

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se
Dnr. LI2025/01587

REMISSYTTRANDE 2025-12-30

Cykelfrämjandets yttrande över Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026–2037, LI2025/01587

Cykelfrämjandet lämnar härmed sitt yttrande över Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2026-2037.

Cykelfrämjandet är en rikstäckande ideell organisation som verkar för ökad och säker cykling i hela landet. Vi samlar medlemmar, lokalföreningar och samarbetspartners som dagligen ser hur god cykelinfrastruktur bidrar till bättre folkhälsa, klimatomställning och mer attraktiva städer och orter.

I vårt yttrande har vi granskat Trafikverkets förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen utifrån ett cykelperspektiv.

Läsanvisning

Vårt svar har tre delar:

1. Generella synpunkter på förslaget till infrastrukturplan
2. Fördjupade synpunkter som rör cykelfrågor specifikt
3. Våra rekommendationer för det fortsatta arbetet och färdigställandet av den nationella planen

1. Generella synpunkter på förslaget till infrastrukturplan

Kort om Trafikverkets uppdrag och utgångspunkter för nationell plan

Trafikverkets prioriteringar utgår från två övergripande transportpolitiska mål: funktionsmålet om tillgänglighet och hänsynsmålet som rör miljö och hälsa. Arbetet för att nå dessa mål styrs av fyrstegsprincipen, ett trafikslagsövergripande synsätt och ett stråkperspektiv. Fyrstegsprincipen innebär att man först prövar åtgärder som minskar eller förändrar transportbehovet, sedan åtgärder som gör det befintliga systemet mer effektivt, därefter mindre ombyggnader och i sista hand investeringar i ny infrastruktur.

Trafikverkets arbete styrs också av Sveriges klimatmål: att nå nettonollutsläpp år 2045 och därefter skapa negativa utsläpp. Som etappmål ska utsläppen från inrikes transporter, exklusive flyg, minska med minst 70 procent mellan 2010 och 2030. Inom EU:s ESR-sektor, där inrikes transporter ingår, ska utsläppen minska med 50 procent mellan 2005 och 2030. Trafikverkets analyser visar att dessa mål kan nås genom en kombination av elektrifiering, ökad användning av biodrivmedel och minskad trafik med fossildrivna fordon.

Den nationella planen för transportinfrastrukturen är Trafikverkets viktigaste verktyg för att omsätta de transportpolitiska målen och klimatmålen i handling. Planen styr vilka investeringar, underhållsinsatser och åtgärder som ska genomföras i transportsystemet under en längre period. Genom att prioritera satsningar som stärker tillgänglighet, miljö och hälsa skapar planen förutsättningar för att nå både funktionsmålet och hänsynsmålet.

Infrastrukturplanen är också central för klimatmålen. Genom att styra utvecklingen mot elektrifiering, förbättrad kollektivtrafik, effektivare godstransporter och åtgärder som främjar gång, cykel och kollektivtrafik bidrar planen till minskade utsläpp från transportsektorn. På så sätt fungerar infrastrukturplanen som en konkret länk mellan de övergripande målen och de åtgärder som faktiskt genomförs i transportsystemet.

Klimatmålen lyser med sin frånvaro – lämnar planen utan tydlig riktning

Klimatmålen bör vara en självklar utgångspunkt för den nationella planen. De svenska klimatmålen är beslutade med bred majoritet av Sveriges riksdag och EU:s närliggande ESR-klimatkrav är förpliktigande för medlemsstaterna med krav på att köpa utsläppsrätter eller betala böter om de kumulativa nivåerna överskrids. Det skulle få betydande konsekvenser för både samhällsutvecklingen och ekonomin om målen inte uppnås.

Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att planförslaget inte bidrar till målet.

Trafikverket konstaterar i miljökonsekvensbeskrivningen¹ att *“klimatmålet om minst 70 procents minskning av utsläppen till 2030 jämfört med 2010 inte nås”*. Inte heller uppfylls EU:s ESR-krav för Sverige, och både etappmålen och de långsiktiga målen om ökad andel gång-, cykel- och kollektivtrafik missas tydligt.

Planförslaget beräknas minska de ackumulerade utsläppen med cirka en halv miljon ton fram till 2045 jämfört med en utveckling utan planförslaget, vilket motsvarar ungefär 0,5 procent. En så liten effekt innebär i praktiken att planförslaget inte bidrar på ett meningsfullt sätt till Sveriges klimatarbete – det är ett slag i luften och det skjuter Sveriges klimatarbete på framtiden.

Vi menar att förslaget till infrastrukturplan helt bortser från klimatmålen och underskattar infrastrukturens klimatpåverkan. I planförslaget konstateras bland annat att *“infrastrukturåtgärder i sig ger mycket*

¹ <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002037/FULLTEXT01.pdf>

begränsade bidrag till minskade utsläpp". Detta är direkt motsägelsefullt eftersom nya vägar och förbättrad framkomlighet för vägtransporter ökar vägtrafikarbetet och därmed klimatutsläppen.

Även påståendet att *"klimatutsläppen generellt har mycket liten betydelse i samhällsekonomiska nyttokostnadsanalyser"* är anmärkningsvärt. Det speglar tydligt hur Trafikverket värderar målpuffyllelse och kostnaden för att missa målen. Myndigheten tycks ha satt kostnaden för ESR-överskridande till noll, vilket är direkt samhällsfrånvänt.

Ett tredje exempel på ett tveksamt och missvisande konstaterande är att: *"I allmänhet är indirekta effekter sannolikt försumbara"*. Som källa anges en 12 år gammal skrift² skriven av Trafikverkets egen måldirektör. Det finns åtskilliga studier som visar att fler vägar leder till ökad biltrafik, och att förbättrad framkomlighet för bil samtidigt minskar kollektivtrafikens konkurrenskraft. Fenomenet kallas inducerad trafik – ett väl dokumenterat och allmänt accepterat resultat inom transportforskningen.

Cykelfrämjandet och Svenska Cykelstäder föreslår:

- I det fortsatta arbetet med infrastrukturplanen ska klimatmålen vara en central utgångspunkt, kompletterat med en ekonomisk analys av kostnaden för att inte uppfylla EU:s ESR-krav.

Låsningen till prognoser – ger en plan utan framtidsförankring

De politiska målen för miljö, klimat, folkhälsa och god bebyggd miljö pekar entydigt på behovet av minskad trafik och lägre utsläpp. Trots detta är det prognoser om ökande trafikmängder som styr prioriteringen av åtgärder i den nationella planen. I Trafikverkets basprognos³ bedöms personbilsresandet öka med 26 % till 2037. Detta kan jämföras med prognosen för befolkningsökningen på cirka 12 %.

Vi menar att basprognosen överskattar det framtida personbilsresandet. Till att börja med noterar vi att trafikarbetet i personbil per capita minskade med fyra procent mellan 2000 och 2024, samtidigt som Sveriges BNP per capita ökade med 30 procent i fasta priser. Det visar att körsträckan per person kan minska trots ökat välstånd. Detta styrks av studier från Trafikanalys, som visar att Trafikverkets tidigare prognoser konsekvent har överskattat den faktiska trafikutvecklingen för personbilsresandet, och underskattat utvecklingen för andra trafikslag. Mellan 1997 och 2020 förutspåddes en ökning av det totala bilresandet med 46 procent, medan den verkliga ökningen blev 17 procent. Samma prognoser för persontågstrafiken förutspådde en 29 procents ökning – ökningen blev hela 108 procent⁴.

Att utbyggnaden av Sveriges infrastruktur idag styrs av prognoser om att biltrafiken ska öka gör att skattemedel går till investeringar som ökar utsläppen. Detta är inte en rationell användning av offentliga medel. Vi anser att basprognoserna behöver ses över – det är inte rimligt att Trafikverket upprepade gånger överskattar biltrafikens utveckling.

Ännu viktigare är dock att låta målen, och inte prognoser, ligga till grund för infrastrukturplaneringen. Vi menar att basprognosen om ökad biltrafik går stick i stäv med klimatmålet. I målen anges att transportererna behöver minska men i basprognosen antas en snabb trafikökning, vilket är styrande för prioriteringen av infrastrukturåtgärder i den nationella infrastrukturplanen. Låsningen till prognoser frångår de transportpolitiska målen samtidigt som det ökar risken för ökad trafik genom att skapa utrymme för den

² Börjesson, M., Eliasson, J. och Isacson, G. (2013), Infrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt, i Tillväxt- och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning – En litteraturöversikt, Specialstudie nr 37, december 2013, Konjunkturinstitutet

³ <https://bransch.trafikverket.se/contentassets/7e1063efbcfd4b34a4591b0d4e00f855/2024/prognos-for-persontrafiken-2045--trafikverkets-basprognoser-2024.pdf>

⁴ <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Samhallsekonomisk-analys-och-trafikanalys/Aktuellt/2024/trafikprognoser-och-verklig-trafikutveckling-1975-2024/>

trafikökning som beräknas komma. Prognosen blir följaktligen en självuppfyllande profetia som går tvärt emot målet om minskade utsläpp.

Cykelfrämjandet och Svenska Cykelstäder föreslår – i enlighet med Klimaträttsutredningens slutbetänkande:

1. "Det ska införas ett tillägg i 1 § förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur som anger att den nationella planen ska bidra till att de transportpolitiska målen uppnås och, i samma syfte bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar."
2. "Det ska läggas till i 1 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket att myndigheten ska verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar."
3. "I 2 § förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. läggs till en ny punkt 10 om att statlig medfinansiering får beviljas för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller ombyggnationer av transportinfrastruktur genom att påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller genom en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. En ny 1 § 5 möjliggör medfinansiering till kommuner och regioner för sådana åtgärder."
4. "Det ska förtydligas att Trafikverkets uppdrag är bredare än infrastrukturplanering genom ett tillägg i 1 § förordningen med instruktion för Trafikverket om att myndigheten ska planera, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur."
5. "Det ska anges i 3 § förordningen med instruktion för Trafikverket att myndigheten ska stödja andra aktörer i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Regeringen ska ge Trafikverket i uppgift att precisera formerna för hur andra aktörers arbete ska stödjas, i samråd med representanter för berörda parter på regional och lokal nivå."
6. "Genom tillägg i 4 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur och i 4 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska planupprättaren bedöma om tidigare beslutade men ännu inte byggstartade infrastrukturobjekt följer den inriktning som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen."
7. "2 § 5 förordningen med instruktion för Trafikverket ska ändras så att myndigheten ska ta fram och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för en trafikprognos. Scenarierna ska tas fram i samverkan med andra myndigheter och organ. Scenarier för ett transporteffektivt samhälle med minskad biltrafik, lastbilstrafik och inrikes flygresande ska ligga till grund för val och dimensionering av åtgärder inom transportplaneringen och för strategiska miljöbedömningar inom ramen för densamma. Trafikverket får i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter precisera hur den scenariobaserade arbetsmetodikerna bör utformas. Ett tillägg i 8 § förordningen med instruktion för Trafikverket ska också införas om att Trafikverket ska bistå planeringsansvariga myndigheter och organ vid utarbetandet av regionalt anpassade scenarier för trafikutvecklingen."
8. Motsvarande förändringar bör även göras i förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Fyrstegsprincipen på undantag – styr den överhuvudtaget planeringen?

Fyrstegsprincipen har funnits i svensk transportplanering sedan 1990-talet, och skrevs in i de nationella planeringsdirektiven redan 2002. Problemet är att fyrstegsprincipen alldeles för sällan används i praktiken. Flera studier och utvärderingar visar att kommuner, med stöd av Trafikverket, ofta hoppar över steg 1- och 2-åtgärder och satsar direkt på steg 3- och 4-åtgärder⁵. Resultatet blir slöseri med både utsläpp och resurser.

⁵ Fernström, A., Johansson, F., Tornberg, P. (2016). Livet efter ÅVS - FOI-studie om förutsättningar för genomförande av steg 1-2-åtgärder efter avslutad åtgärdsvalsstudie. WSP Analys & Strategi. Tornberg, P, Odhage, J. (2018). Meningen med gemensamma planeringssammanhang – En studie i nyttan med åtgärdsvalsstudier. Avdelningen för Urbana och regionala studier, Institutionen för Samhällsplanering och miljö, KTH. Strömblad, E., Malmström, C., Fogelholm, R. (2017). Steg 1- och 2-åtgärder i regional och kommunal planering: Hinder och uteblivna nyttor. Studie genomförd på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting. WSP Analys & Strategi.

Steg 1- och 2-åtgärder kan ofta genomföras till låg kostnad, vilket både sparar statliga medel och skapar långsiktiga beteendeförändringar. Men eftersom statligt stöd för sådana åtgärder är begränsat, väljer många kommuner i stället direkt att satsa på steg 3- och 4-åtgärder, som är dyrare.

Det här är ett problem som går tvärt emot fyrstegsprincipen. Det medför nämligen att Trafikverket bara kan finansiera de första stegen i fyrstegsprincipen om det sker i samband med ombyggnad eller nybyggnation. Följden blir att samtliga inblandade – kommuner, regioner och Trafikverket – har incitament att gå direkt på just ombyggnad eller nybyggnation.

Regeringen har identifierat behovet av tydligare villkor för statlig medfinansiering av steg 1- och 2-åtgärder. Därför gav regeringen Trafikverket i juli 2024 i uppdrag att ta fram förslag. Uppdraget omfattade också åtgärder inom kommuners och regioners ansvarsområden som är både kostnadseffektiva och samhällsekonomiskt lönsamma.

Uppdraget redovisades av Trafikverket i februari 2025. Tyvärr visar Trafikverkets svar ingen förståelse för frågan. Myndigheten håller fast vid sin tidigare tolkning av regelverket, vilket innebär att staten inte kan medfinansiera steg 1- och 2-åtgärder. Precis som tidigare ger Trafikverket inga argument för denna ståndpunkt, och presenterar inga förslag för att ändra regelverket så att medfinansieringen skulle bli möjlig.

Trots att fyrstegsprincipen formellt ska vägleda infrastrukturplaneringen, används den i praktiken inte på ett konsekvent sätt. I framtagandet av infrastrukturplanen prioriteras ofta stora fysiska åtgärder – steg 3 och 4 – framför kostnadseffektiva och beteendeförändrande insatser. Detta sker trots att dessa tidiga steg ofta är både samhällsekonomiskt lönsamma och effektiva för att minska klimatpåverkan.

Vi menar att fyrstegsprincipen behöver användas mer systematiskt och att den ska vara styrande i arbetet med infrastrukturplanen. Vi menar också att klimatpåverkan ska bli en avgörande faktor vid val av åtgärder. Fyrstegsprincipen kan inte längre bara *vägleda*; den ska *styra* besluten. Samtidigt behöver det nationella stödet för steg 1- och 2-åtgärder (tänka om och optimera) kraftigt förstärkas och kompletteras med nya stödsystem för lokala satsningar. Detta skulle möjliggöra en hållbar och kostnadseffektiv infrastruktur.

Cykelfrämjandet och Svenska Cykelstäder föreslår:

- Att göra fyrstegsprincipen styrande vid val av åtgärder och ekonomiska prioriteringar.
- Att Trafikverket får ett tydligt uppdrag att ge kommuner ekonomiskt och kunskapsmässigt stöd för steg 1- och 2-åtgärder, genom justeringar i myndighetsinstruktionen och övriga relevanta förordningar som styr myndigheten

Majoritetens resvanor och önskemål ignoreras

En klar majoritet av Sveriges befolkning, ungefär 2 av 3, reser redan hållbart och inom gränsen för klimatmålets uppfyllelse. Den övriga tredjedelen har ett resebeteende som klart överskrider gränsen för klimatmålets uppfyllelse⁶. I stället för att gynna den majoritet som reser hållbart, prioriterar den nationella planen åtgärder som främjar den minoritet som står för den största delen av utsläppen. Detta innebär att förslaget till nationell plan inte beaktar de krav som klimatomställningen ställer på transportsektorn.

Den nationella planen möter heller inte den tydliga efterfrågan som finns hos en majoritet av befolkningen. 8 av 10 invånare vill se satsningar på hållbara transporter som gång-, cykel- och kollektivtrafik enligt

⁶ Smidfelt Rosqvist et al (2025), Individvariationer i resande för identifiering av fungerande klimatomställningsåtgärder, Trivector rapport 2025:45

genomförda enkätstudier⁷. En klar majoritet vill se åtgärder som prioriterar dessa trafikslag framför bilen. Den nationella planen levererar i stället lösningar för minoriteten, där bilen är det främsta transportvalet. Därmed främjar planförslaget en utveckling där biltrafiken kraftigt utvecklas enligt framtagna prognoser.

Cykelfrämjandet och Svenska Cykelstäder föreslår:

- Att infrastrukturplaneringen och inriktningen i nationell plan skiftar fokus från "predict and provide", där planeringen utgår från prognosticerad efterfrågan, till "decide and provide" – där planeringen utgår från önskade framtidsscenarioer.
- Att ompröva objekt i nationell plan utifrån hur de passar in och bidrar till ett transporteffektivt samhälle med mindre biltrafik och inte enbart utifrån samhällsekonomisk lönsamhet.

2. Synpunkter som rör cykelfrågor specifikt

I en plan där anslagen är större än någonsin – minskar anslagen till cykling

Vi vill börja med det som är bra. Förslaget till infrastrukturplan lyfter fram aktiva transporter och kopplingen mellan gång, cykel och folkhälsa. I planen framhålls att ökad cykling kan bidra till ett effektivt och hållbart transportsystem med tydliga hälsoeffekter.

"Det finns en bred samsyn om att ökad gång och cykling har potential att bidra till utvecklingen av ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem".

Planförslaget har en tydlig ambition att öka cyklingen i Sverige som ett led i att främja folkhälsan. Förslaget pekar på behovet av att generellt förbättra villkoren för att cykla.

"Förutsättningarna för gång och cykling behöver förbättras för att öka användningen av dessa transportmedel. Genom att främja gång och cykling kan man öka människors fysiska aktivitet och därmed förebygga sjukdomar och förbättra hälsan."

Men trots detta saknas åtgärder för att vända utvecklingen. Tvärtom minskar anslagen för cykel jämfört med föregående infrastrukturplan. Endast 2 promille av planens totalt 1 171 miljarder kronor – den största ramen någonsin – reserveras för cykelåtgärder. Detta är långt under cykelns andel av antalet resor i Sverige, som uppgår till cirka 12 procent.

Totalt har anslagen till trimningsåtgärder för ökad och säker cykling minskat med 25 procent jämfört med föregående planperiod (-848 mnkr). I praktiken är denna minskning ännu större eftersom ingen hänsyn tagits till inflation och de stora kostnadsökningar som skett inom anläggning sedan 2022.

Att anslagen minskar är allvarligt av flera skäl. För det första går detta direkt emot de uttalade ambitionerna att öka cyklandet och förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken. Utan långsiktig och tillräcklig finansiering riskerar både utbyggnad och upprustning av viktiga cykelstråk att stanna av. För det andra har statliga satsningar på cykling ett stort symbolvärde. En minskning av anslagen riskerar att underminera cykeln som färdmedel - cykling prioriteras lägre än andra trafikslag trots välkända behov och nationella klimatmål. Det handlar inte bara om pengar, utan om vilken riktning Sverige vill ta i transportpolitiken.

Vi menar att planförslaget uppvisar en förvånande obalans och brist på rättvisa där cykelåtgärder inte får anslag i proportion till den andel resor som görs eller skulle kunna göras med cykel. Vi ser ett stort behov av

⁷ <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstillningen/sveriges-klimatarbete/allmanhetens-kunskap-och-attityder-till-klimatfragor/>

investeringar till cykelåtgärder och vill lyfta Österrike och Irland som exempel: bägge länderna har avsatt 10 procent av sina nationella infrastrukturplaner till cykelåtgärder. Vi efterfrågar liknande satsningar i Sverige.

Cykelfrämjandet och Svenska Cykelstäder föreslår:

- Att öka anslagen till statliga investeringar i cykelinfrastruktur betydligt, i likhet med Irland och Österrike

Trafikverket blundar för sitt ansvar

Det är motsägelsefullt att cykeln pekas ut som en nyckel i omställningen till ett hållbart transportsystem samtidigt som anslagen minskar. Vi ser flera bidragande faktorer till detta.

De minskade anslagen beror inte på minskade behov – utan på Trafikverkets interna ineffektivitet. Det har att göra med att tidigare satsningar på cykelåtgärder i den nationella planen och länsplanerna inte har genomförts som planerat. Endast hälften av de avsatta medlen för cykelåtgärderna i cykelpotten och länsplanerna har använts, vilket framgår av Riksrevisionens granskning av regeringens, Trafikverkets och Transportstyrelsens arbete med att förbättra förutsättningarna för cykeltrafiken. Trafikverket har helt enkelt inte haft förmågan att arbeta upp de medel som legat i planen. Detta behöver åtgärdas skyndsamt, och i kommande planperiod krävs ett tydligare fokus på att Trafikverket verkligen upparbetar de tilldelade resurserna. Så här skriver Riksrevisionen i sin rapport⁸:

”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.”

En granskning av Stockholms länstransportplan⁹ är talande för situationen. Där återfinns sex namngivna cykelobjekt i nuvarande länstransportplan, med staten som väghållare. Fram till idag har fyra av dessa objekt ännu inte påbörjats, vilket innebär en försening på i genomsnitt 5 år per objekt. Detta är ett tydligt tecken på hur lågt prioriterad cykelinfrastruktur är inom Trafikverket vid resurssättning och genomförande av objekten.

En ytterligare anledning till uteblivna satsningar är att regeringen och Trafikverket behandlar cykelinfrastrukturen som en i huvudsak kommunal och regional angelägenhet. Samtidigt visar Riksrevisionens granskning att de största säkerhetsbristerna i den regionala cykelinfrastrukturen finns inom just det statliga väghållarskapet.

Staten är väghållare för 40 - 50 % av de pendlingssträckor där trafiksäker cykelväg saknas (med pendlingssträckor menas här upp till 13 km mellan tätorter). Resultatet blir att cykeln får stå tillbaka när nationella medel fördelas trots strategiska mål som säger något annat.

Vi menar att Trafikverket underskattar cykelns potential liksom sin egen roll som väghållare för regional cykelinfrastruktur. Potentialstudier för Västra Götaland¹⁰, Region Gävleborg¹¹, Skåne, Södermanland¹² och Stockholm¹³ visar på en stor outnyttjad potential att öka cyklingen mellan tätorter utanför de större

⁸ <https://www.riksrevisionen.se/download/18.424f8401196b388bb95492c/1746944311371/RiR-2025-11-rapport.pdf>

⁹ <https://www.regionstockholm.se/regional-utveckling/infrastruktur-och-transport/reviderad-lansplan-ute-pa-remiss/>

¹⁰ <https://www.vgregion.se/regional-utveckling/omraden/infrastruktur/strategier/strategisk-plan-for-okad-cykling/potentialstudie/potentialstudie-region-gavleborg>

¹¹ <https://www.regiongavleborg.se/samverkanswebben/regional-utveckling/infrastruktur--transporter/hallbara-transporter/cykelpotentialen-i-gavleborg/>

¹² <https://utvecklasormland.se/publikationer/rapport-potential-och-utmaningar-med-okat-cyklande/>

¹³ <https://arcg.is/ODWCX9>

städerna. Samtidigt visar den senaste nationella resevaneundersökningen att över en tredjedel av alla bilresor är under fem kilometer. Många av dessa kan ersättas med cykel. Men det förutsätter rätt infrastruktur.

Idag är det ofta Trafikverket som är den svaga länken i kedjan som bildar cykelvägnätet. Riksrevisionen konstaterar att cykelinfrastrukturen i Sverige är långt ifrån trafiksäker och sammanhängande¹⁴. De konstaterar också att det oftare är Trafikverket än kommunerna som är väghållare för de vägar där framkomlighet och säkerhet för cyklister brister. I ett system där det finns "missing links" uppnås inte full effekt av andra cykelsatsningar. Trafikverket behöver därför ta ansvar för att skapa ett sammanhängande cykelvägnät.

Det finns även exempel på där Trafikverket helt enkelt bygger bort möjligheten för cykling. I vissa projekt där länsvägar byggs om till 2+1-vägar, har nämligen cykelvägen prioriterats bort när projekten tvingats till kostnadsbesparingar. Nationell plan innehåller fortsatta investeringar i 2+1-vägar utan rimliga alternativ för cyklister. Detta i kombination med satsningar på fler tunga och långa lastbilar på vägarna gör det i praktiken omöjligt att cykla säkert på stora delar av landsbygden.

Cykelfrämjandet och Svenska Cykelstäder föreslår:

- Att Trafikverket kartlägger varför anslagen till cykelåtgärder i länsplanerna inte används och varför Trafikverket inte prioriterar genomförandet av dessa åtgärder. Att identifiera orsakerna är avgörande för att Trafikverket ska undvika samma problem under kommande planperiod.

Omoderna lagar bromsar cykelsatsningar – planen tappar fart

En ytterligare bromskloss för cykelns utveckling är de lagar som begränsar Trafikverkets möjligheter att bygga ut statlig cykelinfrastruktur – väglagen och anläggningslagen.

Trafikverket tolkar väglagen som att det ska finnas ett funktionellt samband mellan cykelvägen och en allmän väg. Cykelvägen måste med andra ord ligga så nära den allmänna vägen att den kan sägas avlasta den. Anläggningslagen säger att Trafikverket inte får anlägga eller äga enskilda vägar, och inte heller anlägga fristående cykelvägar i anslutning till befintliga enskilda vägar. Eftersom enskilda vägar utgör den största delen av Sveriges vägnät skapar det stora begränsningar.

Med nuvarande regelverk och tolkningar, som Riksrevisionens granskning bedömer är felaktiga, riskerar den nationella planen att missa en avgörande möjlighet att stärka cyklingen. Trafikutskottet har därför tillkännaggett att regeringen bör föreslå möjligheter att anlägga fristående cykelvägar utan krav på anslutning till vägar avsedda för motortrafik. För att den nationella planen ska möjliggöra ett sammanhängande och funktionellt cykelvägnät behöver regeringen modernisera väglagen och se över anläggningslagen.

Dessa frågor behöver hanteras i det fortsatta arbetet med den nationella planen.

Cykelfrämjandet och Svenska Cykelstäder föreslår:

- Att regeringen tar Trafikutskottets tillkännagivande på allvar och moderniserar väglagen samt ser över anläggningslagen.

Slopade stadsmiljöavtal – utan ersättning

¹⁴ <https://www.riksrevisionen.se/download/18.424f8401196b388bb95492c/1746944311371/RiR-2025-11-rapport.pdf>

Utan större investeringsposter och gemensamma ambitioner riskerar cykelinfrastrukturen att inte räcka till för vardagsresorna. Därför är det alarmerande att Trafikverket väljer att minska anslagen till cykelåtgärder.

Särskilt allvarligt är att stadsmiljöavtalen avvecklas utan att ersättas av ett likvärdigt stöd. Den nationella planen konstaterar att stadsmiljöavtalen haft stor effekt på utbyggnaden av kommunal cykelinfrastruktur, och även bidragit till minskat bilresande och ökat resande med hållbara färdmedel.

Planförslaget utlovar att leverera största möjliga samhällsnytta och samhällsekonomiskt effektiva åtgärder. Samtidigt blundar förslaget för de samhällsekonomiska vinster som följer av ett ökad cyklande och minskat bilåkande. Studier visar bland annat att:

- Varje miljard som investeras i satsningar på ökad cykling beräknas ge 9 miljarder tillbaka i folkhälsovinster¹⁵.

- Samhället sparar 1,40 kronor för varje cyklad kilometer, medan varje kilometer med bil kostar samhället 1,50 kronor i form av kostnader för klimatförändringar, trängsel och stillasittande¹⁶.

När avtalen avvecklas, försvagas ett av de få statliga styrmedel som har lett till fler hållbara resor. Ett av de mest verkningsfulla verktygen för att utveckla kommunal cykelinfrastruktur tas bort. Trafikverket pekar finger åt kommunerna men skär bort deras finansieringsmöjligheter.

Vi ser en stor brist i att planen saknar satsningar på lokala åtgärder. Samtidigt ser vi gärna en ny form av samverkansavtal mellan stat och kommuner och regioner, där staten tar på sig en del av finansieringen för just lokala satsningar på transporteffektivitet. Vi ser ett behov av att avtalet ska kunna tecknas med alla kommuner och regioner. Det ska också vara möjligt för närliggande kommuner att söka tillsammans för gemensamma åtgärder.

Avtal och finansiering behöver ske på en rättvis och geografiskt balanserad grund. En möjlig lösning är att finansieringsnivåerna viktas så att insatser som särskilt riktar sig till sårbara och mer resurssvaga grupper får en högre andel statligt stöd.

Inspiration för detta kan hämtas från de norska Byveksavtalen och de finska avtalen för markanvändning, boende och trafik (MBT-avtalen).

Cykelfrämjandet och Svenska Cykelstäder föreslår:

- Att Stadsmiljöavtalet återinförs eller ersätts med ett nytt samverkansavtal mellan stat och kommun. Gärna med ett ökat fokus på landsbygden som även inkluderar regionala cykelstråk och i linje med de norska Byveksavtalen som tecknas mellan kommuner, regioner och stat för att säkerställa att biltrafiken inte ökar.

Cykelns hälsoeffekter framhävs – men kan inte värderas i planförslaget

Forskning visar att stillasittandet ökar i Sverige över alla åldersgrupper¹⁷. Framför allt är det vardagsrörelsen som minskat. Brist på rörelse är ett av våra största folkhälsoproblem, där mer än hälften av Sveriges vuxna befolkning lider av övervikt eller fetma¹⁸ med omfattande konsekvenser för både individer och samhällets

¹⁵ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800915000907>

¹⁶ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800915000907>

¹⁷ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/fysisk-aktivitet-och-stillasittande/fysisk-aktivitet-och-stillasittande-i-befolkningen/>

¹⁸ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/overvikt-och-obesitas/overvikt-och-obesitas-i-befolkningen/>

resurser. Folkhälsomyndigheten har beräknat samhällets kostnader för sjukdomar relaterade till det omfattande stillasittandet till omkring 16 miljarder kronor – per år¹⁹.

Regeringen har därför gett Folkhälsomyndigheten i uppdrag att genomföra en nationell kraftsamling för att öka vardagsrörelsen. Trafikverket kommer även genomföra en nationell kraftsamling för ökad cykelhjälm användning under 2026. Men goda råd och kampanjer om ökad cykling står sig platt när säker infrastruktur saknas. En ändring i beteende kan uppnås först då både säker och sammanhängande cykelinfrastruktur och styrmedel för minskad bilanvändning eller sänkta hastigheter, finns på plats.

Aktiva resor och cykling har minskat sedan 2019²⁰. I det läget borde cykel och andra aktiva transporter vara högt prioriterade i den nationella planen. Det ger barn och unga möjlighet att röra sig självständigt i vardagen, och för vuxna stärks jämlikheten i transportsystemet eftersom många hushåll idag inte har bil. Dessutom ger cykeln tillgång till ökad daglig motion. Varje cykelresa innebär en investering i människors välbefinnande, minskad sjuklighet och ett mer hållbart samhälle – något som borde vara en självklar del av den nationella planeringen, inte ett undantag.

Idag finns verktyg för att beräkna cyklingens hälsovinster²¹. Dessa beräkningar är dock inte accepterade av Trafikverket. Orsaken är den så kallade internaliseringsgraden – osäkerheten kring hur stor andel av cyklisterna som väljer att cykla just på grund av hälsofördelarna. Trafikverket använder denna osäkerhet som motiv för att helt avstå från att räkna hem betydande folkhälsovinster. Detta har varit känt sedan minst 2012²², och är ännu inte löst.

Vi menar att de hälsovinster som följer av ökad cykling ska tas med i de samhällsekonomiska beräkningarna. Det är logiskt i en plan som ska prioritera åtgärder som är samhällsekonomiskt effektiva och som bidrar till ökad folkhälsa.

Cykelfrämjandet och Svenska Cykelstäder föreslår att:

- Trafikverket får i uppdrag att skyndsamt ta fram en samhällsekonomisk värdering av cykling så att cyklingens hälsoeffekter kan värderas i samhällsekonomiska kalkyler

Brist på cykelprognoser – försvårar prioriteringen av åtgärder

För att kunna prioritera cykelåtgärder på ett effektivt sätt krävs prognoser för cykeltrafikens utveckling. Utan den kunskapen riskerar cykelinvesteringar att förbises. Redan inför planrevideringen 2022 konstaterades att tillförlitligt prognosverktyg för cykeltrafik saknades. Det innebär att cykeltrafikens framtida behov inte värderas på samma sätt som övriga transportslags och att cykelinvesteringar riskerar att prioriteras ned.

Med elcykelns intåg har cykelns potential för regionala resor ökat. Elcykling innebär både fler och längre cykelresor samt högre cykelhastighet. Idag är var tredje ny cykel som säljs en elcykel. Men idag kan inte dessa potentialer tas med i den regionala planeringen. Cykel är inte integrerad i de regionala eller nationella prognosmodellerna vilket innebär att cykelns regionala potential försummas. Dagens planeringsprocess för regionala cykelvägar bygger i huvudsak på den så kallade Kågesonmodellen som togs

¹⁹ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/56e9f2cdccf746b584fed5828db9d9f8/samhallsekonomiska-kostnader-kopplat-till-stillasittande-och-otillracklig-fysisk-aktivitet.pdf>

²⁰ <https://www.trafa.se/transportmonster/RVU-Sverige/>

²¹ Health Economic Assessment Tool (HEAT) for walking and cycling, 2019

²² Börjesson & Eliasson (2012), The value of time and external benefits in bicycle appraisal, CTS Working Paper 2011:22

fram av dåvarande Vägverket 2007 i en tid då elcyklar var sällsynta och arbetsmarknadsregionerna var mindre²³.

Fortfarande saknas prognoser för cykeltrafikens utveckling. Det är allvarligt eftersom ett trafikslag som redan är satt på undantag riskerar att fortsätta osynliggöras i den nationella infrastrukturplaneringen när grundläggande beslutsunderlag saknas. Vi uppmanar därför Trafikverket att ta fram prognoser för cykeltrafik och integrera dessa som ett centralt underlag i arbetet med nationell plan.

Cykelfrämjandet och Svenska Cykelstäder föreslår att:

- Trafikverket får i uppdrag att skyndsamt ta fram verktyg och modeller för att prognostisera cykeltrafikens utveckling och för att kunna beräkna cykelpotential och restidvinster av cykelinvesteringar som underlag för samhällsekonomiska kalkyler

Slå fast det färdigutredda målet för cykling – ge färdriktning

Sverige har redan utrett ett mål för cyklingen. Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) fick i uppdrag av tidigare regering att ta fram en målstruktur och föreslå indikatorer och system för uppföljning. VTI har efter ett regeringsuppdrag föreslagit mål för ökad cykling, bland annat en fördubblad cykling i Sverige till 2035²⁴.

Ett nationellt mål för cykling ger möjlighet till tydlig målstyrning. Det innebär även en tydlig riktning och angreppssätt att samlas kring – likt kollektivtrafikens fördubbling och trafiksäkerhetens nollvision.

Ett nationellt mål för ökad cykling bör även åtföljas av ett mer systematiskt arbete med verkningsfulla insatser för ökad cykling i en kombination av styrmedel och åtgärder. Det finns behov av systemanalys om vilka styrmedel och åtgärder som krävs för att nå cykelmålet och vilka aktörer som behöver involveras. I detta arbete kan inte cykling ses som en kommunal och regional fråga utan Trafikverket måste bidra till att skapa rätt förutsättningar för kraftigt ökad och säkrare cykling i Sverige.

Cykelfrämjandet och Svenska Cykelstäder föreslår att:

- Regeringen fastslår det färdigutredda målet för ökad cykling med bland annat en fördubblad cykling i Sverige till år 2035

3. Rekommendationer för fortsatt arbete med infrastrukturplanen

För att Sverige ska nå klimatmålet, de transportpolitiska målen och de globala målen står vi inför ett stort systemskifte på kort tid. Förslaget till nationell plan för transportinfrastrukturen sträcker sig 2026–2037 och är därför centralt för att nå målen.

Trafikverket tycks i förslaget till nationell plan ha resignerat och föreslår inte tillräckliga satsningar på alternativa trafikslag. Satsningar på cykeltrafik reduceras och utgör endast 2 promille av den totala investeringsramen. Detta är alarmerande när cyklingen minskar och stillasittandet ökar vilket leder till skenande kostnader för samhällets ohälsa parallellt med rådande klimatkris.

²³ <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1363520/FULLTEXT01.pdf>

²⁴ <https://vti.diva-portal.org/smash/get/diva2:1656343/FULLTEXT01.pdf>

Satsningar på cykel förbises trots att det tidigare konstaterats att den bränsle drivna trafiken behöver minska med ungefär en tredjedel för att Sverige ska nå 2030-målet med 70 procent minskade utsläpp²⁵. Och trots Cykeltrafiken har stor potential att lösa en betydande del av de resor som idag utförs med bil eller som snabb anslutning för att öka kollektivtrafikens räckvidd.

Trafikverket skriver i förslaget att transportsektorns utsläpp kan minskas med minskad vägtrafik, vilket ger flera positiva effekter såsom minskning av buller, trängsel och olyckor. Ändå drar Trafikverket inte nytta av den stora potential som cykelinvesteringar kan bidra med i sammanhanget.

Trafikverkets miljökonsekvensbeskrivning av planen²⁶ påvisar inte heller några betydande förbättringar för cykeltrafiken. Där anges också att det finns åtgärder ”som försämrar förutsättningarna för gång och cykling, men att de positiva effekterna bedöms vara större”.

Vi menar att de mest hållbara, hälsosamma och utrymmeseffektiva färdslagen ska få en framträdande roll, inte minst då Sverige 2024 skrivit under den europeiska cykeldeklarationen.

Regeringen behöver i nästa steg anta en nationell plan som har en realistisk chans att klara klimatmålen och övriga transportpolitiska mål. Sådana anpassningar bör prioritera cykeln som ett sätt att uppnå ett effektivt och hållbart transportsystem.

Den nationella planen bör även innehålla investeringar som motverkar den farliga trenden med ökat stillasittande – i motsats till det nuvarande planförslaget vars inriktning och prioriterade åtgärder tvingar befolkningen in i ett ökat stillasittande med farliga sjukdomar som följd. På sikt kan detta leda till ökad ohälsa och förtida död om inte bättre möjligheter skapas för daglig fysisk aktivitet i vardagen.

Aktivt resande skapas inte genom nationella kraftsamlingar med enbart goda råd. För att fler ska välja cykeln behövs säkra sammanhängande cykelvägar, god standard och smidiga möjligheter att kombinera cykel med kollektivtrafik.

Trafikverkets roll är avgörande för att utveckla sammanhängande pendlingsstråk mellan hundratals närliggande tätorter. Det är nödvändigt att Trafikverket tar sitt fulla ansvar som väghållare och Nationell plan behöver ta sitt ansvar för de regionala cykelstråkens investeringsbehov.

I det fortsatta arbetet med nationell plan föreslår vi en tydlig framtidssäkrad målsättning. Vi föreslår en övergång till moderna arbetsätt och metoder där kända brister är hanterade samt att finansiering säkerställs för utvecklingen av så väl statens som kommunernas cykelinfrastruktur. Klimatomställningen och majoriteten av befolkningen kräver detta.

Cykelfrämjandet och Svenska Cykelstäder föreslår att:

- Regeringen fastslår det färdigutredda målet för ökad cykling med bland annat en fördubblad cykling i Sverige till år 2035
- Trafikverket får i uppdrag att skyndsamt ta fram verktyg och modell för att prognostisera cykeltrafikens utveckling och för att kunna beräkna cykelpotential och restidsvinster av cykelinvesteringar som underlag för samhällsekonomiska kalkyler
- Trafikverket får i uppdrag att skyndsamt ta fram en samhällsekonomisk värdering av cykling så att cyklingens hälsoeffekter kan värderas i samhällsekonomiska kalkyler

²⁵ <https://www.ivl.se/press/nyheter/2019-11-30-ny-rapport-biltrafiken-maste-minska-med-30-procent-om-vi-ska-na-klimatmalet.html>

²⁶ <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:2002037/FULLTEXT01.pdf>

- Det avvecklade Stadsmiljöavtalet återinförs eller ersätts med ett nytt samverkansavtal mellan stat och kommun för medfinansiering av kommuners och regioners omställning. Gärna med ett ökat fokus på landsbygden som även inkluderar regionala cykelstråk.
- Regeringen tar Trafikuskottets tillkännagivande på allvar och moderniserar väglagen samt ser över anläggningslagen och undanröjer identifierade hinder för utveckling av regional cykelinfrastruktur.
- Anslagen för statliga investeringar i cykelinfrastruktur utökas betydligt. Vi vill att Sveriges inspireras av Irland och Österrike – där öronmärks 10 % för cykelåtgärder.
- En kartläggning genomförs av varför anslagen till cykelåtgärder i länsplanerna inte används och varför Trafikverket inte prioriterar genomförandet av dessa åtgärder.
- I det fortsatta arbetet med infrastrukturplanen bör klimatmålen vara en central utgångspunkt, kompletterat med en ekonomisk analys av kostnaden för att inte uppfylla EU:s ESR-krav.
- Att infrastrukturplaneringen och inriktningen i nationell plan skiftar fokus till "decide and provide" – där planeringen utgår från önskade framtidsscenarioer och där objekt i nationell plan prövas utifrån hur de passar in och bidrar till ett transporteffektivt samhälle med mindre biltrafik. På så vis erhålls en framtidsäker och robust plan med kostnadseffektiva lösningar.
- I det fortsatta arbetet med infrastrukturplanen behöver fyrstegsprincipen vara en central utgångspunkt. Trafikverket behöver få ett tydligt uppdrag att ge kommuner ekonomiskt och kunskapsmässigt stöd för steg 1- och 2-åtgärder, vilket regleras genom justeringar i myndighetsinstruktionen och övriga relevanta förordningar.

För Cykelfrämjandet

Per Hasselberg

Ordförande Cykelfrämjandets riksstyrelse