.

Tillvägagångssätt för att beräkna rutter:

Utifrån varje tätortsskikt (polygon) beräknas centroiden, och utifrån denna punkt söker en algoritm efter närmsta vägnät som både bil och cykel kan färdas på. Detta görs för både centralorten och tätorten (mål och destination). Därigenom jämförs bil- och cykelrutten utifrån samma förutsättningar. Vägnätsalgoritmen räknar därefter ut den kortaste vägen mellan punkterna givet vägnätet.

Vägnätsalgoritmen kan påverkas genom att vägnäts viktas upp. Detta görs till exempel när vi beräknar de trafiksäkra cykelvägarna. Då viktas exempelvis B3 med 1,2 vilket gör att algoritmen undviker de sträckorna. Dock summeras den slutliga sträckan som algoritmen hittar utan vikter.⁹

Cykeltrafikens potentiella omfattning mellan tätortspär uppskattas genom att beräkna gravitation

Hur många som vill cykla mellan olika tätorter skiljer sig radikalt beroende på en mängd faktorer.¹⁰ Givet en rationell planeringsprocess bör cykelinfrastrukturen i hög grad ha byggts ut mellan tätorter som har stor efterfrågan, och samtidigt är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv rimligt att anta att sådan infrastruktur inte har byggts mellan tätorter där nästan ingen förväntas cykla. I bedömningen av framkomligheten för cyklister är det viktigt att ta hänsyn till detta för att ge en bild av om den bästa infrastrukturen finns företrädesvis mellan de viktigaste tätortspär.

I dagsläget finns endast sporadiska mätningar på vägar av faktisk cykeltrafik i Sverige.¹¹ Det är också så att om infrastrukturen har betydande brister längs de rutter som många cyklister använder, avspeglar inte mätningar den potential för cykling som finns. Vi uppskattar därför i stället cyklingspotentialen mellan de undersökta tätortspär genom att vidareutveckla en formel (föreslagen av konsultföretaget Tyréns¹²) som används för att uppskatta gravitationen mellan tätorter. Tyréns modell beräknar gravitationen mellan centralorten c och tätorten t beroende på deras respektive befolkningsmängd B och avståndet mellan dem:

$$\text{Gravitation} = \frac{B_c \times B_t}{\text{distans}^2}$$

⁹ Rent konkret innebär det att C1 måste vara mer än 1,2 gånger längre för att algoritmen ska välja väg B3 över C1. Följande viktschema har använts: {'C1': 1, 'C2': 1,05, 'C3': 1,10, 'G1': 1,10, 'G2': 1,15, 'B1': 1,10, 'B2': 1,15, 'B3': 1,20, 'B4': 1,25, 'B5': 1}. Notera att vikterna endast används för att hjälpa algoritmen att prioritera mellan vägar som är ungefär lika långa för cyklister.

¹⁰ Till exempel infrastruktur, avstånd och terräng, väderförhållanden, normer samt personliga preferenser.

¹¹ Intervjun med företrädare för Trafikanalys, 2024-10-24.

¹² Se Tyréns/Stadsutvecklingsbloggen, "Cykelvägar som bara måste byggas", hämtad 2025-03-28.

Motsvarande varianter av gravitationsmodeller används ofta i forskning om handelsflöden mellan länder¹³, men även i studier om pendling¹⁴. Funktionsformen på nämnare estimeras oftast i sådana modeller i stället som i detta fall där kostnaden (distanzen) antas vara kvadratisk.¹⁵ Notera även att vi har begränsat distansen till maximalt 25 km medan B kan bli mycket stor (exempelvis i tätorterna i Stockholms län). Alltså: om vi jämför två tätortspar med exempelvis 10 000 invånare i centralort och tätort med ett annat par med dubbla mängden invånare men med samma distans ökar gravitationen (det vill säga cyklingspotentialen) med faktor 4.

Tabell 4 Gravitation fördelat på storstäder, större städer, mindre städer och landsbygd¹⁶

Område	Antal tätortspar	Total gravitation	Andel gravitation
Storstäder	129	3 882	68 %
Större städer	575	1 101	19 %
Mindre städer	1 567	662	12 %
Landsbygd	213	49	1 %

¹³ Baier och Standaert, "Gravity Models and Empirical Trade", 2020.

¹⁴ Lenormand m.fl. "Systematic comparison of trip distribution laws and models", 2016.

¹⁵ För att genomföra en sådan estimering behövs dock data på cyklistflödet mellan tätorterna.

¹⁶ Centralorterna har delats in i olika kategorier baserat på befolkningsmängd:

- **Storstad:** Centralorter med över 200 000 invånare.
- **Större städer:** Centralorter med 40 000 till 200 000 invånare.
- **Mindre städer:** Centralorter med 15 000 till 40 000 invånare.
- **Landsbygd:** Centralorter med färre än 15 000 invånare.

Figur 1 Värmebild som visar befolkningsmängden i Sveriges tätorter med utgångspunkt i respektive tätorts centroid, ju mörkare färg, desto högre befolkningstäthet



Om vi skulle använda denna gravitationsformel för att uppskatta cyklingspotentialen mellan våra olika tätortspär visar tabell 4 och figur 1 att formeln sannolikt överskattar cyklingspotentialen mellan de tätortspär som har högst befolkning. De tre största centralorterna efter befolkning – Stockholm, Göteborg och Malmö – står för 68 procent av den totala cyklingspotentialen, trots minst antal tätortspär. För att åtgärda att tätortspär med en relativt stor befolkningsmängd får en oproportionerligt hög gravitation (uppskattad cyklingspotential) tar vi roten ur gravitationen.

Tabell 5 Kvadratroten av gravitation fördelat på storstäder, större städer, mindre städer och landsbygd

Område	Antal tätortspär	Total $\sqrt{\text{gravitation}}$	Andel $\sqrt{\text{gravitation}}$
Storstäder	129	441	24 %
Större städer	575	552	31 %
Mindre städer	1 567	729	41 %
Landsbygd	213	68	4 %

Vi har hittat ett visst empiriskt stöd för att ta kvadratroten av gravitationen. Utifrån en studie av Trafikanalys¹⁷ som bygger på resvaneundersökningar av verkligt cyklande skulle en sådan ändring matcha faktiskt cyklande i Sverige bättre. I denna studie uppgick det totala cyklandet i storstäder till knappt 1,5 miljoner km per dag medan det uppgick till knappt 2,5 miljoner km i större städer. Storleksordningen mellan dessa siffror matchar då relativt väl den mellan andel $\sqrt{\text{gravitation}}$ i tabell 5 för storstäder och större städer. Även när vi gör en jämförelse av den cyklingspotential som gravitationsformeln ger i förhållande till de tumregler som Trafikverket tillämpar för cykeltrafik på landsbygd och i tätorter, kan vi konstatera att matchningen är relativt god när vi använder formeln med kvadratroten. Utan denna blir skillnaden mellan lågtrafikerade vägar och högtrafikerade vägar mycket större än dessa tumregler ger vid handen.¹⁸

Det är dock viktigt att poängtera att den uppskattade cyklingspotentialen i vår studie endast tar hänsyn till befolkning och avstånd och därmed utesluter andra viktiga aspekter som kan påverka cyklingspotentialen, till exempel geografiska skillnader. Cyklingspotentialen har inte heller, utöver vad vi beskriver ovan, verifierats mot verkliga utfall. Den ger ändå en indikation på hur stor potentialen för cykling är, och kan därför användas för att analysera om och i så fall hur framkomligheten för cyklister varierar med potentialen för cykling. I framtiden finns det möjlighet att förfinat resultaten i denna studie med bättre mätningar av hur cyklandet i Sverige ser ut.

Vi lägger störst vikt vid cykling på pendlingsavstånd

I analysen har vi gjort en indelning av avståndet från centralorten i kategorierna 0–12,5 km och 12,5–25 km. Vi analyserar främst, och lägger störst vikt vid, resultaten under 12,5 km då detta bedöms vara ett ungefärligt maximalt avstånd för pendlingscykling eller annan typ av vardagscykling.

Kategorin 12,5–25 km kan sägas representera fritidscyklning i form av exempelvis tränings-/landsvägsykling. Det är sannolikt att dessa cyklister tenderar att vara mindre begränsade av de trafiksäkerhetshänsyn som begränsar pendlingscyklister. Däremot är sannolikt denna typ av cyklister ute efter rekreation, och därmed vägar som är trevliga att cykla längs. Avsaknad av cykelinfrastruktur eller lågtrafikerade vägar med lägre skyltad hastighet kan därmed utgöra ett hinder även för denna kategori cyklister om det helt och hållet eller nästan helt saknas sådan infrastruktur runt en centralort. Det är skälet till att vi valt att även redovisa hur framkomligheten ser ut på avståndet 12,5–25 km.

¹⁷ Trafikanalys, *Cyklandets utveckling i Sverige – en analys av de nationella resvaneundersökningarna*, 2015.

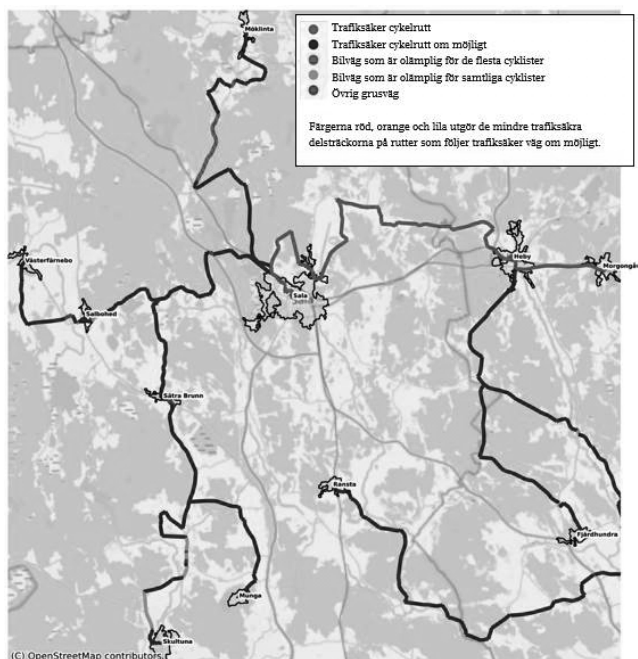
¹⁸ Trafikverket, *Väguformning – val av standard*, 2024, s. 245 och Trafikverket, *Vägars och gators utformning – Krav med rådstext*, 2024, s. 243.

Visualisering av två olika rutter mellan tätortspär baserat på cyklisters preferenser

I figur 2 illustrerar vi ett exempel på de rutter som finns mellan en centralort och omgivande tätorter. Figuren utgår från centralorten Sala och illustrerar två alternativa rutter mellan tätortspär inom 25 km från Sala. Vi ser att det för tätortspären Sala–Heby och Sala–Morgongåva finns trafiksäkra rutter (gröna linjen). Dock innebär dessa rutter en omväg jämfört med de kortaste bilvägarna, som illustreras av de ljusa linjerna (grå och orange).

Mellan flera tätortspär saknas en trafiksäker rutt. De rutter som är trafiksäkra om möjligt illustreras av de blå linjerna med inslag av rött, orange och lila. På dessa rutter utgör de blå linjerna de trafiksäkra delarna, medan de avvikande färgerna markerar de delsträckor som har en lägre trafiksäkerhetsklassning.

Figur 2 Rutter mellan tätortspär där centralorten är Sala och dess omringliggande tätorter inom 25 km är Heby, Morgongåva, Fjärdhundra, Ransta, Munga, Skultuna, Sättra Brunn, Salbohed, Västerfärnebo och Möklinta



Källa: OpenStreetMap:s bidragsgivare samt Riksrevisionens bearbetningar utifrån den metod som beskrivits ovan.

Metod för kompletterande studie om framkomligheten inom tätorter

På uppdrag av Riksrevisionen har konsultföretaget Tyréns genomfört en kompletterande studie av framkomligheten för cykeltrafiken *inom* tätorter. Inom tätorter är ofta centrala genomgående vägar viktiga för den lokala framkomligheten mellan till exempel hemmet och skolan eller mataffären.

Metoden bygger på att i ett GIS-program identifiera om det finns, eller saknas, långsgående gång- och cykelväg utmed vägar där det enligt ovanstående cykelbarhetsklassificering (se tabell 1 och 2) inte är lämpligt att gå eller cykla i blandtrafik sett till motortrafikens flöden och hastigheter. Vi har här bedömt att det är vägarna av typen B3 och B4 som är lagliga men olämpliga att cykla längs och som därmed ingår i analysen.

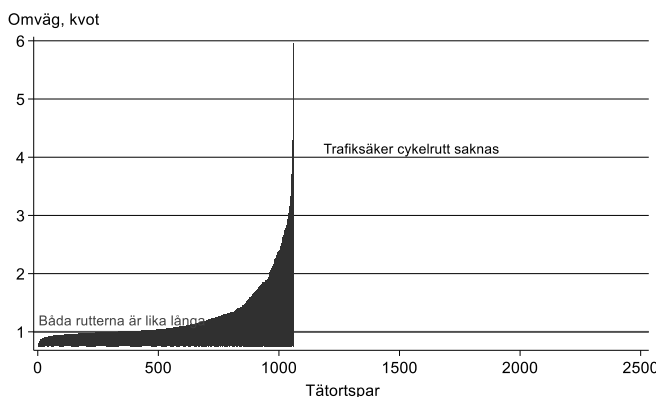
För att identifiera om vägarna har långsgående gång- och cykelväg i tätort gjordes följande analys:

- Hela det cykelbarhetsklassificerade vägnätet från NVDB reducerades så att enbart delarna inom SCB:s tätortsgränser återstår.
- Kring alla cykelvägar lades en buffert på 40 meter.
- Klasserna B3 och B4 filterades ut och klipptes med cykelvägsbufferten genom en inverterad klippning (Erase i Arcgis pro) för att skapa ett lager där de B3- och B4- vägar som inte ingick i cykelvägsbufferten och alltså inte har långsgående cykelbana ingick.
- Väglängderna mättes för alla B3- och B4-vägar i tätorterna per väghållare. Detsamma gjordes för de B3- och B4-vägar som inte har långsgående cykelvägar. Detta för att få ut andelar.
- För att identifiera väghållartyp för den intilliggande cykelvägen gjordes även klippning inom buffertområdet (Intersect i Arcgis pro) och respektive väghållare jämfördes.

Iakttagelser om framkomligheten på trafiksäkra cykelrutter

För att få en övergripande bild av hur vanligt förekommande trafiksäkra cykelrutter är mellan de tätortspar vi analyserar i studien samt hur gena dessa är presenteras fördelningen av samtliga tätortspar i diagram 1.

Diagram 1 Genväg/omväg på, samt förekomsten av, trafiksäkra rutter mellan samtliga 2 484 tätortspär inom en radie av 25 km

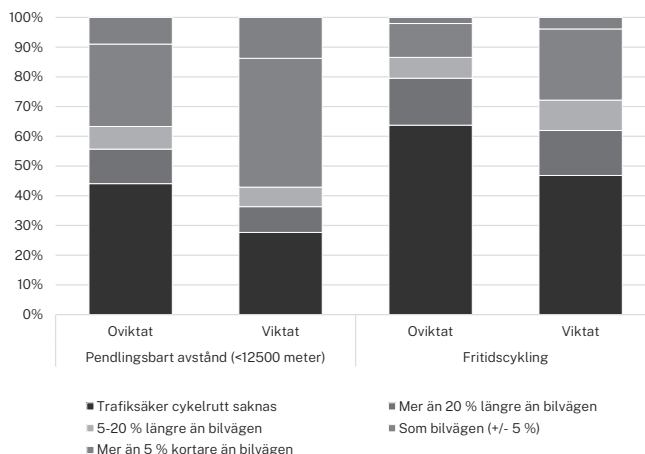


Av de 2 484 unika tätortspären som identifierats mellan Sveriges 100 största centralorter och deras omkringliggande tätorter inom en radie av 25 km, har 1 062 tätortspär en trafiksäker rutt. Dessa rutter utgörs av det markerade området i diagrammet. Vi kan se att drygt hälften av området ligger ovanför den röda referenslinjen som markerar värdet 1 på y-axeln. Detta innebär att dessa rutter innebär en omväg jämfört med den kortaste bilvägen (omvänt innebär rutter under den röda linjen en genväg). Ju högre upp på y-axeln det markerade området sträcker sig, desto längre omväg innebär den trafiksäkra cykelruten jämfört med den kortaste bilvägen.

Fler lämpliga rutter finns där cyklingspotentialen finns, men rutter saknas för en betydande andel av tätortspären

För att undersöka framkomligheten delar vi upp analysen genom att undersöka de tätortspär som befinner sig inom pendlingsbart avstånd (kortare än 12,5 km) och avstånd lämpat för fritidscyklning (mellan 12,5 och 25 km).

Diagram 2 Skillnad i framkomlighet med och utan viktning av den uppskattade cyklingspotentialen inom pendlingsbart avstånd (kortare än 12,5 km) och fritidscyckling (mellan 12,5 och 25 km) (pendlingsbart avstånd: n=826 och fritidscyckling: n=1 658 där n är antal tätortspär)



Den vänstra stapeln (oviktat) i diagram 2 visar att 44 procent av tätortspär inom pendlingsbart avstånd har en trafiksäker cykelrutt, utan hänsyn tagen till cyklingspotential. För den dryga hälften av tätortspär där det finns en trafiksäker cykelrutt medför denna rutt i knappt 15 procent av fallen en betydande omväg, där avståndet är mer än 20 procent längre än den kortaste bilvägen. Det gulmarkerade området i vänstra grafen visar att mindre än 40 procent av de trafiksäkra cykelrutterna är ungefär lika långa eller kortare än den kortaste bilvägen.

När vi viktat resultatet mot uppskattad cyklingspotential, det vill säga när varje tätortspär påverkar resultatet utifrån orternas befolkning och avstånd, visar diagram 2 en mindre andel saknade trafiksäkra rutter. Detta betyder att de rutter som saknas har en lägre cyklingspotential än genomsnittet.

Det ljusgula och det orangea området som representerar rutter som är kortare eller ungefär lika långa som bilvägen är större i den viktade stapeln jämfört med den oviktade, och utgör nästan 60 procent. Det vill säga att i de tätortspär där den uppskattade cyklingspotentialen är relativt hög finns det i större utsträckning en framkomlig trafiksäker cykelrutt. Dock ser vi att drygt 25 procent av tätortspär inom pendlingsbart avstånd saknar en trafiksäker cykelrutt, med hänsyn tagen till cyklingspotential. Tillsammans med kategorin för större omvägar över 20 procent blir andelen bristande rutter närmare 40 procent, vilket alltså kan sägas vara den andel cyklingspotential där god framkomlighet saknas.

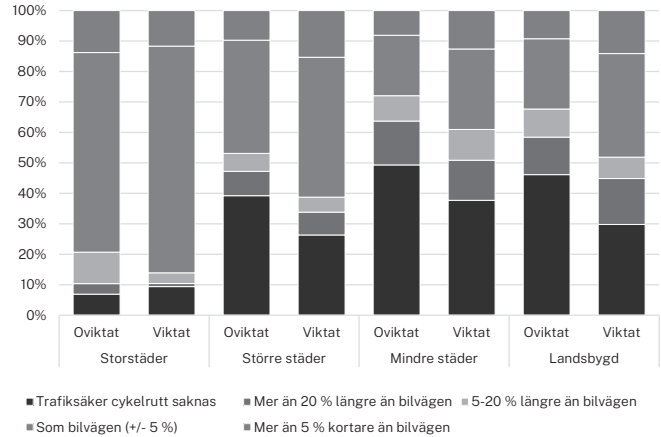
Vidare visar diagram 2 en stor skillnad mellan avstånd upp till 12,5 km och avstånd på 12,5 till 25 km. Andelen trafiksäkra cykelrutter saknas i betydligt större utsträckning mellan tätortspär som ligger på ett längre avstånd. Som vi nämnt inledningsvis är detta dock ovanliga avstånd för pendlingscykeltrafik eller andra typer av vardagscykling.

Ett sannolikt skäl till att framkomligheten sjunker är att dessa avstånd innebär att sammanhängande och lågtrafikerade parallella vägnät blir ovanligare, och därmed blir tyngre trafikerade vägar nödvändiga att inkludera för att hitta en rutt. Likt föregående resonemang för rutter inom pendlingsbart avstånd visar de två högra staplarna för längre avstånd (12,5–25 km) att framkomligheten på trafiksäkra rutter är bättre när vi viktat mot uppskattad cyklingspotential. Trots viktningen har endast något mer än hälften av tätortspären en trafiksäker rutt på dessa avstånd.

Sämre framkomlighet i större städer, mindre städer och på landsbygden

I diagram 3 nedan har samma analys gjorts, men centralorterna har grupperats baserat på befolkningensmängd. Vi tittar här enbart på cykling inom pendlingsavstånd.

Diagram 3 Framkomlighet på trafiksäkra cykelrutter med och utan viktning av den uppskattade cyklingspotentialen inom pendlingsbart avstånd (kortare än 12,5 km) fördelat på olika områden utifrån befolkning (storstäder: *n* = 29, större städer: *n* = 288, mindre städer: *n* = 444 och landsbygd: *n* = 65 där *n* är antal tätortspär)



Från resultatet i diagram 3 kan vi konstatera att framkomligheten inom pendlingsavstånd för cyklister är betydligt bättre kring storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö) än i övriga delar av landet. Ett skäl kan vara att väghållare har fokuserat på de största städerna för att de har prioriterat sträckor med hög cyklingspotential. Det kan också tänkas förklaras av att det kommunala vägnätet är större i storstäderna och därmed spelar större roll för framkomligheten.

Övriga kategorier har en betydligt sämre framkomlighet mellan tätorter inom pendlingsbart avstånd. Vi kan konstatera att de centralorter som tillhör kategorin mindre städer har de största bristerna. Även om vi viktat resultatet mot cyklingspotential saknas här trafiksäkra ruttor i nästan 38 procent av fallen. Tätortsparen i kategorierna mindre städer och landsbygd har även en betydande andel ruttor som medför en mer än 20 procent längre omväg för cyklister jämfört med kortaste bilvägen.¹⁹

Vi ser dock liknande mönster som i diagram 2, att när vi viktat resultatet med uppskattad cyklingspotential blir andelen trafiksäkra cykelruttor som saknas mindre. Andelarna som innebär en omväg jämfört med kortaste bilvägen håller sig ganska konstanta mellan oviktat och viktat resultat. Det innebär sammantaget att där det finns hög cyklingspotential finns också bättre framkomlighet på trafiksäkra cykelruttor i större utsträckning jämfört med där det är lägre uppskattad cyklingspotential.

Diskussion om cykeltrafikens framkomlighet

Vi konstaterar att resultatet gällande framkomligheten för cykeltrafiken är blandat. Det positiva är att den befintliga cykelinfrastrukturen ofta är koncentrerad till de ruttor där det finns en stor cyklingspotential. Samtidigt visar resultatet att mycket av den totala potentialen för cykling som finns hindras eller påverkas negativt av att det saknas en trafiksäker cykelrutt. En betydande andel av de trafiksäkra cykelrutterna innebär dessutom stora omvägar, vilket drabbar cykeltrafiken särskilt hårt. Detta eftersom den i huvudsak drivs av muskelkraft vilket gör att omvägar får stor negativ påverkan på andelen som cyklar.

Det är i detta sammanhang också värt att påminna om att resultatet i denna studie berör centrala och grundläggande delar av framkomligheten, men samtidigt utelämnas mycket annat som inte har kunnat mätas utifrån de data som finns. Framkomligheten för cykeltrafiken påverkas till exempel också av omvägar i höjdled, många start och stopp, vägbyten (särskilt över passager som uppfattas som osäkra) och underhållets kvalitet. Framkomlighet är vidare inte heller ett heltäckande begrep för alla de kvalitetsdimensioner som avgör hur attraktiv cykelinfrastruktur bedöms vara och i vilken grad den främjar cykling. Det finns alltså skäl att se den

¹⁹ Det bör noteras här att eftersom vi utgått från Sveriges 100 största städer som centralorter är urvalet av tätorter/ruttor i kategorin landsbygd något begränsat och därmed inte lika representativt som för övriga kategorier.

grundläggande framkomlighet som vi mätt som just en grundförutsättning, och att avvikelserna från ett sådant basalt mått kan förväntas få stor negativ påverkan på benägenheten att cykla.

Potentiella förklaringsfaktorer för variationer i framkomlighet för cyklister

Föregående avsnitt ger en övergripande bild av framkomligheten på trafiksäkra cykelrutter idag. För att förstå varför det ser ut som det gör, undersöker vi i detta avsnitt hur olika förklaringsfaktorer påverkar framkomligheten.

Vi är här först och främst inriktade på att granska statens direkta och indirekta ansvar, eftersom det är utgångspunkten för granskningen. Statens direkta ansvar är det som väghållare för cirka 10 000 mil av det totala vägnätet. Indirekt fördelar staten pengar till regionernas länsplaner som finansierar ny cykelinfrastruktur och normerar kommuners cykelåtgärder genom Trafikverkets regelsamling vägars och gators utformning (VGU). Staten har också det övergripande ansvaret för infrastrukturen och har därmed åtminstone ett delansvar för framkomligheten för den trafik som överskrider kommungränser.

I detta avsnitt inleder vi således analysen med att undersöka väghållaransvaret. En möjlig förklaring till att framkomligheten på trafiksäkra cykelrutter varierar är att förutsättningar eller ambitionsnivån skiljer sig mellan olika väghållare. Därefter går vi vidare med att undersöka variationen mellan regionerna vad gäller framkomligheten för cyklister och avslutar med en analys om skillnaden mellan tätortspar som befinner sig inom eller över kommungränserna.

Staten som väghållare är överrepresenterad gällande ansvar för delsträckor med trafiksäkerhetsbrister

Vi börjar med att jämföra statens, kommunernas och enskildas väghållaransvar mellan de tätortspar som inte erbjuder en trafiksäker rutt. När vi endast fokuserar på tätortspar som saknar en trafiksäker cykelrutt inom pendlingsbart avstånd (kortare än 12,5 km) återstår 364 tätortspar. Dessa tätortspar erbjuder endast följande cykelrutter, vilka också beskrivs i tabell 3:

- kortaste cykelruten
- trafiksäker om möjligt.

Den kortaste cykelruten utgörs av den lagliga rutt mellan tätortspar som är kortast utan att ta hänsyn till trafiksäkerheten. Vi ser denna rutt som den framkomlighetsmässigt bästa om denna rutt också hade varit tillräckligt trafiksäker. Utöver detta är de rutter som är trafiksäkra om möjligt också intressanta som ett andrahandsalternativ (eftersom dessa rutter ofta innebär omvägar i förhållande till den kortaste ruten).

För dessa två typer av rutter har vi i nedanstående diagram 4 först beskrivit hur ansvaret är fördelat mellan väghållare utifrån den totala sträckan. Sedan har vi beskrivit ansvaret för enbart de delsträckor (segment) som är bristande ur trafiksäkerhetssynpunkt, och som med andra ord utgör hindret för att en trafiksäker cykelrutt ska kunna finnas.

Diagram 4 Andelen statligt, kommunalt och enskilt väghållaransvar på de rutter där trafiksäker cykelrutt saknas inom pendlingsbart avstånd (inom 12,5 km), $n = 364$ där n är tätortspar, viktat med cyklingspotentialen

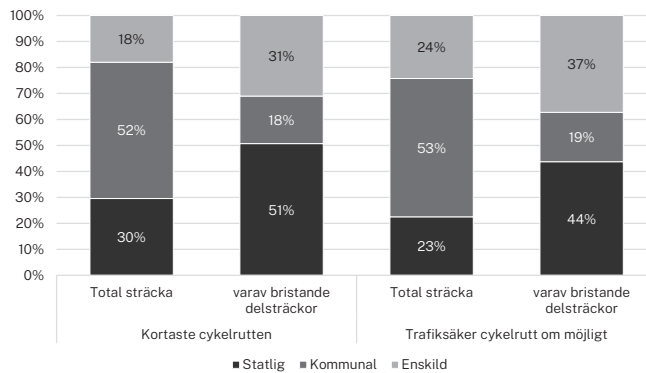


Diagram 4 visar att kommunerna i betydligt större utsträckning än staten har väghållaransvar på de två analyserade typerna av rutter (se staplarna total sträcka). Statens ansvar är dock betydande på dessa rutter och det indikerar att cykling i det statliga vägnätet också är viktigt för framkomligheten för pendlingscyklister. Även enskilda väghållare har ansvar för en betydande del av den sträcka som väljs på dessa rutter.

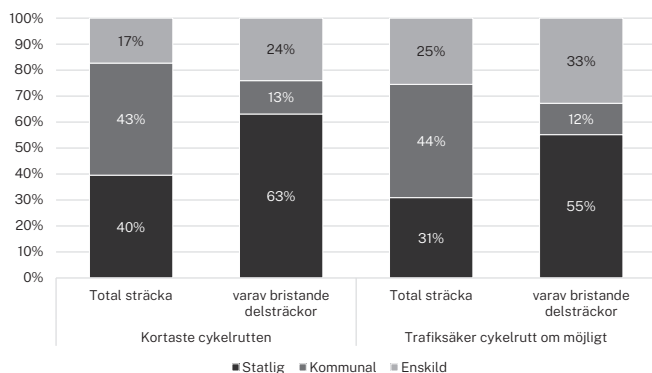
Men om vi endast beaktar de delsträckor som är olämpliga för cyklister på grund av främst skyltat hastighet och trafikmängd i blandtrafik är det statliga väghållaransvaret för den kortaste cykelrutten 51 procent. Detta är ca 70 procent högre än statens motsvarande ansvar för vägsträckan. För rutter som är trafiksäkra om möjligt är motsvarande andel 44 procent, vilket är nästan dubbelt så högt som den andel av vägsträckan som staten ansvarar för. Statliga vägar är således överrepresenterade när det gäller brister som gör att det saknas en framkomlig trafiksäker cykelrutt.

Att enskilda väghållare också har ett betydande ansvar för bristande sträckor är delvis relaterat till metodvalen i denna studie. Detta eftersom sämre grusunderlag (G2) har kodats som bristande för trafiksäkra rutter, på grund av att vi inte ser längre sträckor på sådan väg som ett rimligt alternativ för trafiksäker pendlingscykling (exempelvis

under vintertid). Det visar dock att det enskilda vägnätet utgör en betydande potential givet att standarden görs lämplig för pendlingscykling.

När vi, i diagram 5 nedan, tittar på de tätortspär som ligger på ett avstånd som är längre än 12,5 km, ökar det statliga väghållaransvaret. Detta sammanfaller med hur staten som väghållare ansvarar för många av de vägar som sammanbinder tätorter.

Diagram 5 Andelen statligt, kommunalt och enskilt väghållaransvar på de rutter där trafiksäker cykelrutt saknas för fritidscyklning (mellan 12,5 och 25 km), $n=1\,057$ där n är tätortspär, viktat med cyklingspotentialen



Diagrammet visar ett liknande mönster som i diagram 4, att när vi endast undersöker de delsträckor som är bristande för cyklisterna, är det statliga väghållaransvaret betydligt högre än motsvarande ansvar för total sträcka (63 mot 40 procent respektive 55 mot 31 procent).

Här vill vi dock ånyo lyfta förbehållet att få cyklisterna brukar cykla så långa sträckor som i detta diagram, och att det i så fall brukar handla om fritidscyklning i form av exempelvis träningscyklning. Denna typ av cyklisterna tenderar i sin tur vara mindre benägna att begränsas av högt trafikerade vägar med hög skyltad hastighet. Resultatet bör därmed tolkas med försiktighet.

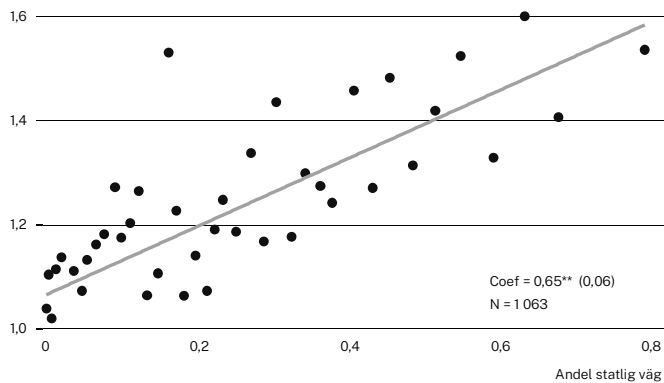
Statligt väghållaransvar är förknippat med längre omvägar på trafiksäkra cykelrutter

Vi går vidare till att undersöka de tätortspär som erbjuder en trafiksäker cykelrutt för att se hur det statliga och kommunala väghållaransvaret skiljer sig åt vad gäller hur bra framkomligheten är.

Det gör vi genom att analysera sambandet mellan väghållaransvar och hur stor omväg som den trafiksäkra cykelrutten innebär jämfört med den kortaste cykelrutten. Denna jämförelse görs eftersom vi bedömer att den kortaste cykelrutten i idealfallet också bör vara tillräckligt trafiksäker, och omvägar i förhållande till detta innebär således en försämring.

Diagram 6 Regressionslinje som visar sambandet mellan andel statligt väghållaransvar (på den kortaste cykelrutten) och omvägen på den trafiksäkra cykelrutten jämfört med kortaste cykelrutten mellan tätortspär inom 25 km, viktat med cyklingspotentialen

Omväg på trafiksäker cykelrutt



Anm.: Punkterna i diagrammet är inte enskilda observationer utan gruppmedelvärden. Detta har gjorts för att öka läsbarheten på diagrammet. Varje punkt består av lika många observationer, de har grupperats baserat på värden i x-variabeln (andel statlig väg), likt ett histogram. Men i stället för densiteten har medelvärdet på y (omväg för cyklister) beräknats. Detta innebär dels att antal visuella punkter blir färre, dels att skalan på y inte påverkas av enskilda extrema observationer i y-variabeln. Omvägen är beräknad som kvoten av sträckorna: (trafiksäker cykelrutt/kortaste cykelrutt). Regressionslinjen är dock skattad på obearbetade data. Lutningskoefficientstandardavvikelse och antal tätortspär (N) visas i förklaringsrutan. Statistisk signifikans anges enligt ** $p < 0,01$; * $p < 0,05$.

När vi tittar på samtliga 1 062 tätortspär som erbjuder en trafiksäker cykelrutt inom en radie av 25 km, visar diagram 6 att omvägarna på trafiksäkra cykelrutter jämfört med de kortaste cykelrutterna tenderar att öka om det statliga väghållaransvaret ökar. En 10-procentig ökning av statligt väghållaransvar är associerad med en knappt 7-procentig ökning i omväg. Sambandet är statistiskt signifikant.

Vi gör även samma analys för de tätortspär som befinner sig inom pendlingsbart avstånd (kortare än 12,5 km) och ser att sambandet fortfarande är statistiskt signifikant men något svagare: 0,53.²⁰ Alla regressioner sammanfattas i tabell 6.

²⁰ Det öviktade sambandet är något starkare, 0,57.

Tabell 6 Samband mellan omvägen på den trafiksäkra cykelrutten jämfört med den kortaste cykelrutten och andelen statlig väg på den kortaste cykelrutten, för avstånd under 12,5 km och 12,5–25 km

	Under 12,5 km		12,5–25 km	
	Viktat	Oviktat	Viktat	Oviktat
Andel statlig väg	0,525** (0,097)	0,568** (0,114)	0,652** (0,062)	0,733** (0,070)
Konstant	1,060** (0,024)	1,121** (0,036)	1,066** (0,017)	1,122** (0,025)
Antal observationer	462	462	1 063	1 063

Anm.: Viktat med cyklingspotential. Den beroende variabeln, omvägen, är beräknad som kvoten av sträckorna: (trafiksäker cykelrutt/kortaste cykelrutt). Standardfel inom parentes. Statistisk signifikans anges enligt: ** p<0,01, * p<0,05

Samma analys repeteras men i stället för andelen väg med statligt väghållaransvar används andelen väg med kommunalt väghållaransvar som förklarande variabel i regressionen. Sambandet är då det omvända, dvs. omvägen på den trafiksäkra cykelrutten minskar ju större andel av rutten som kommunen ansvarar för. Exempelvis är en 10-procentig ökning av kommunalt väghållaransvar associerat med drygt 7 procent minskad omväg. De samlade resultaten presenteras i tabell 7.

Tabell 7 Samband mellan omvägen på den trafiksäkra cykelrutten jämfört med den kortaste cykelrutten och andelen kommunal väg på den kortaste cykelrutten

	Under 12,5 km		12,5–25 km	
	Viktat	Oviktat	Viktat	Oviktat
Andel kommunal väg	-0,546** (0,080)	-0,674** (0,100)	-0,721** (0,051)	-0,872** (0,061)
Konstant	1,557** (0,065)	1,700** (0,073)	1,712** (0,039)	1,853** (0,040)
Antal observationer	462	462	1 063	1 063

Anm.: Viktat med cyklingspotential. Den beroende variabeln, Omvägen, är beräknad som kvoten av sträckorna: (Trafiksäker cykelrutt / kortaste cykelrutt) Standardfel inom parentes. Statistisk signifikans anges enligt: ** p<0,01, * p<0,05

Diskussion om hur statliga vägar påverkar framkomligheten för cykeltrafiken mellan tätorter

Vi konstaterar att resultatet ovan är robust i de olika varianter vi har provat, och sambandet är relativt starkt. Det pekar på att kommunerna har tagit ansvar för gena cykelvägar mellan tätorter på pendlingsavstånd på ett sätt som staten inte har gjort. Det pekar också på att staten mer sällan har tagit hänsyn till framkomligheten för cykeltrafiken längs de stråk som staten i hög grad har ett eget ansvar för, och där det saknas gena alternativa vägar för cykeltrafiken. Detta resultat är dessutom

samstämmt med våra iakttagelser i avsnittet ovan där vi undersökte väghållaransvaret när en trafiksäker rutt saknas.

Utöver skillnader i ambitionsnivå går det även att resonera kring vissa andra faktorer som kan förklara skillnaderna mellan väghållarna. Kommunala väghållare har främst ett ansvar för gatunätet inom tätorter, men det finns också fall där kommunala vägar sträcker sig längre. I våra genomgångar av kartmaterial i arbetet med denna bilaga har vi fått bilden att kommuner tenderar att bygga ihop cykelvägnätet mellan närliggande tätorter inom kommunen, särskilt kring större centralorter. Vidare finns ett antal längre kommunala cykelvägar på gamla banvallar som sammanbinder vissa tätorter. Tillsammans kan detta sannolikt förklara många av de sammanhang där kommuner erbjuder gen och trafiksäker cykelinfrastruktur mellan tätorter.

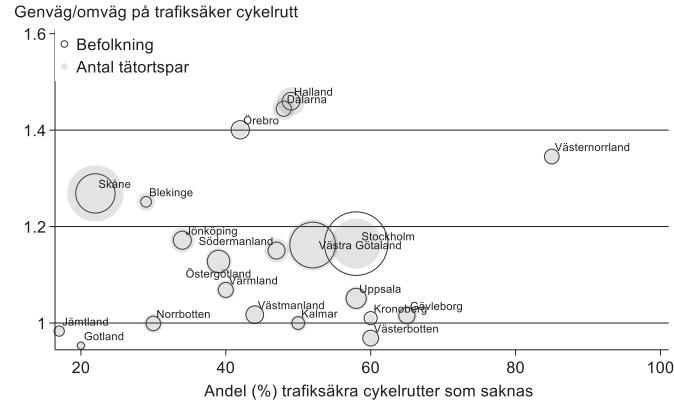
Att staten sticker ut i negativ bemärkelse kan delvis förklaras av att staten som väghållare har ansvar för de sammanbindande vägar som är mest trafikerade av motorfordon och har hög skyltad hastighet. Det gör att dessa vägar sällan passar för cykeltrafik i vägrenen. Staten har därför ett utgångsläge där det oftare kan krävas separering av cykeltrafiken från vägen för att nå en tillräcklig standard för att uppnå en trafiksäker cykelrutt. Om statens ambitioner på cykelområdet ska tolkas som att en någorlunda likvärdig standard är att eftertrakta oberoende av väghållare innebär dock detta att staten ansvarar för många av de nuvarande bristerna. Vi kan konstatera att staten allt annat lika (men utan hänsyn till de eventuella kostnaderna för åtgärder) har prioriterat en tillräcklig framkomlighet för cykeltrafiken lägre än kommunerna.

Stor variation i framkomlighet mellan regionerna

I de transportpolitiska målen framgår det att transportsystemets utformning ska bidra till att ge en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet i hela landet. Vi har tidigare konstaterat att framkomligheten för cykeltrafiken varierar beroende på centralortens storlek och väghållare. I detta avsnitt vill vi även analysera hur framkomligheten för cykeltrafiken varierar mellan regionerna.

Regionerna ansvarar för planeringen av infrastruktur i länsplanerna, och tilldelas i varje planeringsomgång en summa pengar för detta ändamål. Regionernas förutsättningar att erbjuda bra framkomlighet beror bland annat på regionstyrets ambitioner och prioriteringar, geografiska och befolkningsmässiga skillnader som påverkar cyklingspotentialen, samt omfattningen av statlig finansiering genom länsplaner. Variationerna i framkomligheten för cykeltrafiken presenteras i diagram 7.

Diagram 7 Framkomligheten på trafiksäkra cykelrutter inom regioner mätt inom pendlingsbart avstånd (kortare än 12,5 km)



Diagrammet visar på stor variation mellan regionerna vad gäller framkomlighet för cyklister. Region Jämtland och Gotland erbjuder i genomsnitt den bästa framkomligheten, på så sätt att det är en liten andel tätortspär som saknar trafiksäkra cykelrutter och att de rutter som finns i genomsnitt är kortare än den kortaste bilvägen.²¹

De flesta tätortspär i Skåne erbjuder trafiksäkra cykelrutter, men dessa innebär i genomsnitt drygt 20 procent omväg jämfört med den kortaste bilvägen mellan tätortspären. Inom de två befolkningsmässigt största regionerna, Västra Götaland och Stockholm, har färre än hälften av tätortspären en trafiksäker cykelrutt. När sådana rutter finns, är omvägarna i genomsnitt kortare jämfört med Skånes trafiksäkra cykelrutter.

Örebro, Dalarna och Halland är de regioner där de trafiksäkra cykelrutterna i genomsnitt innebär de längsta omvägarna. Förutom Jämtland och Gotland, erbjuder även Norrbotten, Västmanland, Kalmar, Västerbotten, Kronoberg och Gävleborg relativt gona trafiksäkra cykelrutter, men i varierande grad bland dessa regioner saknas trafiksäkra rutter mellan tätortspären. Av dessa regioner har Norrbotten störst andel tätortspär som erbjuder en trafiksäker cykelrutt, medan Gävleborg har lägst andel tätortspär.

²¹ Detta resultat måste dock tolkas med viss försiktighet eftersom vårt dataset innehåller relativt få tätortspär inom 12,5 km i både Jämtland och på Gotland. Eftersom resultatet är ett genomsnitt för samtliga tätortspär inom regionerna, och antalet tätortspär inom dessa två regioner är relativt få, hade resultatet kanske blivit ett annat om studien hade innehållit ännu fler centralorter.

Av samtliga regioner har Västernorrland lägst andel tätortspar som erbjuder en trafiksäker cykelrutt, där dessa rutter även innebär en lång omväg.

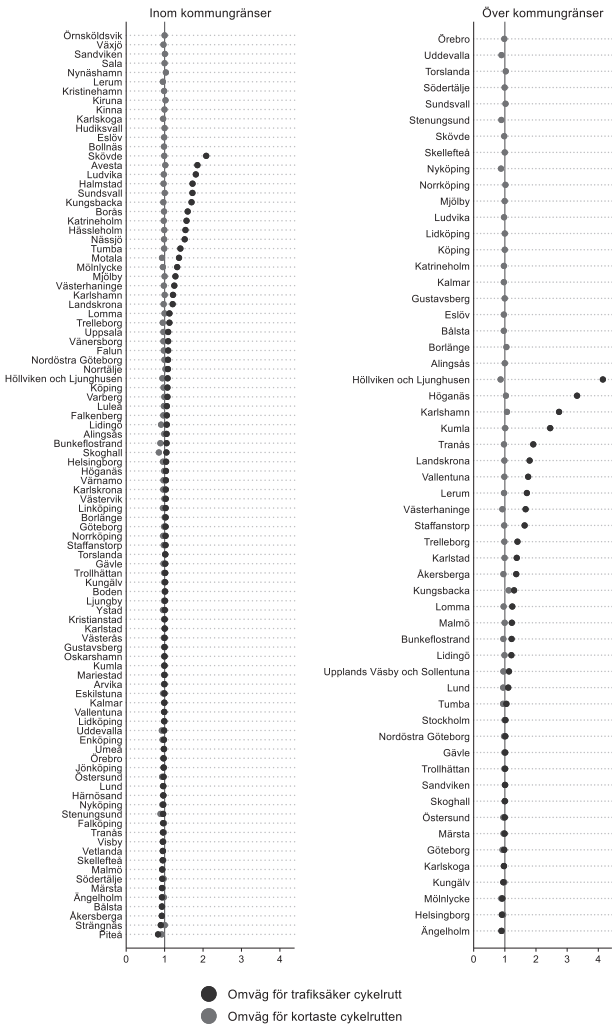
Sämre framkomlighet för cykeltrafiken över kommungränserna än inom kommungränserna

I detta avsnitt vill vi undersöka hur framkomligheten för cyklister ser ut inom och över kommungränserna, där även staten har ett ansvar för att samverkan mellan kommuner ska fungera effektivt.

Vi analyserar detta genom att jämföra både förekomsten av, och genheten på, de trafiksäkra cykelrutterna mellan tätortspar inom kommungränserna mot de tätortspar som går över kommungränserna, se diagram 8 nedan. Den röda linjen visar kortaste bilvägen, de ljusblå prickarna visar den kortaste cykelrutten och de mörkblå prickarna visar den trafiksäkra cykelrutten.

I diagrammets vänstra graf presenteras på y-axeln det genomsnittliga värdet för de tätortspar där centralorten och dess tillhörande tätort inom 12,5 km befinner sig inom samma kommun. På y-axeln i den högra grafen visas i stället de tätortspar där centralorten och dess tillhörande tätort inom 12,5 km befinner sig i olika kommuner. Samma centralort som presenteras på y-axeln i diagrammets vänstra graf kan alltså också visas i den högra grafen om centralorten tillhör ett eller flera tätortspar som har en tillhörande tätort inom samma kommun och ett eller flera tätortspar som har en tätort i en annan kommun. Exempel på detta är Göteborg som är centralorten i tätortspar med Låsby, som ligger i Göteborgs kommun, och även i tätortspar med Öjersjö, som tillhör Partille kommun.

Diagram 8 Tillgången till trafiksäkra cykelrutter samt genheten på de trafiksäkra cykelrutterna mellan tätortspär inom och över kommungränserna inom pendlingsbart avstånd (kortare än 12,5 km) (inom kommungränser: n=576, över kommungränser: n = 250 där n är antal tätortspär)



När det gäller trafiksäkra cykelrutter visar diagram 8 att det i högre grad finns rutter mellan tätortspär inom kommungränser jämfört med över kommungränserna.²² Detta eftersom andelen rutter med mörkblå prickar är högre i den vänstra halvan av diagrammet. Den nedre delen av den vänstra grafen visar också att många av rutterna inom kommungränserna är något kortare eller ungefär lika långa som bilvägen. I den högra delen av grafen framgår också att de rutter som går över kommungränserna i flera fall innebär stora omvägar jämfört med bilvägen.

Diagram 8 visar även att avståndet för den snabbaste cykelvägen och den kortaste bilvägen är ungefär likvärdigt både inom och över kommungränser.

Diskussion om hur variation mellan regioner och kommungränser påverkar framkomligheten

Det finns inga uppenbara förklaringarna till att det finns en stor variation mellan regionerna vad gäller framkomlighet mellan tätorter. Det tycks finnas stor variation även mellan regioner som har liknande geografiska och befolkningsmässiga förutsättningar. En möjlig förklaringsfaktor kan dock vara varierande ambitionsgrad mellan de regionala länsplaneupprättarna som fördelar de statliga medlen i länsplanerna. Sådana skillnader i ambitioner på cykelområdet skulle dock ha behövt vara relativt systematiska över längre tid. Det som kan konstateras är dock att förutsättningarna för ökad och säker cykeltrafik skiljer sig kraftigt åt i olika delar av landet, och att det därmed sannolikt finns en betydande outnyttjad potential i regioner där det finns stora brister i framkomligheten.

När det gäller kommungränserna pekar vår analys på liknande variation vad gäller framkomlighet som samvarierar med administrativa gränser. Det är viktigt att poängtera att vi inte menar att det är kommungränser i sig som påverkar framkomligheten för cyklisterna mellan tätortspär. Kommungränserna innebär dock ofta att en högre grad av samordning krävs för att åstadkomma sammanhängande trafiksäkra cykelinfrastruktur. Denna samordning kan involvera två eller flera kommuner, men det kan även krävas att staten involveras då de statliga vägarna ofta har rollen som sammanbindande mellan kommuner. Resultatet visar således på att det finns större svårigheter att uppnå en trafiksäker cykelrutt på sträckor där denna samordning krävs. Vi ser därför sammantaget tydliga indikationer på att cykelinfrastrukturens framkomlighet varierar mellan kommuner och regioner på ett sätt som pekar på samordningsbrister och skillnader i ambitionsnivå som inte nödvändigtvis ligger i linje med de statliga målsättningarna på cykelområdet.

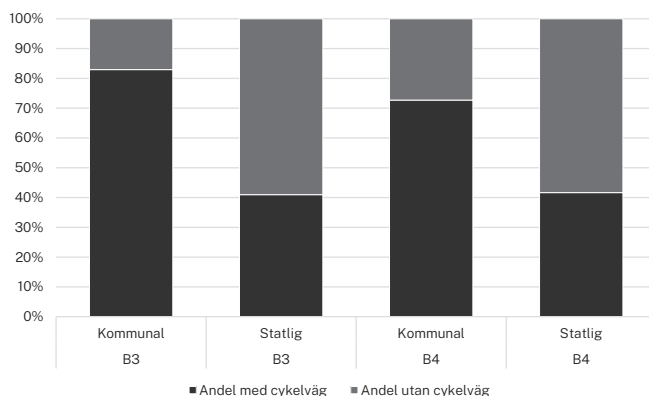
²² Samma analys som i diagram 8 har gjorts för samtliga 2 484 tätortspär inom 25 km och resultatet skiljer sig endast åt i liten utsträckning. Det finns fler tätortspär inom kommungränserna som erbjuder en trafiksäker cykelrutt med fler mörkblå prickar nära den röda referenslinjen vid värde 1 på x-axeln. Det finns även fler tätortspär över kommungränserna men där fördelningen av de mörkblå prickarna följer det mönster som presenteras i diagram 11.

Andelen cykelvägar längs större vägar genom tätorter är lägre när staten är väghållare

Konsultföretaget Tyréns studie av framkomligheten längs vägar inom tätortsgränserna²³ visar att kommunala gator och vägar i högre utsträckning än statliga har långsgående gång- och cykelbanor (se diagram 9 nedan). Vi har fokuserat analysen på vilken cykelinfrastruktur som finns längs vägar som klassats som B3 (bilväg som är olämplig för de flesta cyklisterna) och B4 (bilväg som är olämplig för samtliga cyklisterna). För klassen B3 är skillnaden 83 procent mot 41 procent. För de ännu mer trafikerade B4-vägarna är andelen 73 procent mot 42 procent.²⁴

Det kan sammanfattningsvis konstateras att statens vägar inom tätorter överlag har färre tillhörande cykelvägar. Detta kan i vissa fall vara ett resultat av att en cykelväg inte är nödvändig längs med en större led, då den skulle uppfattas vara mindre attraktiv än alternativen. En mängd tätorter har dock en statlig väg som huvudsaklig sammanbindande väg inom tätorten, och i dessa fall kan avsaknad av cykelväg utgöra ett betydande framkomlighetshinder.

Diagram 9 Andel av vägar som är olämpliga att gå och cykla på genom tätort som har eller inte har långsgående gång- och cykelbana

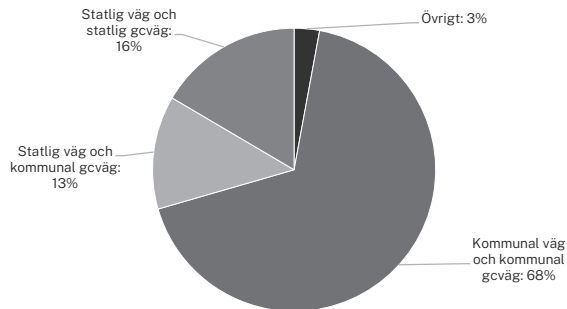


²³ E-post från Jonas Hedlund, Tyréns, 2025-02-25.

²⁴ Att andelen gång- och cykelvägar generellt sett är lägre utmed B4-vägar kan höras samman med att B4-vägar vanligtvis förekommer i tätorternas utkanter, exempelvis som ringleder, där behovet av långsgående gång- och cykelvägar är mindre.

Utifrån analysen kan det också konstateras (se diagram 10 nedan) att det är vanligt att kommunala gång- och cykelbanor byggs längs med de statliga vägarna. Det omvända, att statliga cykelvägar byggs längs med kommunala vägar med låg cykelbarhet, förefaller inte förekomma alls. Det kan höra samman med att det inte är tillåtet enligt väglagen (se avsnitt 3.2 i granskningsrapporten). Nedanstående diagram visar ungefärlig fördelning, men de exakta procentsatserna bör tolkas med viss försiktighet på grund av metodbegränsningar.

Diagram 10 Väghållare för långsgående gång- och cykelbanor i tätort utmed vägar och gator som är olämpliga att cykla utmed, exakta procentsatser ska läsas med viss försiktighet



Vi konstaterar att kommuner i relativt många fall har byggt kommunala cykelvägar för att lösa framkomlighetsbrister längs statliga vägar.

Referenslista

Baier och Standaert, "Gravity Models and Empirical Trade", *Economics and Finance*, 2020-03-31, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190625979.013.327>, hämtad 2025-03-28.

Lenormand m.fl. "Systematic comparison of trip distribution laws and models", *Journal of Transport Geography* 51, 158-169, 2016, <https://arxiv.org/pdf/1506.04889>, hämtad 2025-03-28.

Trafikverket, *Cykelleder för rekreation och turism – Klassificering, kvalitetskriterier och utmärkning*, Version 3.0, 2021.

Trafikverket, *Vägutformning – val av standard*, publ nr 2024:149, 2024.

Trafikverket, *Vägars och gators utformning – Krav med rådtext*, TRVINFRA-00396, 2024.

Trafikanalys, *Cyklandets utveckling i Sverige – en analys av de nationella resvaneundersökningarna*, rapport 2015:14, 2015.

Tyréns, "Cykelbarhet – ett underlag för kartor och analyser", https://www.tyrens.se/projekt/samhaellsplanering/cykelbarhet-ett-underlag-foer-kartor-och-analyser/?gad_source=1&gclid=EA1aIQobChMIrsKZu_2GiwMVQAWiAx0xCskEAA_YASAAEgKwX_D_BwE, 2025-01-10.

Tyréns, "Portal för ArcGis – cykelbarhet_241104_gdb-Overview", <https://gis.tyrens.se/portal/home/item.html?id=d009a714e17f4492aa9a5f4e5a689415>, hämtad 2025-03-28.

Tyréns/Stadsutvecklingsbloggen, "Cykelvägarna som bara måste byggas", <https://blogg.tyrens.se/stadsutvecklingsblogg/cykelvagarna-som-bara-maste-byggas/>, hämtad 2025-03-28.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 november 2025

Närvarande: statsrådet Busch, ordförande, och statsråden Svantesson, Edholm, Jonson, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottnér, Wykman, Malmer Stenergård, Liljestrånd, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Larsson, Britz, Lann

Föredragande: statsrådet Carlson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om statens arbete med att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken

