

Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv

Betänkande av Cyklingsutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:70

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på

<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23816-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Catharina Elmsäter-Svärd

Regeringen beslutade den 9 september 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över de regler som påverkar förutsättningarna för att cykla. Översynen skulle syfta till att öka cyklingen och göra den säkrare. Utredaren skulle i första hand se över de bestämmelser som reglerar planering och utformning av trafikmiljön samt trafikreglerna för cykeltrafik. Vidare skulle utredaren se över de regler och andra förutsättningar som påverkar cykelparkering och möjligheten att ta med cykel på tåg och buss. Uppdraget kunde dock om utredaren fann det relevant även omfatta andra regler och förutsättningar som är viktiga i detta sammanhang (dir. 2010:93). Europaparlamentarikern (före detta regionrådet) Kent Johansson förordnades samma dag som särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 1 mars 2011 departementssekreteraren och handläggaren Lars Darin, ämnessakkunniga Susanna Broms, arkitekten Järda Blix, handläggaren Birgitta Malmberg, enhetscheferna Göran Bolinder och Lars Ahlman, projektledaren Dennis Bederoff samt utredarna Margareta Grandin och Niclas Nilsson. Från och med den 9 februari 2012 förordnades ytterligare en expert i utredningen, handläggaren Anna Knutsson.

Som sekreterare förordnades från och med den 20 december 2010 hovrättsassessorn Karin Månsson.

Utredningen har antagit namnet Cyklingsutredningen.
Genom tilläggsdirektiv den 15 december 2011 (dir. 2011:109)
har tiden för uppdraget förlängts.

Härmed överlämnas betänkandet Ökad och säkrare cykling – en
översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv (SOU 2012:70). Utred-
ningens uppdrag är härmed slutfört.

Malmö i oktober 2012

Kent Johansson

/Karin Månsson

Innehåll

Del 1

Sammanfattning	13
Summary	27
Författningsförslag	43
1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall	43
2 Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276).....	45
3 Förslag till förordning om ändring i förordning om vägtrafikdefinitioner (2001:651)	54
1 Utredningens arbete och synsätt	57
1.1 Utredningens direktiv.....	57
1.2 Hur utredningens arbete genomförts.....	58
1.3 Externa uppdrag	58
1.4 Regler och cykling – problemformulering och utgångspunkter	59
1.5 Tolkning av direktiven och avgränsningar av utredningen	67
1.6 Utredningens disposition.....	72

1.7	Definitioner och begreppsanvändning.....	73
2	Allmän bakgrund	79
2.1	Cyklingens, cyklistens och cykelns förutsättningar	80
2.2	Cyklistkategorier, olika typer av cykling och cykeltyper	81
2.3	Cyklingens positiva samhällseffekter.....	82
2.4	Vad påverkar cyklingsfrekvensen?	82
2.5	Andra länder	83
2.6	Samspelet i trafiken, regelkunskap, regelefterlevnad och kunskapsspridning.....	84
2.7	Barn, unga och cykling.....	89
2.8	Cykling och personer med funktionsnedsättning.....	94
2.9	Cykling och skadestatistik m.m.	95
3	Enkätundersökningar	97
3.1	Inledning.....	97
3.2	Enkätundersökningen riktad till yrkesverksamma.....	97
3.2.1	Frågeområden.....	98
3.2.2	En kort översikt över svaren	98
3.3	Enkätundersökning riktad till trafikanter.....	100
3.3.1	Enkätundersökningens syfte och metod	100
3.3.2	Frågeområden som behandlas i enkäten.....	100
3.3.3	Analysen av svaren	101
3.3.4	Reflektioner kring enkätsvaren	106
4	Cykling, transportpolitiken och transportinfrastrukturplaneringen m.m.....	109
4.1	De transportpolitiska målen	109
4.1.1	Allmänt	109
4.1.2	Funktionsmålet – tillgänglighet	110
4.1.3	Hänsynsmålen – säkerhet, miljö och hälsa.....	113
4.1.4	De transportpolitiska principerna.....	116

4.2	De miljö- och arkitekturpolitiska samt de folkhälsopolitiska målen	116
4.2.1	De miljöpolitiska målen	116
4.2.2	De arkitekturpolitiska målen	118
4.2.3	De folkhälsopolitiska målen.....	119
4.3	Infrastrukturpropositionen	119
4.3.1	Allmänt.....	119
4.3.2	Cykling.....	120
4.4	Transportinfrastrukturplaneringen.....	121
4.4.1	Den nationella planen för transportinfrastrukturen 2010–2021	121
4.4.2	Länsplanerna för perioden 2010–2021.....	122
4.4.3	De kommunala målen.....	123
5	Aktörer	125
5.1	Inledning.....	125
5.2	Svenska myndigheter	125
5.2.1	Trafikverket.....	125
5.2.2	Transportstyrelsen.....	129
5.2.3	Trafikanalys.....	131
5.2.4	Boverket	132
5.2.5	Tillväxtverket	134
5.2.6	Naturvårdsverket	135
5.2.7	Statens folkhälsoinstitut.....	136
5.2.8	Rikspolisstyrelsen och Polisen.....	137
5.2.9	Statens väg- och trafikforskningsinstitut	139
5.3	Kommuner, landsting, regioner, regionförbund och länsstyrelser	140
5.3.1	Kommuner	140
5.3.2	Landsting, regioner, regionförbund och länsstyrelser.....	141
5.4	Sveriges Kommuner och Landsting.....	142
5.5	Cykelorganisationer m.fl.....	143

6	Allmänna överväganden.....	145
6.1	Inledning.....	145
6.2	Olika former av cykling.....	146
6.3	Att prioritera cykling.....	147
6.3.1	Prioritering av pengar.....	155
6.3.2	Prioritering av utrymme.....	156
6.3.3	Arbetsättet.....	157
6.4	Samverkan med kollektivtrafiken.....	158
6.5	Nollvisionen och hälsoaspekten.....	160
6.6	Lagstiftningen.....	160
6.7	Internationella konventioner och den kommunala självstyrelsen.....	167
6.8	Regelkunskap och kunskapsspridning.....	167
6.9	Barnperspektivet.....	169
6.10	Myndigheterna på området.....	170
7	Cykling och infrastruktur: planering, utformning samt drift och underhåll m.m.	173
7.1	Inledning.....	174
7.2	Gällande rätt.....	176
7.2.1	Inledning.....	176
7.2.2	Lagen om vägtrafikdefinitioner och förordningen om vägtrafikdefinitioner.....	178
7.2.3	Miljöbalken (i dess lydelse fr.o.m. den 1 januari 2013).....	180
7.2.4	Plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen (i deras lydelse fr.o.m. den 1 januari 2013).....	182
7.2.5	Väglagen och vägkungörelsen (i deras lydelse fr.o.m. den 1 januari 2013).....	199
7.2.6	Anläggningslagen (i dess lydelse fr.o.m. den 1 januari 2013).....	210

7.2.7	Förordningen om statsbidrag till enskild väghållning	214
7.2.8	Lagen om särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning samt förordningen om gaturenhållning och skyltning	215
7.2.9	Vägsäkerhetslagen.....	217
7.2.10	Regeringsformen 2 kap. 15 §.....	218
7.3	Översyner av intresse.....	219
7.3.1	Översyn av anläggningslagen	219
7.3.2	Trafikverkets översyn av väghållaransvaret.....	220
7.4	De olika planeringssystemen.....	221
7.4.1	Hittillsvarande system för långsiktig strategisk och ekonomisk planering	224
7.4.2	Den långsiktiga inriktnings- och åtgärdsplaneringen av transportinfrastruktur för perioden 2010–2021.....	228
7.4.3	Kommande system för långsiktig strategisk och ekonomisk planering	230
7.4.4	Fyrstegsprincipen	232
7.4.5	Medfinansiering	234
7.5	Internationella erfarenheter.....	235
7.6	Handböcker och arbetsformer m.m.	236
7.6.1	Stadsplanera istället för trafikplanera och bebyggelseplanera	236
7.6.2	Trafik för en attraktiv stad	236
7.6.3	GCM-handbok	237
7.6.4	Vägars och gators utformning	237
7.6.5	Tillsammans för Nollvisionen och GNS.....	238
7.6.6	OLA	239
7.6.7	Intelligenta transportsystem.....	240
7.7	Cykelvägar.....	240
7.7.1	Fysisk planering och systemsyn	240
7.7.2	Vad är en bra cykelväg?	241
7.7.3	Cykelvägnätets utformning	242
7.7.4	Drift och underhåll.....	242

7.8	Överväganden.....	250
7.8.1	Inledning.....	250
7.8.2	Behovet av en fortsatt utbyggnad av cykelinfrastrukturen	251
8	Cykling, cykelparkering och kollektivtrafik	291
8.1	Inledning.....	292
8.2	Gällande rätt	294
8.2.1	Inledning.....	294
8.2.2	Plan- och bygglagen m.m.	296
8.2.3	Lagen om flyttning av fordon i vissa fall m.m.....	306
8.2.4	Förordningen om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.	311
8.2.5	Resenärers rättigheter i svensk nationell lagstiftning.....	311
8.2.6	Resenärers rättigheter i EU-rätten.....	312
8.2.7	Kollektivtrafiklagen	316
8.2.8	EU:s kollektivtrafikförordning	318
8.2.9	Upphandlingslagarna	321
8.3	Betydelsen av cykelparkering och av att kunna ta med cykeln på kollektiva färdmedel.....	324
8.3.1	Betydelsen av cykelparkeringar	324
8.3.2	Betydelsen av att kunna ta med sig cykeln i kollektivtrafiken.....	335
8.4	Myndighets- och branschinitiativ m.m.	347
8.4.1	Branschens partnersamverkan för fördubblad kollektivtrafik.....	347
8.4.2	Trafikverkets uppdrag att utarbeta en strategi och handlingsplan för ökad och säker cykling m.m.....	348
8.4.3	En idékatalog för bättre samspel mellan cykel och kollektivtrafik.....	349
8.5	Överväganden.....	350
8.5.1	Cykelparkering.....	351
8.5.2	Rätten att ta med sig cykeln i kollektivtrafiken	359
9	Cykling och trafikreglerna m.m.....	367
9.1	Bakgrund.....	367

9.2	Gällande rätt.....	370
9.2.1	Lagen om vägtrafikdefinitioner, m.m.....	370
9.2.2	Fordonslagen m.m.....	373
9.2.3	Vägmärkesförordningen.....	374
9.2.4	Trafikförordningen.....	377
9.3	PBL och trafikplaneringen samt trafikregler.....	404
9.4	Andra länder.....	405
9.4.1	Danmark.....	405
9.4.2	Norge.....	409
9.4.3	Finland.....	411
9.4.4	Nederländerna.....	413
9.4.5	Internationella konventioner	414
9.5	Definitioner m.m.	416
9.5.1	Utgångspunkter och bakgrund.....	416
9.5.2	Överväganden	417
9.6	Cyklistens plats i trafikmiljön.....	420
9.6.1	Inledning	422
9.6.2	Cykelbanan eller körbanan.....	426
9.6.3	Körbanan eller vägreten.....	446
9.6.4	Cykling på gångbanan	457
9.6.5	Enkelriktade gator	473
9.6.6	Cykelgator.....	493
9.6.7	Cykla i bredd.....	504
9.7	Korsningspunkter, cykelöverfarter, väjningsplikt, stopp och signalreglering	506
9.7.1	Cykelöverfarter m.m.	507
9.7.2	Stopplik och signalreglering	533
9.8	Övergångsbestämmelser och ikraftträdande.....	539
10	Konsekvenser.....	541
10.1	Inledning.....	541
10.2	Problembilden och syftena med mina förslag och bedömningar.....	541
10.3	Vilka alternativa lösningar finns och vad blir effekten om cyklingen inte prioriteras i större utsträckning?	544

10.4	Vilka berörs av mina bedömningar och förslag?	546
10.5	Ekonomiska konsekvenser	547
10.5.1	Allmänt	547
10.5.2	Cykling och infrastruktur: planering, utformning samt drift och underhåll	548
10.5.3	Cykling, cykelparkering och kollektivtrafik	550
10.5.4	Cykling och trafikreglerna	551
10.6	Övriga konsekvenser.....	555
10.6.1	Den kommunala självstyrelsen.....	555
10.6.2	Förenligheten med internationella åtaganden.....	555
10.6.3	Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	556
10.6.4	Betydelse för sysselsättning, offentlig service och små företags arbetsförutsättningar m.m.....	556
10.6.5	Betydelse för jämställdheten och de integrationspolitiska målen	557
10.6.6	Andra konsekvenser.....	557
11	Författningskommentar	559
11.1	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall	559
11.2	Förslaget till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)	559
11.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner	564
	Särskilt yttrande.....	565
	Bilagor	
1	Kommittédirektiv 2010:93.....	569
2	Kommittédirektiv 2011:109.....	573

Sammanfattning

Inledning

Cykling har fått alltmer uppmärksamhet de senaste åren och cykling som transportsätt kommer att öka. En bidragande faktor till det ökade fokus som cyklingen fått är de samhälleliga förändringar som medfört en ökad betydelse av miljöfrågor och folkhälsofrågor. Cyklisternas egna särskilda krav på trafikmiljön och infrastrukturen och deras utformning har också framträtt tydligare. Även det förhållandet att trafikregler ibland kan påverka cyklister på ett annat sätt än andra trafikanter har blivit mer uppmärksammat. Vidare har insikten ökat om att trafikregler, planering och utformning samt drift och underhåll av infrastrukturen är intimt förknippade med varandra. Detta gäller särskilt i relation till fordonet cykel. Även den starka koppling som finns mellan cykling och tillgången till cykelparkering, framförallt vid kollektivtrafiknoder, har fått större uppmärksamhet liksom det ömsesidiga beroende som finns mellan möjligheter till cykling och kollektivt resande.

Jag har mot denna bakgrund fått i uppdrag att se över de regler och förutsättningar inom områdena infrastruktur, cykelparkering, cykling och kollektivtrafik samt trafikregler som påverkar cyklingen samt föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som kan behövas för att öka cyklingen och göra den säkrare. I första hand omfattar uppdraget regler för cyklister, men i viss mån innefattar det även regler för andra trafikanter.

Antalet författningar och bestämmelser som aktualiseras vid en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv inom de fyra nu nämnda områdena är mycket stort. Det är inte möjligt att inom ramen för denna utredning se över samtliga bestämmelser som skulle kunna vara aktuella. Översynen har därför utifrån en tolkning av direktiven begränsats till att behandla regler och förutsättningar som har en stark koppling till trafikeringsrättsliga och infrastrukturmässiga frågor.

Vidare har översynen och urvalet av regler getts en transportpolitisk inriktning. De regler som ses över har valts ut utifrån den relativt enhetliga problembild som växt fram under utredningsarbetet. Vidare har vid urvalet av regler beaktats var behovet av en översyn framstått som mest påkallat och var möjligheterna att åstadkomma en ändring synes vara störst. Översynen av övriga förutsättningar för cykling har begränsats till faktorer som på något vis är kopplade till regler. Översynen gör alltså inte anspråk på att vara uttömmande, men den har varit omfattande och innefattat en genomgång av ett stort antal författningar och enskilda bestämmelser. Vid översynen har faktorer som samverkan, kunskapsuppbyggnad, kommunikation, regelkunskap och regelefterlevnad beaktats. Detsamma gäller barns förutsättningar att hantera trafikmiljön och förstå och tillämpa trafikregler samt frågan hur transportpolitiken får genomslag i utformningen av trafikmiljön. Slutligen har vid översynen hänsyn tagits till den kommunala självstyrelsen samt Sveriges internationella åtaganden.

Arbetsätt

Jag har under arbetets gång haft stöd av en expertgrupp bestående av representanter för ett antal myndigheter samt organisationen Sveriges kommuner och landsting (SKL). Därutöver har jag fortlöpande haft kontakt med ett stort antal andra intressenter, både myndigheter, organisationer och enskilda. I sammanhanget bör särskilt omnämnas de kontakter jag haft med ett antal cykelorganisationer. Vidare har jag inom ramen för utredningen anlitat en konsult, WSP Analys och Strategi, för att kartlägga reglers påverkan på förutsättningarna för cykelplanering och cykling. Konsultrapporten (bilaga 3–4) har utgjort ett av flera underlag för mina bedömningar och förslag. Innehållet i rapporten svarar WSP för, medan mina bedömningar och förslag och slutsatser liksom utgångspunkter framgår av kapitel 6–10.

Information om andra länders lagstiftning har också inhämtats.

Överväganden och förslag

Allmänna överväganden

Cyklingen, cyklisten och cykeln har vissa särskilda förutsättningar och behov som skiljer dem från andra transportsätt, trafikanter och fordon. Cyklister är en heterogen grupp, vilket gör att förutsättningarna och behoven endast i viss mån är gemensamma men i andra avseenden växlar. Gemensamt för samtliga typer av cykling och alla cyklister är dock att de ställer krav på infrastrukturen och utformningen av trafikmiljön, behöver cykelparkeringar samt att de på olika sätt påverkas av trafikregler och från tid till annan vill kunna kombinera cyklingen med t.ex. kollektivt resande.

Att åstadkomma ökad tillgänglighet, och även framkomlighet, för cyklister är centralt för att öka cyklingen. Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma förhållanden där tillgängligheten och/eller framkomligheten kan komma i konflikt med trafiksäkerheten både för cyklister och/eller för andra trafikanter. Det är viktigt att cykling upplevs som ett tryggt transportsätt om den ska öka. Samspelet mellan cyklister och med andra trafikanter har stor betydelse och behöver beaktas och också utvecklas för att cyklingen ska öka och bli säkrare. Cykling måste inte bara rent faktiskt vara ett säkert transportsätt, att cykla måste också upplevas som tryggt. Detta är särskilt viktigt för barn och deras möjligheter att röra sig fritt på cykel i trafikmiljön, t.ex. till och från skolan. Det är också viktigt att det upplevs som trevligt och roligt att cykla.

För att dessa faktorer ska kunna beaktas i realiteten måste cykling ses som ett eget transportsätt, inom sitt trafikslag väg, men också som en del i hela resan och av transportsystemet. Vidare måste cykling hanteras inom ramen för ett trafikslagsövergripande synsätt. Cyklingen bör alltså vara en del av helheten och behandlas likvärdigt med andra transportsätt, men liksom dessa utifrån sina egna förutsättningar och behov. Detta gäller i infrastrukturplaneringen, i den fysiska planeringen, i den ekonomiska planeringen, vid utformningen av trafikmiljön och i lagstiftningen.

Trafikplanering är till stora delar en kommunal fråga. Detta är fallet även i många andra länder. Hur utvecklade rollerna för kommun, regioner och stat är kan växla från land till land, liksom i vilken mån staten finansierar. Gemensamt för de länder där cyklingsfrekvensen är hög är att investeringar under en längre tid gjorts för att skapa en god cykelinfrastruktur i form av fler cykelvägar som

också är säkra och attraktiva i sin utformning. En god cykelinfrastruktur i förening med ett trafikslagsövergripande synsätt samt ett hela resan-perspektiv är viktiga framgångsfaktorer. Det borde vara möjligt att även i Sverige uppnå samma goda resultat eftersom grundförutsättningarna för en framgångsrik hantering av cyklingen finns både i lagstiftningen och inom planeringssystemen. För att lyckas krävs dock samverkan både inom och mellan den nationella, de regionala samt de lokala planeringsnivåerna. Cykelinfrastruktur måste också, när kriterierna är uppfyllda, kunna ses som nationella investeringsobjekt.

Med ökad cykling står mycket att vinna samhällsekonomiskt, ur bl.a. ett folkhälso- och miljöperspektiv. Cykling och kollektivtrafik samverkar och påverkar varandra positivt. Cykling är en viktig del i att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft.

Dagens lagstiftning

Lagstiftningen som styr planering och utformning av trafikmiljön är generellt sett fordonsneutral och utformad för att kunna möta samhällsförändringar och nya behov samt politiska prioriteringar. I sina huvuddrag är lagstiftningen en intresseavvägningslagstiftning. Ett av de intressen som ska hanteras inom ramen för lagstiftningen är trafikinfrastrukturen och ett behov som ska vägas in är cyklingen – cyklingen är ett allmänt intresse. Min uppfattning är att dessa intressen väl kan hanteras inom ramen för nuvarande lagstiftning. Många av de problem som finns i dag är kopplade till den faktiska tillämpningen av lagstiftningen samt till de politiska och ekonomiska prioriteringar som görs snarare än till reglerna i sig. Det är alltså inte främst regeländringar som behövs utan i stället incitament för att lagstiftningen ska tillämpas så att cyklingens intressen tillgodoses samt att de möjligheter som finns, inom nuvarande ramar, faktiskt nyttjas. Det är vad mina förslag och bedömningar inom detta område syftar till.

När det gäller möjligheten att ta med cykeln på tåg är området relativt oreglerat. Det finns dock en EU-förordning som avser passagerarrättigheter i tågtrafiken och som, under vissa förutsättningar, ger en passagerare rätt att ta med sig cykeln på tåg. Förordningen är gällande rätt i Sverige. Kollektivtrafikmarknaden har decentraliserats och präglas numera av en kommersialisering. Detta är något som måste beaktas när det övervägs eventuella ytterligare lagstift-

ningsåtgärder med krav på att passagerare ska ha rätt att ta med cykeln i kollektivtrafiken. Slutsatsen blir att förändring måste åstadkommas på andra sätt som ligger mer i linje med den karaktär kollektivtrafiken har i dag.

Dagens trafiklagstiftning är en skyldighetslagstiftning och inte en rättighetslagstiftning. Den består av ett antal grundregler, gemensamma för alla trafikanter samt ett antal regler, gemensamma för alla fordon. Därutöver finns, i begränsad omfattning, en del särregler för olika fordon respektive trafikanter. Oskyddade trafikanter, t.ex. cyklister, har särskilda behov som måste beaktas, och detta har lett till vissa särregler för dem. Vid den avvägning mellan olika intressen som måste ske vid en trafikregels tillkomst måste beaktas att en trafikregel kan få olika konsekvenser för olika trafikantgrupper. Grundtanken är dock att den ska underlätta samverkan mellan trafikanterna. Tillgänglig forskning och kunskap synes peka på att möjligheten att styra cyklister enbart genom regler är begränsad, bl.a. till följd av transportsättets flexibilitet. Cyklisters agerande påverkas mer av trafikmiljöns utformning än reglernas utformning. Rätt utformning av trafikmiljön kan också minimera och i vissa fall helt lösa framkomlighets- och tillgänglighetsproblem för cyklister och samtidigt tillgodose trafiksäkerheten utan att den bakomliggande trafikregeln ändras. Framkomlighet och tillgänglighet får inte vinnas på bekostnad av säkerhet, varken för cyklisterna eller för andra trafikanter. Vidare måste fotgängares utsatta situation beaktas och konfliktpunkter får inte överflyttas genom en regeländring i vidare mån än vad som är påkallat. Trafikregler bör vara klara, tydliga, pedagogiska och enhetliga så långt det är möjligt. Enligt min mening är det oftast effektivare att satsa på infrastrukturens utformning än att ändra trafikreglerna. Först om det inte är möjligt att på detta sätt åstadkomma en förbättring bör en regeländring övervägas. Troligen påverkar utformningen av trafikmiljön liksom dess samband med bebyggelsemiljön cyklingsfrekvensen mer än vad de enskilda trafikreglerna gör. Något som bör uppmärksammas är att trafikreglerna är relativt likartade vid en internationell jämförelse, medan infrastrukturens utformning kan skilja sig betydligt.

Sammanfattningsvis har cyklingen och dess förutsättningar mest att vinna på att ses som en integrerad del av en helhet i samtliga processer och system samt inom den lagstiftning cyklingen hanteras.

Cykling och infrastruktur: planering, utformning samt drift och underhåll m.m.

Det finns ett behov av att ytterligare bygga ut samt förbättra cykelvägnätet, både längs de statliga vägarna och inom samt mellan orter, respektive kommuner.

Lagstiftning och planprocesser samt finansieringsprinciper ger generellt sett goda möjligheter att åstadkomma ett sammanhängande, gent och attraktivt cykelvägnät, men cykling måste också prioriteras ekonomiskt och politiskt, som ett eget transportsätt.

Mina förslag och bedömningar inom området pekar på de möjligheter som finns, reder ut eventuella missförstånd av rättsläget samt avser att skapa incitament så att lagstiftningens och systemens fulla potential kommer till sin rätt. Slutligen syftar mina förslag och bedömningar till att åtgärder, i vissa avseenden, följs upp.

Jag föreslår inga författningsändringar inom området planering, utformning samt drift och underhåll. Orsaken är främst att det redan i dag är möjligt att tillskapa en bra cykelinfrastruktur.

En annan orsak till att jag inte har lagt förslag om författningsändringar är att det i vissa fall skulle röra sig om åtgärder som skulle få återverkningar i ett betydligt större sammanhang och därför inte kan hanteras inom ramen för en cyklingsutredning. I de fallen pekar jag dock på problemen samt eventuella behov av en utredning i annan ordning. I andra fall pågår redan relevanta arbeten som bör få fortgå.

En översyn av väghållaransvaret, vad avser cykelinfrastruktur samt drift och underhåll av cykelvägar, bör med detta synsätt hanteras inom ramen för en generell översyn av väghållaransvaret.

Förslaget i Lantmäteriets rapport 2002:9, Översyn av anläggningslagen, om att rättighet ska kunna upplåtas enligt 49 § anläggningslagen (1973:1149) till förmån för en kommun att bygga och underhålla bl.a. cykelvägar utan anknytning till viss fastighet bör genomföras. Förslaget är alltjämt under beredning. Under det fortsatta arbetet med förslaget bör övervägas om en sådan rättighet ska kunna upplåtas även till staten. Vidare bör möjligheterna att koppla den föreslagna ändringen till den fysiska planeringsprocessen undersökas.

Trafikverkets arbete med att ta fram en funktionell standard för drift och underhåll av cykelvägar, för vilka staten har väghållningsansvaret, samt verkets arbete med kunskapsspridning om de utredningar som finns inom området är viktigt och bör prioriteras. Även

SKL:s arbete med komfortmätningar och Gruppens för nationell samverkan inom trafiksäkerhetsområdet (GNS) arbete avseende sambandet mellan drift och underhåll respektive olycksfrekvensen bland cyklisterna bör prioriteras. Den kunskap som kommer fram under respektive arbetes gång bör spridas.

Jag lägger följande förslag.

- Regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att, i samråd med Trafikverket, SKL och Riksförbundet Enskilda Vägar (REV) samt andra aktörer som berörs, ur trafiksäkerhetssynpunkt analysera behovet av en utvidgning av vägsäkerhetslagens (2010:1362) tillämpningsområde till cykelinfrastrukturen, i första hand till cykelvägar och i andra hand till alla vägar och gator som ingår i en i uppdraget utpekad cykelinfrastruktur. Uppdraget bör även innefatta en analys av vad en sådan utvidgning skulle innebära i kostnader för de olika väghållarna. Bakgrunden till mitt förslag i denna del är att det inom senare tids forskning framkommit att en stor del av de cykelolyckor som inträffar är singelolyckor och dessa kan främst kopplas till drift och underhåll av cykelvägar och det är tänkbart att en utvidgning av vägsäkerhetslagen skulle kunna bidra till ett minskat antal olyckor.
- Vidare bör Regeringen ge Boverket i uppdrag att se över handboken "Stadsplanera – istället för trafikplanera och bebyggelseplanera" samt göra denna nätbaserad och interaktiv. Vidare bör Trafikverket och Boverket i samråd med SKL parallellt få i uppdrag att på motsvarande sätt se över och nätbasera handboken "Trafik för en attraktiv stad", samt göra denna interaktiv. Trafikverket bör också, i samråd med SKL, parallellt få i uppdrag att se över och nätbasera GCM-handbok Utformning, drift och underhåll med gång-, cykel- och mopedtrafik i fokus samt göra den interaktiv. Tanken med dessa parallella uppdrag är att skapa större möjligheter att hålla dessa handböcker uppdaterade samt att, genom att göra dem interaktiva med möjlighet att länka till andra handböcker, öka kunskapen om vad som måste beaktas vid planering av cykelinfrastruktur samt tydliggöra betydelsen av samverkan. Handböckerna kommer på detta sätt också bli mer lättillgängliga för alla instanser som arbetar med cyklingsfrågor.
- Slutligen bör Trafikverket av regeringen få i uppdrag att, i samråd med SKL, se över dokumentet Vägars och gators utformning (VGU) ur ett cyklingsperspektiv. VGU har nyligen setts

över, men inte beträffande aspekter av betydelse för cykling. Med hänsyn till samhällsutvecklingen, cyklingens utveckling och den ökade kunskap som finns om cyklingens behov och krav bör en sådan översyn göras. Det finns ett samband mellan nu aktuellt uppdrag och uppdraget innefattande en inventering av de vägrenar som är en del av cykelinfrastrukturen och det är viktigt att slutsatserna av den inventeringen återspeglas i översynen av VGU.

Cykling, cykelparkering och kollektivtrafik

Kommunerna har inom ramen för gällande lagstiftning samt utifrån det kommunala planmonopolet goda möjligheter att ta ett ansvar för cykelparkeringars planering och tillse att fastighetsägare ordnar cykelparkering, även vid kollektivtrafiknoder, eftersom kommunerna kan ta initiativ till samordning. Det lämpliga är att, så som görs i nuvarande lagstiftning, peka ut fastighetsägaren som ansvarig för att cykelparkeringar anläggs vid kollektivtrafiknoder. Det saknas skäl att ändra bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, som reglerar skyldigheten att anlägga parkeringar. De problem och praktiska konsekvenser, som den splittrade markägarsituationen vid främst kollektivtrafiknoder innebär, måste lösas på annat sätt än genom lagändring.

Det behov som finns av att kunna flytta felparkerade cyklar eller cyklar som är fordonsvrak täcks enligt min bedömning av nuvarande regler. Detsamma gäller de regler som styr var cyklar får parkeras. Den ändring jag föreslår i denna lagstiftning har sin grund i en ändring om reglerna för cykelöverfarter och behandlas längre fram.

Det bör finnas reella möjligheter att ta med cykeln i kollektivtrafiken, dock utan att ytterligare regler inom området införs i lag. I stället bör fokuseras på att få berörda aktörer att se fördelarna med att kollektivtrafik och cykling samverkar. Inte heller inom detta område föreslår jag alltså några författningsändringar, däremot föreslår jag åtgärder som syftar till att, inom ramen för nu gällande lagstiftning, förbättra möjligheterna att åstadkomma bra cykelparkeringar och förbättra samverkan mellan cykling och kollektivtrafik.

I dessa syften föreslår jag följande.

- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att, i samarbete med Boverket och i samråd med Transportstyrelsen samt SKL, göra en nationell inventering av samt behovsanalys för cykelparke-

ringar avseende tillgång och standard vid alla större svenska kollektivtrafiknoder för att skapa en gemensam kunskapsplattform. Uppdragets resultat ska utgöra utgångspunkt för fortsatt planering med möjlighet att bedöma det framtida nationella behovet, även finansiellt, skapa en samsyn och en samverkan mellan berörda aktörer samt sprida kunskap. I uppdraget bör säkerställas att kommuner och regionalt ansvariga för kollektivtrafiken, liksom privata aktörer som berörs, involveras genom etablerandet av ett samverkansforum. Vidare bör, inom ramen för uppdraget, tas fram en avtalsmodell för samverkan och finansiering av cykelparkeringar vid kollektivtrafiknoder. Syftet med förslaget är att lösa de problem som i dag orsakas av att flera aktörer är inblandade när en cykelparkering ska anläggas eller byggas ut eller i annat avseende förbättras.

- Regeringen bör, som en fortsättning på cykelstrategin, ge Trafikverket i uppdrag att i samråd med Transportstyrelsen och i samarbete med cykelorganisationer, regionala kollektivtrafikmyndigheter, kollektivtrafiktransportörer, SKL och ett antal kommuner ta fram en idékatalog i syfte att främja kombinationen cykling och kollektivtrafik. Idékatalogen ska på olika sätt lyfta fram de fördelar som finns med att främja ett kombinationsresande och bör ses som en fortsättning på myndigheternas uppdrag att ta fram en cykelstrategi för att öka cyklingen och göra den säkrare.

Cykling och trafikreglerna m.m.

Inom området cykling och trafikregler föreslår jag ett antal författningsändringar. Orsaken till att de är relativt få är att jag under arbetets gång funnit att de flesta problem kopplade till trafikregler och cykling inte har sin grund i reglerna i sig och därför bättre löses genom åtgärder i trafikmiljön.

Jag föreslår följande ändringar, lägger följande förslag och gör följande bedömningar.

- Cyklar ska få föras på en körbana även om det finns en cykelbana, om särskild försiktighet iakttas och det är lämpligare med hänsyn till fordonets bredd och cykeln har fler än två hjul eller är utrustad med cykelkärra eller sidovagn. Skälet till den föreslagna ändringen är att underlätta framkomligheten för cyklister

då cykelbanor ofta inte är dimensionerande för denna typ av fordon. I övrigt har jag inte funnit skäl att utvidga möjligheterna att cykla på körbanan. Inte heller har jag funnit skäl att utöka möjligheterna för cyklister att färdas i bredd.

- Av trafikförordningen (1998:1276) ska uttryckligen framgå att skyldigheten, för bl.a. cyklister, att använda vägrenen endast gäller om vägrenen är av tillräcklig bredd och i övrigt lämplig att använda. Den bakomliggande orsaken till detta förslag är att det synes råda osäkerhet om när bl.a. en cyklist är skyldig att använda vägrenen.
- Det ska vara tillåtet för barn att om cykelbana saknas, till och med det år de fyller åtta år, använda gångbanan vid färd med cykel. Skälet till att barn bör få cykla på gångbanan är främst att en sådan regel kan antas främja en ökad cykling bland barn då både barnet självt och vuxna i hans eller hennes närhet kommer att uppleva en större trygghet när barnet färdas i trafikmiljön.
- Reglerna vid obevakade cykelöverfarter ändras så att en förare får väjningsplikt mot cyklande och förare av moped klass II som färdats ut på eller just ska färdas ut på cykelöverfarten. Cyklande eller förare av moped klass II ska innan de färdas ut på en cykelöverfart sakta ned och ta hänsyn till avståndet och hastigheten hos de fordon som närmar sig överfarten. En viss plats ska kunna förklaras vara cykelöverfart endast om den är avsedd att användas av cyklande och förare av moped klass II för att korsa en körbana eller cykelbana och trafikmiljön är utformad så att det säkras att fordon inte förs med högre hastighet än 30 kilometer i timmen eller överfarten är bevakad. Med cykelöverfart ska avses en plats som enligt lokal trafikföreskrift ska vara cykelöverfart och som anges med vägmarkering eller vägmärke. Ett vägmärke ska tas fram av Transportstyrelsen. Liksom tidigare ska med bevakad cykelöverfart förstås en överfart där trafiken regleras med trafiksignaler eller av en polisman. I annat fall är överfarten liksom tidigare obevakad. Syftet med ändringen är att göra reglerna vid cykelöverfarter tydligare och mer enhetliga samt att öka bl.a. cyklisternas framkomlighet genom att övrig fordonstrafik ska lämna dem företräde. Samtidigt tillses, genom att vissa krav ställs på cykelöverfarternas utformning, att den ökade framkomligheten inte sker på bekostnad av trafiksäker-

heten. Av samma skäl införs en hänsynsbestämmelse för cyklister och berörda mopedförare.

- Det blir tillåtet att flytta fordon som är uppställt i strid mot föreskrifter om stannande eller parkering på eller inom fem meter före en cykelöverfart. Ändringen är en följd av de ändrade reglerna vid cykelöverfarter vilka gör det viktigt att tillse att fordon som stannats eller parkerats i anslutning till dessa kan flyttas.
- En möjlighet att inrätta cykelgator införs. En viss väg eller vägsträcka eller samtliga vägar inom ett område ska genom särskilda trafikregler kunna förklaras vara cykelgata. Med cykelgata ska avses en väg eller en vägsträcka som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara cykelgata och som är utmärkt med vägmärke för cykelgata. Transportstyrelsen ska ta fram ett vägmärke för cykelgata samt ett för cykelgata upphör. På en cykelgata ska motordrivna fordon anpassa sin hastighet till cykeltrafiken, fordon ska inte få parkeras på någon annan plats än särskilt anordnade parkeringsplatser och förare som från en väg kör in på en väg som är cykelgata ska ha väjningsplikt mot fordon på cykelgatan föraren kör in på. Förare av ett motordrivet fordon respektive förare av ett fordon som inte är motordrivet och sådan trafikant som avses i 1 kap. 4 § första stycket trafikförordningen, som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot väjningsplikten, ska kunna dömas till penningböter. Det ska vara möjligt att meddela undantag från parkeringsreglerna på cykelgata. Orsaken till den föreslagna ändringen är att detta är ett bra sätt att öka cyklisters tillgänglighet och visa att de prioriteras i trafikmiljön.
- Några nya eller ändrade beteckningar eller nya eller ändrade definitioner av beteckningar föreslås inte i trafiklagstiftningen utöver vad avser beteckningarna cykelöverfart respektive cykelgata.
- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att, i samråd med SKL, inventera vägrenarna i de delar de ingår i cykelinfrastrukturen i syfte att kartlägga behovet av åtgärder för att uppnå en god cykelinfrastruktur med ökad tillgänglighet och säkerhet för cyklister som följd. Resultatet av inventeringen tillsammans med förslag till åtgärder, en handlingsplan samt en tidsplan för genomförandet ska redovisas till regeringen. Uppdraget bör också innefatta att se över gällande rekommendationer för utformning och underhåll av vägrenar samt vid behov föreslå förändringar. Resultatet ska redovisas till regeringen.

tatet måste få genomslag i uppdraget att se över VGU. I arbetet bör även kommuner, regioner och cykelorganisationer erbjudas att delta. Bakgrunden till uppdraget är de brister som påtalats beträffande vägrenar som ingår i cykelinfrastrukturen. Med vägrenar som ingår i cykelinfrastrukturen avses i detta sammanhang vägrenar där cykelvägar eller alternativa vägar som används för cykling saknas inom rimligt avstånd, men där cykling förekommer och bedöms kunna öka på grund av randbebyggelse eller arbets- och skolpendling.

- Möjligheter finns redan i dag att tillåta cykling i båda trafikriktningarna på enkelriktade gator. Regeringen bör ge Transportstyrelsen och Trafikverket ett gemensamt uppdrag att, i samråd med SKL, sprida kunskap om gällande reglering för enkelriktat och möjligheterna, inom ramen för denna reglering, att i vissa fall möjliggöra cykling i båda riktningarna. Skälet till att jag föreslår ett sådant uppdrag är att det under utredningen framkommit att kunskapen om vilka möjligheter som finns inom ramen för nu gällande regler är bristfällig. Wienkonventionen om vägmärken och signaler tillåter inte att vägmärket förbud mot infart med fordon kombineras med en tilläggstavla som undantar cykel från förbudet.
- Framkomlighetsproblemen för cyklister i signalreglerade korsningar samt i korsningar med stopplikt bör lösas på annat sätt än genom lagändring. Det är inte förenligt med Wienkonventionen om vägtrafik och Wienkonventionen om vägmärken och trafiksignaler att införa möjligheter att förse trafiksignaler eller vägmärket stopplikt med en tilläggstavla innebärande att de i vissa fall inte gäller cyklister. Det finns andra möjligheter att prioritera cykeltrafiken i dessa situationer och undanta den från stopplikt eller rödljusreglering alternativt göra regleringen mer cykelvänlig.

Konsekvenser

Jag har lagt ett relativt begränsat antal förslag och endast ett fåtal av dem innebär författningsändringar. I övrigt rör det sig om bedömningar. Orsaken till att endast ett begränsat antal förslag har lagts är att jag under arbetets gång har funnit att mycket som främjar

cykling och ökar dess säkerhet kan åstadkommas inom ramen för nu gällande regler samt redan existerande system och processer.

Min bedömning är att det behövs fortsatta satsningar på cykelinfrastruktur. I den mån det är möjligt bör utformningsmöjligheter av trafikmiljön användas framför regeländringar för att förbättra förutsättningarna för cykling och göra den säkrare. Redan i dagens system finns möjlighet att göra denna typ av satsningar och prioriteringar och det ekonomiska utfallet är givetvis beroende av de val som görs i den övergripande infrastrukturplaneringen, den fysiska planeringen samt den ekonomiska planeringen. Det är främst inom de s.k. länstransportplanerna som ekonomiska medel, ur ett nationellt system, bör kanaliseras för ökad och säker cykling. Detta i form av åtgärder som inryms i dessa planer såsom cykelförbindelser, cykelparkeringar och samverkan med kollektivtrafiken. Uppskattningsvis behövs satsningar på åtgärder för cykling, motsvarande 800–1 000 miljoner kronor under den närmsta tiden. Värt att påpeka är att satsningar på cykelinfrastruktur på sikt kommer ge samhällsekonomiska vinster i form av bl.a. bättre miljö och förbättrad folkhälsa.

De uppdrag jag föreslagit att regeringen bör ge till olika myndigheter faller samtliga inom de uppgifter som var och en av dem har enligt respektive instruktion och ska således finansieras inom ramen för myndigheternas allmänna anslag för verksamheten.

Förslagen om författningsändringar som avser cykelöverfarter och cykelgator medför ekonomiska konsekvenser. Förslaget om ändrade regler vid cykelöverfarter kommer att medföra kostnader för främst kommunerna och i någon mån även för Trafikverket. De ekonomiska konsekvenserna består av kostnader för beslut om lokal trafikföreskrift, administration, utmärkning och, efter en översyn, borttagande eller ombyggnation av vissa överfarter. Även förslaget innebärande möjlighet att inrätta cykelgator kommer, i den mån en kommun väljer att anlägga denna typ av gata, innebära kostnader i administrativt hänseende och för utmärkning. Enligt min bedömning aktualiserar dock inte förslagen finansieringsprincipen varför någon omfördelning av resurser mellan stat och kommun inte behöver ske.

Mina förslag påverkar inte den kommunala självstyrelsen negativt.

Generellt torde mina förslag leda till en minskad brottslighet och få preventiva effekter. Orsaken är att förslagen medverkar till en ökad tydlighet beträffande vad som gäller. Jag tänker här främst på mitt förslag om ändrade regler vid cykelöverfarter, vilket innebär

att det skapas två tydliga huvudregler. Korrekt och ändamålsenlig utformning är det viktigaste instrumentet för att öka efterlevnaden av gällande trafikregler.

Mina förslag påverkar inte offentlig service i olika delar av landet men torde på sikt kunna få positiva effekter på små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt, i förhållande till större företag. Även jämställdheten mellan män och kvinnor samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen påverkas positivt. Förslagen kommer på sikt även påverka barns cykling positivt. Detsamma gäller möjligheterna att nå de miljöpolitiska och de folkhälsopolitiska målen. Detta är centralt eftersom vi härigenom kan öka barns fria rörlighet, förbättra miljön, skapa det hållbara samhället samt förbättra folkhälsan.

Summary

Introduction

Cycling has received increasing attention in recent years and will become more popular as a mode of transport. A contributing factor to the greater focus on cycling are societal changes resulting in the increase in importance of environmental and public health issues. The special requirements of cyclists on the traffic environment and infrastructure, and their design, have also clearly come to the fore. The fact that traffic regulations can sometimes affect cyclists differently than other road users has also received more attention. Furthermore, there is an increasing realisation that traffic regulations, planning and design are intimately linked with the operation and maintenance of traffic infrastructure. This particularly applies in relation to cycles. The strong link between cycling and the availability of cycle parking facilities, especially at public transport nodes, has also received greater attention, as has the interdependence of cycling and public transport.

Against this background, I have been instructed to review the regulations and conditions in the areas of infrastructure, cycle parking, cycling and public transport, as well as traffic regulations affecting cycling, and to propose legislative amendments and other measures that may be needed to increase cycling and make it safer. The remit primarily covers regulations for cyclists, but to some extent also includes regulations for other road users.

The number of regulations and provisions that arise in a review of the regulations from a cycling point of view in the four above mentioned areas is very large. It is not possible within the framework of this inquiry to review all provisions that could be relevant. Based on an interpretation of the terms of reference, the review has therefore been limited to addressing regulations and conditions that are strongly linked to matters of traffic legislation and infrastruc-

ture. Furthermore, the review and selection of regulations has been given a transport policy focus. The selection of regulations for review has been based on the relatively uniform problem scenario that emerged during the inquiry's work. Furthermore, the selection of regulations took account of where a review appeared most necessary and where the possibilities of effecting change appeared greatest. The review of other conditions for cycling has been limited to factors that are in some way linked to regulations. Thus, the review does not claim to be exhaustive, but it has been extensive and has included a review of a large number of regulations and individual provisions. In the review, factors such as cooperation, knowledge-building, communication, regulatory knowledge and compliance have been taken into consideration. The same applies to the ability of children to handle the traffic environment and understand and follow traffic regulations, and to the question of how transport policy can impact on the design of the traffic environment. Finally, local government autonomy and Sweden's international commitments have been taken into consideration in the review.

Methodology

In the course of the inquiry, I have been supported by a team of experts consisting of representatives of a number of government agencies and the Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR). In addition, I have been in continuous contact with a large number of stakeholders, including government agencies, organisations and individuals. In this context, the contacts I have had with a number of cycling organisations should be specifically mentioned. Furthermore, within the framework of the inquiry, I have employed the services of a consultant, WSP Analys och Strategi, to identify the affect of the regulations on the conditions for cycle planning and cycling. The consultant's report (Annex 3–4) has served as one of several supporting documents for my assessments and proposals. WSP is responsible for the content of its report, while my assessments, proposals and conclusions, as well as starting points, may be seen in Chapters 6–10.

Information about other countries' legislation has also been obtained.

Deliberations and proposals

General considerations

Cycling, cyclists and cycles have a number of special conditions and requirements that distinguish them from other modes of transport, road users and vehicles. Cyclists are a heterogeneous group, which means that their conditions and requirements are shared to a degree, but not entirely. However, common to all types of cycling and all cyclists is that they have requirements on the infrastructure and design of the traffic environment, need cycle parking facilities, are affected in different ways by traffic regulations and, from time to time, want to be able to combine cycling with, for example, using the public transport system.

Achieving increased accessibility and improved traffic flow for cyclists is key to increasing cycling. At the same time, it is important to pay attention to conditions where this accessibility and/or traffic flow may conflict with road safety for cyclists and/or other road users. It is important that cycling is perceived as a safe mode of transport if it is to increase. The interaction between cyclists and other road users is very important and needs to be considered and also developed if cycling is to increase and become safer. Cycling must not only be a safe mode of transport, it must also be perceived as a safe mode of transport. This is especially important for children and their opportunities to cycle freely in the traffic environment, for example, to and from school. It is also important that cycling is perceived as pleasant and enjoyable.

For these factors to be taken into account in reality, cycling must be seen as an autonomous mode of transport, like other forms of road traffic, but also as part of the entire journey and the transport system. Furthermore, cycling must be treated within the framework of an approach that takes in all modes of transport. Cycling should therefore be part of the big picture and be treated in the same way as other modes of transport, but, like these, based on its own conditions and requirements. This applies to infrastructure planning, spatial planning and financial planning during the design of the traffic environment and in legislation.

Traffic planning is largely a municipal concern. This is also the case in many other countries. How clearly defined the roles of municipalities, regions and states are can vary from country to country, as can the extent to which the state provides financing. In

all the countries where the cycling rate is high, there has been investment over a lengthy period in creating a good cycling infrastructure with more cycle paths that are safe and attractively designed. A good cycling infrastructure in conjunction with an approach that takes in all modes of transport and a 'whole-journey' perspective are important success factors. It should also be possible to achieve the same good results in Sweden since the basic conditions for the successful handling of cycling are contained in the legislation and the planning systems. To succeed, however, collaboration is required at, and between, national, regional and local planning levels. Cycling infrastructure must also, when the criteria are met, be seen as an object for national investment.

With increased cycling, much is to be gained economically from, for example, public health and environmental perspectives. Cycling and public transport interact with and affect each other positively. Cycling has an important role in strengthening the competitiveness of public transport.

Current legislation

In general, the legislation governing the planning and design of the traffic environment is vehicle-neutral and formulated to meet social changes and new needs as well as political priorities. The main features of the legislation involve the balancing of different interests. One of the interests to be handled within the framework of the legislation is the traffic infrastructure, and the needs of cycling must be taken into account – cycling is a public interest. My opinion is that these interests can very well be handled within the framework of current legislation. Many of the problems that exist today are linked to the actual application of the legislation and to the political and financial priorities set, rather than the regulations themselves. Thus, regulatory changes are not primarily needed, but rather incentives to apply the legislation so that cycling interests are catered for and the possibilities available under the current framework are actually utilised. This is what my proposals and assessments in this area aim towards.

With regard to the possibility of bringing cycles on to trains, the area is relatively unregulated. However, an EU regulation on rail passengers' rights gives passengers the right, under certain conditions, to bring their cycles on trains. The regulation is applicable

law in Sweden. The public transport market has been decentralised and is now characterised by a measure of commercialisation. This is something that must be taken into account when considering any additional legislative measures with requirements that passengers are to have the right to bring cycles on public transport. The conclusion is that change must be accomplished in other ways that are more in line with the nature of public transport today.

Current traffic legislation is obligation-based, rather than rights-based. It consists of a number of basic regulations that are common to all road users and a number of regulations that are common to all vehicles. To a limited extent, there are also special regulations for different types of vehicles and road users. Vulnerable road users, such as cyclists, have special needs that must be considered, and this has led to certain special regulations for them. In balancing the various interests, which is necessary in the formulation of traffic regulations, account must be taken of the fact that a traffic regulation can have different consequences for different groups of road users. However, the basic idea is to facilitate cooperation between road users. Available research and knowledge seems to indicate that the ability to control cyclists by regulations alone is limited, due to, among other things, the flexibility of the mode of transport. The behaviour of cyclists is affected more by the design of the traffic environment than by the design of the regulations. Correct design of the traffic environment can also minimise and in some cases completely solve traffic flow and accessibility problems for cyclists while satisfying road safety requirements, without changing the underlying traffic regulations. Traffic flow and accessibility should not be achieved at the expense of safety, whether for cyclists or other road users. Furthermore, the vulnerable situation of pedestrians must be taken into account and points of conflict may not be shifted more than warranted as a result of a regulation change. As far as possible, traffic regulations should be clear and unambiguous, educational and consistent. In my opinion, it is often more efficient to invest in infrastructure design than to change the traffic regulations. Only if it is not possible to achieve improvement in this way should a change in regulations be considered. In all likelihood, the design of the traffic environment, and its connection with the built environment, affects the cycling rate more than individual traffic regulations do. It is worth noting that traffic regulations are relatively similar in international comparisons, while infrastructure design can differ significantly.

In summary, cycling and the conditions for cycling have most to gain from being seen as an integrated part of a whole in all processes and systems, and in the legislation affecting cycling.

Cycling and infrastructure: planning, design, operation and maintenance, etc.

There is a need to further develop and improve the network of cycle paths along national roads and within and between communities and municipalities.

In general, legislation and planning processes, as well as financing principles, provide good opportunities to achieve a connected, direct and attractive cycle path network, but cycling must also be prioritised financially and politically as a mode of transport in its own right.

My proposals and assessments in the area point to the opportunities that exist, clear up any misunderstandings of the legal situation and are intended to create incentives so that the full potential of the legislation and systems is realised. Finally, my proposals and assessments are aimed at ensuring that measures, in certain respects, are followed up.

I do not propose any legislative amendments within the area of planning, design, operation and maintenance. The primary reason for this is that it is already possible to create a good cycling infrastructure.

Another reason for not proposing any legislative amendments is that in some cases this would involve measures that would have much wider repercussions and therefore cannot be handled within the framework of a cycling inquiry. However, I have indicated where these cases arise, and where there is need of an alternative inquiry. In other cases, relevant work is already in progress and should continue.

With this approach, a review of road maintenance responsibility, with regard to cycling infrastructure as well as operation and maintenance of cycle paths, should be handled within the framework of a general review of road maintenance responsibility.

The report of the Swedish mapping, cadastral and land registration authority, entitled Review of the Joint Facilities Act (2002:9), contains a proposal on granting the right under Section 49 of the Joint Facilities Act (1973:1149) to a municipality to construct and

maintain, among other things, cycle paths across another property. This proposal should be implemented. This proposal is still being processed. During the continued work on the proposal, it should be considered whether such a right should also be granted to the state. Furthermore, the possibility of linking the proposed amendment to the physical planning process should be examined.

The work of the Swedish Transport Administration on developing a functional standard for the operation and maintenance of cycle paths for which the state has road maintenance responsibility, and the Administration's work on the dissemination of knowledge about the inquiries in the area are important and should be prioritised. The work of the Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) on comfort measurements and the work of the Group for National Collaboration in the road safety area concerning the link between operation and maintenance and the accident rate among cyclists should be prioritised. The knowledge that emerges during the course of all this work should be spread.

I present the following proposals.

- The Government should instruct the Swedish Transport Agency, in consultation with the Swedish Transport Administration, SALAR and REV (National Association of Private Roads), as well as other relevant actors, to analyse from a traffic safety perspective the need of extending the scope of application of the Road Safety Act (2010:1362) to include cycling infrastructure, primarily cycle paths and secondarily all roads and streets that are included in a cycling infrastructure identified in the instructions. The assignment should also include an analysis of what such an extension of the scope of application would mean in terms of costs for those responsible for road maintenance. The background to this part of my proposal is that recent research has shown that a large proportion of cycle accidents are single-vehicle accidents and these can primarily be linked to the operation and maintenance of cycle paths. It is conceivable that an extension of the Road Safety Act would help to reduce the number of accidents.
- Moreover, the Government should instruct the Swedish National Board of Housing, Building and Planning to revise the handbook 'Make Towns – instead of traffic planning and housing development' and make it web-based and interactive. Additionally, the Swedish Transport Administration and the Swedish National

Board of Housing, Building and Planning, in consultation with SALAR, should in a similar way be concurrently tasked with revising the handbook 'Traffic for an attractive town' and making it web-based and interactive. The Swedish Transport Administration should also, in consultation with SALAR, be concurrently tasked with revising the handbook 'Design, operation and maintenance with pedestrian, cycle and moped traffic in focus' (the GCM handbook) and making it web-based and interactive. The idea behind these concurrent assignments is to create greater opportunities to keep these handbooks up-to-date and, by making them interactive with the possibility of linking to other manuals, increase knowledge about what must be taken into account in the planning of cycling infrastructure and clarify the importance of collaboration. In this way, the handbooks will also become more accessible to all instances working on cycling issues.

- Finally, the Swedish Transport Administration should be tasked by the Government to, in consultation with SALAR, revise the handbook 'Design of roads and streets' (the VGU handbook) from a cycling perspective. The VGU handbook has been recently revised, but not with regard to aspects important to cycling. Given society's development, cycling's development and the increased knowledge about cycling needs and requirements, such a revision should be carried out. There is a connection between this assignment and the assignment to conduct an inventory of the road verges that form part of the cycling infrastructure, and it is important that the conclusions of this inventory are reflected in the revision of the VGU handbook.

Cycling, cycle parking and public transport

Within the framework of current legislation, and based on the municipal monopoly on planning, municipalities are well-placed to take responsibility for the planning of cycle parking facilities and ensure that property owners arrange cycle parking facilities, including at public transport nodes, since the municipalities can take the initiatives for coordination. It is appropriate, as is done in the current legislation, to identify property owners as being responsible for constructing cycle parking facilities at public transport nodes. There is no reason to amend the provisions of the Planning and Building Act (2010:900) which regulates the obligation to con-

struct parking facilities. The problems and practical consequences that the fragmented land ownership situation (mainly at public transport nodes) involves must be resolved in ways other than legislative amendments.

The need to be able to move illegally parked cycles, or wrecked cycles, is in my opinion covered by current regulations. The same applies to the regulations governing where cycles may be parked. The amendment I am proposing in this legislation is based on an amendment to the regulations for cycle crossings and is discussed below.

There should be real opportunities to bring cycles on public transport, without additional regulations in the area being introduced in legislation. Rather, the focus should be on getting relevant actors to see the benefits of collaboration between public transport and cycling. Nor do I propose any legislative amendments in this area, however I do propose measures aimed at, within the framework of current legislation, improving the possibilities of creating good cycle parking facilities and improving collaboration between cycling and public transport.

To these ends, I propose the following.

- The Government should instruct the Swedish Transport Administration, in cooperation with the Swedish National Board of Housing, Building and Planning, and in consultation with the Swedish Transport Agency and SALAR, to conduct a national inventory and needs analysis of cycle parking facilities with regard to availability and standard at all larger Swedish public transport nodes in order to create a common platform of knowledge. The results of the assignment are to form the basis of continued planning, with the possibility of assessing future national needs, including financial aspects, and building consensus and collaboration between relevant actors and disseminating knowledge. The assignment should ensure that municipalities and those with regional responsibility for public transport, as well as private actors who are affected, are involved through the establishment of a cooperation forum. Furthermore, within the framework of the assignment, an agreement model for cooperation and financing of cycle parking facilities at public transport nodes should be developed. The proposal aims to solve the problems that currently arise because several actors are involved when a

cycle parking facility is to be constructed or expanded or otherwise improved.

- The Government, as a continuation of the cycling strategy, should instruct the Swedish Transport Administration, in consultation with the Swedish Transport Agency and in cooperation with cycling organisations, regional public transport agencies, public transport operators, SALAR, and a number of municipalities, to develop a catalogue of ideas to promote the combination of cycling and public transport. This catalogue of ideas should, in various ways, highlight the advantages of promoting travel on a combination of different modes of transport and should be seen as a continuation of the agencies' assignment to develop a cycling strategy to increase cycling and make it safer.

Cycling and traffic regulations, etc.

I propose a number of legislative amendments in the area of cycling and traffic regulations. The reason I am proposing relatively few legislative amendments is that during the course of the inquiry I have found that most problems related to traffic regulations and cycling are not due to the regulations themselves and are therefore better solved by measures in the traffic environment.

I propose the following amendments, present the following proposals and make the following assessments.

- Cycles are to be permitted on a roadway, even if there is a cycle path, if special caution is taken and it is appropriate with regard to the width of the vehicle and the cycle has more than two wheels or is equipped with a cycle cart or sidecar. The reason for the proposed amendment is to facilitate traffic flow for cyclists since cycle paths are often not dimensioned for this type of vehicle. Otherwise, I have not found reason to expand the possibilities of cycling on the roadway. Nor have I found reason to expand the possibilities for cyclists to ride two abreast.
- The Road Traffic Ordinance (1998:1276) should explicitly state that the obligation, for cyclists and others, to use the road verge only applies if the road verge is of sufficient width and is otherwise appropriate to use. The reason for this proposal is that there appears to be uncertainty about when a cyclist is required to use the road verge.

- If there is no cycle path, it shall be permitted for children to cycle on the footway up to and including the year in which they turn 8. The primary reason for allowing children to cycle on the footway is that such a regulation is likely to promote increased cycling among children since the child, and the adults close to him or her, will experience a greater peace of mind when the child cycles in the traffic environment.
- The regulations for non-signal-controlled cycle crossings are to be amended so that vehicles must give way to cyclists and riders of class II mopeds crossing or about to cross at the cycle crossing. Before crossing at a cycle crossing, cyclists or riders of a class II moped must slow down and take account of the distance and speed of the vehicles approaching the crossing. A certain place may only be considered to be a cycle crossing if it is intended to be used by cyclists and riders of class II mopeds to cross a roadway or cycle path and if the traffic environment is designed in such a way that ensures that vehicles do not travel at speeds exceeding 30 kilometres per hour or that the crossing is signal-controlled. A 'cycle crossing' shall refer to a place that according to local traffic provisions is intended to be a cycle crossing and is indicated as such with road markings or signs. A road sign is to be developed by the Swedish Transport Agency. As before, a 'signal-controlled cycle crossing' is a crossing where traffic is regulated by traffic signals or a police officer. Otherwise, as before, the crossing is 'non-signal-controlled'. The purpose of the amendment is to make the regulations for cycle crossings more clear and consistent, and to improve traffic flow for cyclists by requiring other vehicular traffic to give way to them. At the same time, placing certain demands on the design of cycle crossings will ensure that the improved traffic flow does not occur at the expense of road safety. For the same reason, a consideration provision is to be introduced for cyclists and relevant moped riders.
- It will be permissible to move vehicles that are parked in violation of provisions on stopping or parking within five metres before a cycle crossing. This amendment follows from the amended regulations for cycle crossings, which make it important to ensure that vehicles that have stopped or parked too close to these can be moved.

- The possibility of creating cycle streets is introduced. It should be possible to designate a certain road, section of road or all roads within an area as a cycle street. A cycle street refers to a road or a section of road that, according to a local traffic provision, is to be a cycle street and is marked as such with road signs. The Swedish Transport Agency is to develop road signs for 'cycle street' and 'cycle street ends'. Motor vehicles are to adjust their speed to the cycle traffic in a cycle street, vehicles may only park in designated parking spaces and vehicles entering a cycle street are to give way to vehicles already in the cycle street. Drivers of motor vehicles and drivers of non-motorised vehicles and the road users referred to in Chapter 1, Section 4, first paragraph of the Road Traffic Ordinance, who intentionally or through negligence violate the duty to give way will be liable to a fine. It will be possible to grant exemptions to the parking regulations for cycle streets. The reason for the proposed amendment is that this is a good way to increase cyclist accessibility and show that they are prioritised in the traffic environment.
- No new or amended terms or definitions of terms are proposed in the traffic legislation, apart from the terms 'cycle crossing' and 'cycle street'.
- The Government should instruct the Swedish Transport Administration, in consultation with SALAR, to conduct an inventory of road verges that are part of the cycling infrastructure in order to identify the need for action to achieve a good cycling infrastructure resulting in increased accessibility and safety for cyclists. The results of the inventory, along with proposals for action, an action plan and a timetable for implementation should be reported to the Government. The assignment should also include reviewing current recommendations on the design and maintenance of road verges and proposing amendments where necessary. The result must impact on the assignment to revise the VGU handbook. Municipalities, regions and cycling organisations should also be invited to participate in the work. The shortcomings that have been pointed out with regard to road verges included in cycling infrastructure form the background to the assignment. In this context, road verges included in cycling infrastructure refer to road verges where cycle paths or alternative routes for cycling are unavailable within a reasonable

distance, but where cycling occurs and is expected to increase due to fringe development or work and school commuting.

- It is already possible to allow cycling in both directions on one-way streets. The Government should jointly instruct the Swedish Transport Agency and the Swedish Transport Administration, in consultation with SALAR, to spread knowledge about current regulations on one-way traffic and the scope, within the framework of this regulation, to allow cycling in both directions in some cases. The reason I propose such an assignment is that during the course of the inquiry it has emerged that knowledge concerning the options available under the current regulations is inadequate. The Vienna Convention on Road Signs and Signals does not permit the road sign 'no entry' to be combined with an additional sign exempting cycles from the prohibition.
- Traffic flow problems for cyclists at signal-controlled crossings and at crossings where there is an obligation to stop should be solved in a manner other than a legislative amendment. It is not consistent with the Vienna Convention on Road Traffic and the Vienna Convention on Road Signs and Signals to introduce the possibility of providing traffic signals or stop signs with an additional sign exempting, in certain cases, cyclists. There are other ways of prioritising cycle traffic in these situations – by exempting it from the obligation to stop or obey red lights – or by making the regulations more cycle-friendly.

Consequences

I have presented a relatively limited number of proposals and just a few of them involve legislative amendments. Otherwise, the report contains assessments. The reason that only a limited number of proposals have been presented is that during the course of the inquiry I have found that much to promote cycling and increase its safety can be achieved within the framework of current regulations and existing systems and processes.

My assessment is that continued investment in cycling infrastructure is needed. As far as possible, the design possibilities of the traffic environment should be utilised in preference to regulatory amendments in order to improve the conditions for cycling and make it safer. In the current system, it is already possible to make

these kinds of investments and priorities and the financial outcome is of course dependent on the choices made in the overall infrastructure planning, physical planning and financial planning. It is mainly within the 'regional transport plans' that funding, from a national system, should be channelled for increased and safer cycling, in the form of measures that fit within the scope of these plans, such as cycle communications, cycle parking facilities and cooperation with public transport. An estimated investment of SEK 800 million to SEK 1 000 million is required for cycling measures in the immediate future. It is worth pointing out that investment in cycling infrastructure in the long term will provide economic benefits in the form of a better environment and improved public health.

All of the assignments I have proposed that the Government give various agencies fall within their directions and are therefore to be financed within the framework of the agencies' general government appropriations for their operations.

The proposals on legislative amendments that refer to cycle crossings and cycle streets involve financial consequences. The proposal on amended regulations for cycle crossings will mainly involve costs for municipalities and also, to some extent, the Swedish Transport Administration. The financial consequences consist of costs for decisions on local traffic provisions, administration, road markings and, following a review, removal or reconstruction of some crossings. The proposal entailing the possibility of creating cycle streets will also, to the extent that a municipality chooses to create this type of street, involve administrative costs and road marking costs. However, in my opinion, the local government financing principle does not arise since no redistribution of resources between central and local government is required.

My proposals do not affect local government autonomy negatively.

In general, my proposals should lead to reduced offences and have preventive effects. The reason for this is that the proposals contribute to increased clarity concerning the regulations. In this respect, it is primarily my proposal on amended regulations for cycle crossings, which involves creating two clear general regulations, that I have in mind. Correct and appropriate design is the most important instrument for increasing compliance with current traffic regulations.

My proposals do not affect public service in different parts of the country, but should in the long term have positive effects on the working conditions, competitiveness and other conditions of

small enterprises in relation to larger enterprises. Equality between women and men and the chances of achieving the objectives of integration policy are affected positively. The proposals will also, in the long term, affect children's cycling positively. The same applies to the chances of achieving the objectives of environment policy and public health policy. This is key since in this way we can increase children's freedom of movement, improve the environment, create a sustainable society and improve public health.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall
att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Utöver vad som framgår av 2 § andra och tredje styckena lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall får ett fordon flyttas i följande fall.

1. Om det är uppställt på en sådan plats eller på ett sådant sätt att fara uppstår eller trafiken onödigtvis hindras eller störs.

2. Om det är uppställt i strid mot föreskrifter om stannande eller parkering och

a. försvårar snöröjning, renhållning eller annat arbete på väg,

b. det finns stor risk för att fara uppstår, eller

c. fordonet varit fortlöpande uppställt på samma plats under minst tre dygn.

3. Om det är uppställt i strid mot föreskrifter om stannande eller parkering och

a. fordonet enligt uppgift i vägtrafikregistret är belagt med körförbud enligt fordonsförordningen (2009:211) eller enligt den upphävda fordonsförordningen (2002:925),

b. det för fordonet enligt uppgift i vägtrafikregistret gäller brukandeförbud enligt lagen (2001:558) om vägtrafikregister eller motsva-

¹ Senaste lydelse 2010:220.

rande förbud enligt vägtrafikskattelagen (2006:227) eller enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt,

c. fordonet är trafikförsäkringspliktigt enligt trafikskadelagen (1975:1410) och enligt uppgift i vägtrafikregistret saknar föreskriven trafikförsäkring,

d. fordonet ska vara registrerat men saknar registreringsskylt eller annars inte kan identifieras på platsen, eller

e. det till stöd för uppställningen har åberopats ett parkeringstillstånd för rörelsehindrade som hos polisen har anmälts stulet eller förlorat.

4. Om det är uppställt i strid mot föreskrifter om stannande eller parkering

a. på en parkeringsplats som är reserverad för personer med parkeringstillstånd för rörelsehindrade,

b. i ett körfält eller körbana för fordon i linjetrafik m.fl.,

c. på en hållplats enligt 3 kap. 54 § trafikförordningen (1998:1276),

d. på eller inom fem meter före ett övergångsställe, eller d. på eller inom fem meter före ett övergångsställe eller *en cykelöverfart, eller*

e. på en gång- eller cykelbana eller i ett cykelfält.

5. Om det är uppställt i strid mot föreskrifter om stannande eller parkering på en plats där det gäller förbud mot att stanna eller parkera för fordon annat än för på- eller avlastning av gods.

6. Om det är uppställt på en offentlig plats som upplåtits för parkering och det huvudsakliga syftet med uppställningen uppenbarligen är något annat än parkering av fordonet.

7. Om det är ett fordonsvrak

8. Om det är uppställt i strid mot föreskrifter om stannande eller parkering på en parkeringsplats som är reserverad för fordon som avses i 10 kap. 2 § tredje stycket trafikförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2016.

2 Förslag till föreskrift om ändring i trafikföreskriften (1998:1276)

Härigenom föreskrivs i fråga om trafikföreskriften (1998:1276) dels att 3 kap. 6, 12, 21, 59 och 61 §§, 6 kap. 6 §, 10 kap. 1 §, 14 kap. 3 § och 14 kap. 6 § samt rubriken till 8 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya bestämmelser, 3 kap. 12 a §, 8 kap. 1 a § och 10 kap. 9 b § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

6 §²

Vid färd på väg *skall* fordon föras på körbana. Detta gäller dock inte fordon för vilka enligt 1 kap. 4 § andra stycket bestämmelserna om gående *skall* tillämpas. Cyklar och tvåhjuliga mopeder klass II *skall* vid färd på väg föras på cykelbana om sådan finns.

Vid färd på väg *ska* fordon föras på körbana. Detta gäller dock inte fordon för vilka enligt 1 kap. 4 § andra stycket bestämmelserna om gående *ska* tillämpas. Cyklar och tvåhjuliga mopeder klass II *ska* vid färd på väg föras på cykelbana om sådan finns.

Om särskild försiktighet iakttas får dock

1. cyklande och förare av tvåhjuliga mopeder klass II använda körbanan även om det finns en cykelbana när det är lämpligare med hänsyn till färdmålet, läge, och

2. *cyklar med mer än två hjul eller cykel som drar en cykelkärra eller cykel som har en sidvagn kopplad vid sidan, utöver vad som framgår av punkten 1, föras på en körbana även om det finns en cykelbana om det är lämpligare med hänsyn till fordonets bredd, och*

² Senaste lydelse 2001:753.

2. trehjuliga mopeder klass II föras på en cykelbana med ringa trafik och tillräcklig bredd.

3. trehjuliga mopeder klass II föras på en cykelbana med ringa trafik och tillräcklig bredd.

Är en bana avsedd för viss trafik får annan trafik förekomma på banan endast för att korsa den.

Särskilda bestämmelser om användning av vägrenen finns i 12 §.

12 §³

På väg *skall* vägrenen användas

1. vid färd med cykel eller moped klass II när cykelbana saknas,

2. vid färd med moped klass I,
3. vid färd med fordon som är konstruerat för en hastighet av högst 40 kilometer i timmen eller som inte får föras med högre hastighet än 40 kilometer i timmen, eller

4. av dem som för ett fordon förspänt med dragdjur, rider samt leder eller driver kreatur.

På väg *ska* vägrenen användas

1. vid färd med cykel eller moped klass II när cykelbana saknas,

2. vid färd med moped klass I,
3. vid färd med fordon som är konstruerat för en hastighet av högst 40 kilometer i timmen eller som inte får föras med högre hastighet än 40 kilometer i timmen, eller

4. av dem som för ett fordon förspänt med dragdjur, rider samt leder eller driver kreatur.

Skyldigheten att använda vägrenen enligt första stycket 1–4 gäller endast om vägrenen är av tillräcklig bredd och i övrigt är lämplig att använda.

Om det behövs för att underlätta framkomligheten för annan trafik, få vägrenen användas tillfälligt även vid färd med andra fordon.

Har körbanan avgränsats med heldragen kantlinje får vägrenen användas endast i de fall som anges i första stycket.

12 a §

Vid färd med cykel får barn till och med det år de fyller åtta år, om cykelbana saknas, använda gångbanan.

³ Senaste lydelse 2007:101.

21 §⁴

En förare som från en väg kör in på en annan väg som är huvudled, motorväg eller motortrafikled och där accelerationsfält saknas, har väjningsplikt mot fordon på den väg föraren kör in på. Väjningsplikten gäller dock inte där föraren kommer in på huvudleden, motorvägen eller motortrafikleden utan att byta körfält.

En förare har också väjningsplikt mot varje fordon vars kurs skär den egna kursen när föraren kommer in på en väg

1. från en parkeringsplats, en fastighet, en bensinstation eller från något annat liknande område i anslutning till vägen,

2. från en stig, en ägoväg eller någon annan liknande utfartsväg,

3. från en cykelbana, en gågata, ett gångfartsområde eller från terräng, eller

4. efter att ha korsat en gång- eller cykelbana.

En förare har dessutom väjningsplikt mot fordon på en körbana när föraren kommer in på den från en vägren eller från en sådan cykelbana som är en del av vägen.

*Väjningsplikten enligt första-
andra stycket gäller inte cyklande
och förare av moped klass II som
ska korsa en körbana eller cykel-
bana på en cykelöverfart.*

59 §

På cykelbanor skall cyklande och förare av moped klass II lämnas företräde av andra fordonsförare.

I 8 kap. 1 a § finns bestämmelser om att förare som från en väg kör in på en väg som är cykelgata har väjningsplikt mot fordon på cykelgatan föraren kör in på.

61 §

Vid ett obehållat övergångsställe har en förare väjningsplikt mot gående som gått ut på eller just *skall* gå ut på övergångsstället.

Vid ett obehållat övergångsställe har en förare väjningsplikt mot gående som gått ut på eller just *ska* gå ut på övergångsstället.

⁴ Senaste lydelse 2007:101.

En förare som närmar sig en obehakad cykelöverfart, skall anpassa hastigheten så att det inte uppstår fara för cyklade och mopedförare som är ute på cykelöverfarten.

En förare, som skall köra ut ur en cirkulationsplats eller annars efter att ha svängt i en vägkorsning skall passera en obehakad cykelöverfart, skall köra med låg hastighet och lämna cyklade och förare av moped klass II som är ute på eller just skall färdas ut på cykelöverfarten tillfälle att passera.

Vid en obehakad cykelöverfart har en förare väjningsplikt mot cyklade och förare av moped klass II som färdats ut på eller just ska färdas ut på cykelöverfarten.

6 kap.

6 §

Cyklade eller förare av moped klass II som skall färdas ut på en cykelöverfart skall ta hänsyn till fordon som närmar sig överfarten och får korsa vägen endast om det kan ske utan fara.

Cyklade eller förare av moped klass II ska innan de färdas ut på en cykelöverfart sakta ned och ta hänsyn till avståndet och hastigheten hos de fordon som närmar sig överfarten.

8 kap. Bestämmelser för trafik på gågata och i gångfartsområde m.m.

8 kap. Bestämmelser för trafik på gågata, cykelgata och i gångfartsområde m.m.

1 a §

På en cykelgata gäller följande.

1. Motordrivna fordon ska anpassa sin hastighet till cykeltrafiken.

2. Fordon får inte parkeras på någon annan plats än särskilt anordnade parkeringsplatser.

3. Förare som från en väg kör in på en väg som är cykelgata har väjningsplikt mot fordon på

cykelgatan föraren kör in på.

10 kap.

1 §⁵

Särskilda trafikregler får, utom i de fall som avses i 10 och 14 §§, meddelas genom lokala trafikföreskrifter för en viss väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område eller för ett område eller en färdled i terräng.

De särskilda trafikreglerna får gälla följande.

1. Att en viss väg eller vägsträcka ska vara huvudled, motorväg eller motortrafikled.

2. Att en viss väg eller vägsträcka eller samtliga vägar inom ett område ska vara gågata *eller gångfartsområde.*

2. Att en viss väg eller vägsträcka eller samtliga vägar inom ett område ska vara gågata, *gångfartsområde eller cykelgata.*

3. Att ett visst område ska vara tätbebyggt område eller att ett särskilt miljökänsligt område inom tätbebyggt område ska vara miljözon.

4. Att en viss plats ska vara cirkulationsplats.

4. Att en viss plats ska vara cirkulationsplats *eller cykelöverfart.*

5. Att ett visst körfält eller en viss körbana ska vara körfält eller körbana för fordon i linjetrafik m.fl.

6. Att en viss plats på sträcka där förbud att stanna eller parkera råder enligt 3 kap. 53 § första stycket 2 ska vara busshållplats.

7. Att en viss plats ska vara ändamålsplats eller laddplats.

8. Avvikelser från bestämmelserna om gågata enligt 8 kap. 1 § andra stycket och bestämmelserna om körfält för fordon i linjetrafik m.fl. enligt 8 kap. 2 §.

9. Förbud mot trafik med fordon.

10. Förbud eller påbud att svänga eller köra i viss riktning.

11. Förbud mot omkörning.

12. Väjningsplikt eller stopplikt med avvikelser från bestämmelserna i 3 kap. 18 eller 21 § eller i stället för bestämmelserna i 3 kap. 23 § första stycket.

13. Stopplikt i järnvägs- eller spårvägs korsningar.

14. Avvikelser från bestämmelserna om hastighet i 3 kap. 17 § första stycket eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 17 § andra stycket, om det är motiverat av hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön.

⁵ Senaste lydelse 2011:1220.

15. Begränsning till lägre hastighet än som följer av 3 kap. 17 § tredje stycket, 4 kap. 20 § eller 9 kap. 1 § eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 17 § fjärde stycket eller 9 kap. 1 § tredje stycket, om det är motiverat av hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön.

16. Förbud mot att stanna eller parkera fordon eller tillåtelse att stanna eller parkera fordon med avvikelse från bestämmelserna i 3 kap. 48, 49 a § första stycket, 52 §, 53 § första stycket 2–5, 9 och 10, 54 §, 55 § första stycket 3–5 eller 8 kap. 1 §.

16. Förbud mot att stanna eller parkera fordon eller tillåtelse att stanna eller parkera fordon med avvikelse från bestämmelserna i 3 kap. 48, 49 a § första stycket, 52 §, 53 § första stycket 2–5, 9 och 10, 54 §, 55 § första stycket 3–5 eller 8 kap. 1 § eller 8 kap. 1 a §.

17. Tidsbegränsning, avgiftsplikt eller andra villkor för parkering.

18. Undantag från 3 kap. 77 § om belysning vid färd i terräng.

19. Axeltryck, boggitryck, trippelaxeltryck eller bruttovikt med begränsning till lägre vikter än som följer av 4 kap. 12 §.

20. Inskränkning till mindre bredd eller längd på fordon, fordonståg eller last än som tillåts i 4 kap. 15, 17 eller 17 a §.

21. Trafik med terrängmotorfordon eller terrängsläp med avvikelser från bestämmelserna i 5 kap. 1, 4 eller 5 §.

22. Andra särskilda trafikregler.

Vidare får det genom lokala trafikföreskrifter meddelas särskilda trafikregler om att en vägtunnel ska tillhöra tunnelkategori B, C, D eller E, särskilda trafikregler för transport av farligt gods och för sådana tävlingar som länsstyrelsen har lämnat tillstånd till enligt 3 kap. 84 §.

Vidare får det genom lokala trafikföreskrifter meddelas särskilda trafikregler om att en vägtunnel ska tillhöra tunnelkategori B, C, D eller E, särskilda trafikregler för transport av farligt gods och för sådana tävlingar som länsstyrelsen har lämnat tillstånd till enligt 3 kap. 84 §. F (2011:1220).

9 b §

En plats får förklaras som cykelöverfart endast om den är avsedd att användas av cyklande och förare av moped klass II för att korsa en körbana eller cykelbana och trafikmiljön är utformad så

att det säkras att fordon inte förs med högre hastighet än 30 kilometer i timmen eller överfarten är bevakad.

14 kap.

3 §⁶

Till penningböter döms en förare av ett motordrivet fordon som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot

1. bestämmelserna i

a. 2 kap.

- 1 § fjärde stycket,

- 2 § om inte straff kan dömas ut enligt 2–4,

- 3, 5–7 § eller 8 § andra eller tredje stycket,

b. 3 kap.

- 2, 3, 5–11 §, 12 § första stycket, 13, 16 eller 17 § eller föreskrift som har meddelats med stöd av 17 §,

- 18, 19, 21–25 §, 26 § andra eller tredje stycket, 27 §, 29 § om det där hänvisas till bestämmelserna i 25 §, 26 § andra eller tredje stycket eller 27 §,

- 30–33, 35–40, 43, 45, 50, 51, 57–62, 64, 65, 67–74 eller 76–83 §,

c. 4 kap.

- 1, 2, 5–8 §, 9 § första stycket, 10 §, 10 a § första stycket, 15, 15 a, 17, 17 a, 18 eller 19–24 §,

d. 5 kap.

- 1 eller 3–5 §,

e. 6 kap.

- 3 eller 5 §,

f. 8 kap.

f. 8 kap.

- 1 § första stycket 1 eller 3 eller andra stycket eller 2 § första stycket, eller

- 1 § första stycket 1 eller 3 eller andra stycket eller 1 a § 3 eller 2 § första stycket, eller

g. 9 kap.

- 1 § eller föreskrift som har meddelats med stöd av 1 §,

- 2 §,

2. andra lokala trafikföreskrifter enligt 10 kap. 1 § än sådana som rör stannande eller parkering,

3. förbud mot trafik med motordrivna fordon eller med fordon med viss största bredd, längd eller vikt enligt 10 kap. 10 § första

⁶ Senaste lydelse 2012:15.

stycket, om förbudet har utmärkts med vägmärke eller på annat tydligt sätt,

4. annan föreskrift enligt 10 kap. 14 § än sådan som rör stannande eller parkering, eller

5. föreskrifter som meddelats med stöd av denna förordning för tillämpningen av 3 kap. 80–83 § eller 4 kap. 2, 9, 10 eller 20 §.

6 §⁷

Till penningböter döms en förare av ett fordon som inte är motordrivet och sådan trafikant som avses i 1 kap. 4 § första stycket, som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot

1. bestämmelserna i
 - a. 2 kap.
 - 1 § fjärde stycket,
 - 2 § om inte straff kan dömas ut enligt 2–4,
 - 3, 5–7 § eller 8 § andra eller tredje stycket,
 - b. 3 kap.
 - 2, 3, 5–11 §, 12 § första stycket, 13, 16 eller 17 § eller föreskrift som har meddelats med stöd av 17 §,
 - 18, 19, 21–25 §, 26 § andra eller tredje stycket, 27 §, 29 § om det där hänvisas till bestämmelserna i 25 §, 26 § andra eller tredje stycket eller 27 §,
 - 30–33, 35–40, 43, 45, 50, 51, 58–62, 64, 65, 67, 68, 73, 74, 76–78 eller 80–83 §,
 - c. 6 kap.
 - 3 eller 5 §,
 - d. 8 kap.
 - 1 § första stycket 1 eller 3 eller andra stycket eller 2 § första stycket, eller
 - d. 8 kap.
 - 1 § första stycket 1 eller 3 eller andra stycket eller 2 § första stycket, eller 1 a § 3 eller 2 § första stycket, eller
 - e. 9 kap.
 - 1 eller 2 §,
2. andra lokala trafikföreskrifter enligt 10 kap. 1 § än sådana som rör stannande eller parkering,
3. annan föreskrift än sådan som rör stannande eller parkering enligt 10 kap. 14 §, eller
4. föreskrifter som meddelats med stöd av denna förordning för tillämpningen av 3 kap. 80–83 §.

⁷ Senaste lydelse 2007:101.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2016 i fråga om 3 kap. 21 §, 3 kap. 59 §, 3 kap. 61 §, 6 kap. 6 §, 10 kap. 1 § andra stycket 4 och 10 kap. 9 b § och i övrigt den 1 juli 2014.

3 Förslag till förordning om ändring i förordning om vägtrafikdefinitioner (2001:651)

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen om vägtrafikdefinitioner (2001:651)

att 2 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt 2012:08⁸

2 §

Definitionerna med den betydelse som anges nedan är avsedda att användas i andra författningar i den utsträckning som föreskrivs i dessa.

Beteckning -----	Betydelse -----
Cykelfält	Ett särskilt körfält som genom vägmarkering anvisats för cyklande och förare av moped klass II
Cykelöverfart	<i>En del av en väg som är avsedd att användas av cyklande eller förare av moped klass II för att korsa en körbana eller en cykelbana och som anges med vägmarkering.</i> En cykelöverfart är bevakad om trafiken regleras med trafiksignaler eller av en polisman och i annat fall obevakad

⁸ Lydelsen träder i kraft den 19 januari 2013.

Föreslagen lydelse

Beteckning -----	2 § Betydelse -----
Cykelfält	Ett särskilt körfält som genom vägmarkering anvisats för cyklande och förare av moped klass II
<i>Cykelgata</i>	<i>En väg eller en vägsträcka som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara cykelgata och som är utmärkt med vägmärke för cykelgata.</i>
Cykelöverfart	<p><i>En plats som enligt lokal trafikföreskrift ska vara cykelöverfart och som anges med vägmarkering eller vägmärke.</i></p> <p>En cykelöverfart är bevakad om trafiken regleras med trafiksignaler eller av en polisman och i annat fall obevakad</p> <p>-----</p>

Denna förordning träder såvitt avser beteckningen cykelöverfart i kraft den 1 juli 2016 och i övrigt den 1 juli 2014.

1 Utredningens arbete och synsätt

1.1 Utredningens direktiv

Utredningens direktiv (dir. 2010:93) innebär ett uppdrag att se över de regler som påverkar förutsättningarna för cykling. Enligt direktiven ska översynen dels syfta till att öka cyklingen och göra den säkrare, dels öka trafiksäkerheten för cyklister samt för gående i förhållande till cyklister och i övrigt förbättra samspelet mellan cyklister och andra trafikanter. I första hand bör de bestämmelser som reglerar planering och utformning av trafikmiljön samt trafikreglerna för cykling ses över. Vidare bör enligt direktiven också de regler och andra förutsättningar som påverkar cykelparkering och möjligheten att ta med cykeln på tåg och buss omfattas av översynen. Om jag finner det relevant kan uppdraget omfatta även andra regler och förutsättningar som är viktiga i detta sammanhang. Utredningen ska i första hand omfatta regler för cyklister men när det är motiverat även för andra trafikanter. Enligt direktiven bör särskilt uppmärksammas förhållanden där tillgängligheten för cyklister kan komma i konflikt med trafiksäkerheten. I uppdraget ingår även att utreda hur utbildning, fortbildning och spridning av befintliga och nya regler för cykeltrafiken kan utvecklas. Jag ska vidare analysera om de regler och de förutsättningar som gäller vid genomförandet av transportpolitiken får genomslag vid utformningen av trafikmiljön. En fråga i detta sammanhang är om det finns möjligheter i regelverket som väghållarna av olika skäl inte använder vid utformningen. Slutligen ska jag överväga och lämna eventuella förslag till författningsändringar. Direktiven i sin helhet framgår av bilaga 1–2.

1.2 Hur utredningens arbete genomförts

Utredningen har till sitt stöd haft en expertgrupp med representanter från Boverket, Naturvårdsverket, Näringsdepartementet, Rikspolisstyrelsen, Sveriges kommuner och Landsting (SKL), Tillväxtverket, Trafikverket och Transportstyrelsen. Jag har haft åtta möten, varav ett i internatform, med expertgruppen. Därutöver har jag haft en stor mängd kontakter med de enskilda experterna. Jag har vidare på olika sätt haft kontakt med en mängd andra intressenter och myndigheter och också med en del andra utredningar och projekt. Bl.a. har jag samrått med ett antal cykelorganisationer: Cykelfrämjandet, Svenska Cykelförbundet, Trampkraft, Svensk Cykling, dåvarande Bilfria leder och Svenska Cykelsällskapet. Utredningens sekretariat har besökt Danmark och där tagit del av erfarenheterna i det landet. Jag har sammanträffat med European Cycling Federation (ECF). Vidare har utredningen deltagit i en rad seminarier och konferenser, antingen som åhörare eller som föreläsare. Uppdraget har således genomförts i ett nära samarbete med berörda myndigheter och organisationer.

Jag har inte funnit det lämpligt att lämna delrapporter då de ämnesområden som mitt uppdrag avser utgör delar av en helhet och bör behandlas i ett sammanhang.

Som underlag för arbetet har utredningen tagit del av en stor mängd skriftligt material, varav väsentligare källor anges löpande i betänkandet.

1.3 Externa uppdrag

Utredningen har anlitat en konsult som fått i uppdrag att inom ramen för utredningen kartlägga reglers påverkan på förutsättningarna för cykelplanering och cykling. WSP har genomfört uppdraget som i huvudsak består av en deskriptiv del, en enkät del och en del innehållande diskussion och förslag. WSP:s rapport jämte bilagedel bifogas betänkandet, bilaga 3–4, härnäst benämnd Konsultrapporten.

Konsultrapporten har utgjort ett underlag av många för mina bedömningar och förslag. Även andra redan existerande rapporter, forskningsresultat och litteratur m.m. har använts. Vidare har utredningen fått bidrag, framförallt avseende problembilden, i sina kontakter med bl.a. olika myndigheter och organisationer.

Innehållet i Konsultrapporten svarar WSP för, medan mina bedömningar och förslag och slutsatser framgår av kapitel 6–10.

Därutöver har konsulten Ingrid Eriksson biträtt mig med underlag, särskilt avseende infrastrukturplaneringsprocessen.

1.4 Regler och cykling – problemformulering och utgångspunkter

Svensk transportpolitik har under lång tid hanterat trafikslagen var för sig. Först på senare år har ett trafikslagsövergripande synsätt kommit att tillämpas. Det trafikslagsövergripande synsättet är tänkt att få genomslag inte bara nationellt utan även regionalt och lokalt och inte bara i den övergripande planeringen utan även i den konkreta fysiska planeringen. Allt mer fokus har också kommit att läggas på ett hela resan-perspektiv. Utifrån dessa två principer, men också till följd av samhälleliga förändringar och ett ökat fokus på miljöfrågor och folkhälsofrågor, problem med trängsel i våra städer och en alltmer komplicerad och intensiv trafikbild, har cykling kommit att uppmärksammas i större utsträckning. Det har också blivit tydligare att cykling, cykeln och cyklister ställer egna och särskilda krav på trafikmiljön och infrastrukturen och dess utformning samt att trafikregler ibland kan påverka cyklister på ett annat sätt än andra trafikanter. Vidare har också insikten om att infrastruktur och trafikregler, särskilt i relation till fordonet cykel, är intimt förknippade med varandra ökat.

I det följande beskriver jag kort vilka problem, utmaningar och utredningsbehov som finns i relation till att få cyklingen att öka och bli säkrare och vilka utgångspunkter en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv måste ha enligt mitt förmenande. Problemställningarna och utgångspunkterna samt utredningsbehoven är intimt förknippade och sammanfaller ibland.

Cykeln är ett transportmedel med många fördelar. Åtgärder som leder till en ökad cykling kan bidra till att nå ett flertal samhällsmål. Ökad cykling kan bidra till att minska resandets miljöpåverkan, ge minskad trängsel och positiva effekter på folkhälsan. På senare år har inom svensk transportpolitik, både nationellt och lokalt, men även i viss mån regionalt, cykeln som transportmedel kommit att uppmärksammas alltmer, både som ett transportmedel för hela resan och som ett transportmedel för en del av resan. Inom ramen för detta arbete har konstaterats att det krävs insatser inom

flera områden om cyklingen ska öka och bli säkrare, bl.a. reglering, infrastruktur, samverkan, kunskapsuppbyggnad och kommunikation.

Cykeln sågs först inte som ett transportmedel utan mer som en leksak. Men efter hand kom den att ses som ett sätt att transportera sig på och på 1930-talet var andelen personer i Sverige som cyklade hög. Andelen har sedan dess sjunkit över årtiondena, men även under andra världskriget var andelen cykling hög, vilket delvis berodde på bristen på bränsle. Cyklingen minskade under efterkrigstiden, men har under de senare årtiondena återigen fått ett ökat fokus. På lokal nivå görs på många håll i landet sedan 1990-talet stora satsningar på cykling och i dag är det många av landets kommuner som politiskt och ekonomiskt samt i andra avseenden lyfter fram cykling. På senare tid har cykling också kommit att på ett annat sätt uppmärksammas nationellt och regionalt. Detta märks bl.a. i den trafikslagsövergripande nationella planen för utveckling av transportsystemet och i att cykling behandlas i ett eget avsnitt i senaste infrastrukturpropositionen. Ett annat exempel är att Trafikutskottet för första gången har tagit fram betänkanden som enbart tar upp cyklingsfrågor (2009/10 TU14 och 2010/11 TU 21). Även i länsplanerna för regional transportinfrastruktur märks det ökade intresset för cykling. Ett flertal myndigheter har också fått regeringsuppdrag med bäring på cykling. Även enskilda aktörer, både offentliga och privata, har därutöver tagit egna initiativ inom området. Det ökade intresset för cykling och dess villkor återspeglas också i enskildas engagemang i frågan och i det utrymme cykling får i massmedia. De eventuella brister som finns i infrastrukturen för cykel och i regelverken som påverkar cyklingen samt de bristande förutsättningar som i övrigt kan förekomma och betydelsen av att de hanteras har kommit att få alltmer uppmärksamhet liksom cyklistens särskilda behov.¹

Mot bakgrund av det som nu sagts kan i korthet den slutsatsen dras att en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv måste ta sin utgångspunkt i hur cykling hanterats som transportsätt historiskt, både politiskt och finansiellt samt i systemen och i författningar och vilka förutsättningarna i övrigt varit för cyklingen. Samtidigt måste beaktas att cyklingens roll och synen på cykling i dessa avseenden präglats av sin tid och av de förutsättningar som gällde vid varje given tidpunkt. På motsvarande sätt måste hänsyn tas till att många

¹ WSP-rapporten (2011), WSP Analys och strategi, Rapport Reglers påverkan på förutsättningarna för cykelplanering och cykling – underlag till Cyklingsutredningen, Stockholm, s. 14–15, hädanefter Konsultrapporten (2011).

av de regler som är kopplade till infrastruktur och trafik är utformade på ett sådant sätt att de ska kunna hantera en samhällsutveckling och ändrade prioriteringar. Detta speglas bl.a. i att bestämmelserna ofta syftar till att väga olika intressen mot varandra. Det är också nödvändigt att utifrån sistnämnda aspekt fundera över i vad mån ett visst problem kan hanteras inom ramen för nuvarande regelverk och systematik utan att dessa ändras, eftersom problematiken inte behöver vara kopplad till och/eller bäst åtgärdas genom en regeländring utan genom andra åtgärder. Samma fråga måste ställas i relation till de system och planer och finansieringsformer samt mål och principer som förekommer inom transportpolitiken och inom infrastrukturplaneringen samt de miljöpolitiska, de folkhälsopolitiska och de arkitekturpolitiska målen. Frågan som måste ställas är om problemen kan hanteras inom gällande system eller om det krävs ett systemskifte. Om något systemskifte inte krävs blir nästa fråga hur de eventuella brister som finns bäst åtgärdas. Är det genom ändrade regler eller är det andra åtgärder som krävs?

Viktigt att beakta är också att frågor med bärighet på cykling och de system samt regelverk inom vilka cyklingen hanteras i vissa avseenden existerar parallellt. Det behövs förgreningar mellan systemen som gör att aktörerna inom de olika systemen kommunicerar och samverkar med varandra. Infrastrukturplaneringen, den fysiska planeringen och trafikreglerna måste ses som en helhet när eventuella ändringar övervägs. Ibland kan det också vara så att en ändring inte är påkallad, utan att det som krävs i stället är bättre kunskap och insikt om varandras arbetsområden.

Andra utgångspunkter som är viktiga att beakta i utredningen är kopplade till cykeln som transportmedel och cyklisten själv. Därutöver måste mer övergripande samhälleliga intressen också finnas med som en utgångspunkt. Det som gör att samhället gärna ser att fler cyklar är inte alltid det som får den enskilda individen att välja cykling som transportsätt.

I landet som helhet görs ungefär tio procent av resorna med cykel och medelreslängden är tre kilometer. Andelen av det totala resandet varierar kraftigt över landet. I tätbebyggt område är andelen resor som görs med cykel högre än tio procent. En viss osäkerhet finns i siffrorna eftersom den senaste nationella mätningen gjordes 2005–2006. Det finns de som menar att cyklingen ökat sedan dess och andra som menar att den i stället avtagit. Vilket som är den korrekta bilden är svårt att uttala sig om med hänsyn till att det inte finns någon ny statistik på området. Möjligen är det

så att bilden ser olika ut över landet. Cykeln används oftast till kortare resor. Vid resor som överstiger fem kilometer är det färre individer som väljer att ta cykeln. I storstadsregioner är en cykelresas medellängd 8–9 kilometer. I kombination med andra transportmedel används cykeln även för längre resor. Det bör dock poängteras att cykelresorna enligt vad jag erfarit under arbetets gång tenderar att bli längre. Vidare varierar cyklandet förutom över landet också över året och i olika åldersgrupper av befolkningen.²

Det är i sammanhanget viktigt att betona att individer cyklar av olika orsaker och i olika syften. Cykling kan delas in i två huvudgrupper: vardagscykling och cykling för rekreation och turism. Därutöver sker också cykling inom idrotts- och tävlingsverksamhet. Det förekommer också att cykeln används i arbetet, t.ex. hos budfirmor. Utöver att cykeln används i olika syften är det också centralt att betona att cykling sker i olika miljöer, t.ex. storstadsmiljö, tätortsmiljö och på landsbygd och att förutsättningarna och problembilden samt behoven kan se olika ut i dessa miljöer, men också växla över landet. Därtill kan läggas att cyklister är en heterogen grupp, från små barn till äldre, vilket även detta påverkar behoven av och kraven på infrastruktur men också förmågan och förutsättningarna för individen att ta till sig regler och annan information. Slutligen är cykeln i sig ett fordon som numera kan se mycket olika ut. Det blir t.ex. allt vanligare med cyklar till vilka det kopplas cykelkärror eller sidovagnar, men också att trampkraften förstärks med el. Människor cyklar också på väldigt olika sätt i det att de bl.a. håller olika hastighet och cyklar olika långt. Hastigheten kan uppgå till så mycket som 30–35 kilometer i timmen, men normalt sett räknas 15–20 kilometer i timmen som cykelhastighet. Skillnaderna gör att cyklister inte alltid har gemensamma intressen. För en del är möjligheten att snabbt ta sig fram det viktigaste och för andra är säkerheten det mest centrala.³

Skillnaderna i behoven och förutsättningarna för cykling är också kopplade till att de politiska ambitionerna för och satsningarna på cykling kan variera kraftigt över landet. Hur bred och långsiktig planeringen är för cykelåtgärder och hur planeringen för cykling följs upp kan växla mycket mellan de enskilda kommunerna.

² SKL och Trafikverket (2010), GCM-handbok Utformning, drift och underhåll med gång-, cykel- och mopedtrafik i fokus, Stockholm, s. 10, hädanefter GCM-handboken (2010), och Konsultrapporten (2011), s. 10.

³ GCM-handboken (2010), s. 10–11.

I vissa avseenden är dock behoven för de olika cyklistkategorierna och över landet likartade. Transportsättet innebär ett användande av den egna muskelkraften för att ta sig fram, vilket gör att cyklister generellt är mer känsliga för omvägar, nivåskillnader och stopp som upplevs som onödiga. Cykeln är, än så länge, för det mesta ett tvåhjuligt fordon, vilket påverkar dess stabilitet och därmed kraven på vägyta, drift och underhåll samt utrymme. Cykeln har inte heller någon större stötdämpning och även av detta skäl är ett jämt underlag viktigt. Cykling är också ett transportsätt som påverkas av väderleken. Cyklisters känslighet för omvägar, nivåskillnader och stopp som upplevs som onödiga inverkar troligen i viss mån på cyklisters benägenhet att följa vissa trafikregler. Även utformningen av trafikmiljön och underhållet av infrastrukturen påverkar cyklisters agerande och troligen i större mån än regler.⁴

I förhållande till många andra transportsätt är cykling ett långsamt transportsätt, även om hastigheten vid cykling generellt sett verkar ha ökat. Vidare är cyklisterna, ur trafiksäkerhetssynpunkt, mer utsatta i trafiken och i trafikmiljön än många andra fordonstrafikanter och räknas också till gruppen oskyddade trafikanter. Cyklisternas utsatthet har delvis sin förklaring i att transportsättet är snabbt, och tyst. I förhållande till cyklister är fotgängare än mer oskyddade. Samtidigt upplevs cyklister ofta av fotgängare som en större säkerhetsrisk än vad de egentligen utgör. Snabbheten och tystheten hos cykeln skapar även en viss osäkerhet och ibland även irritation hos motorfordonsförare främst på grund av att cyklister upplevs som svåra att uppmärksamma i tid.⁵

Det är flera olika faktorer som påverkar om en individ väljer att cykla eller inte och vad som påverkar valet kan vara högst individuellt. Det förhållandet att cykling är, särskilt i stadsmiljöer, ett sätt att relativt snabbt ta sig fram är en faktor som får en del att välja cykeln som transportmedel.⁶

För att cyklingens fulla potential ska kunna tas tillvara krävs att det finns en cykelinfrastruktur som beaktar cyklistens behov av gena färdvägar och att den är välutbyggd, sammanhängande och tillgänglig. Att dessa faktorer påverkar visar internationella erfarenheter i länder där många cyklar, som t.ex. Danmark och Nederländerna. Cykelinfrastrukturen är där väl utbyggd och cyklisterna ofta separerade från andra fordonstrafikanter och fotgängare. Detta påver-

⁴ GCM-handboken (2010), s. 11.

⁵ Konsultrapporten (2011), s. 13–14.

⁶ Konsultrapporten (2011), s. 1.

kar inte bara den upplevda tryggheten utan även den faktiska säkerheten. I Sverige förutsätts dock många gånger att cyklister ska dela vägyta med andra trafikanter, t.ex. fotgängare alternativt förare av motorfordon. Detta skapar ibland problem till följd av bl.a. skillnader i hastighet och siktlinjer, men också konflikter då samverkan inte alltid fungerar. I Sverige delar cyklister ofta yta med förare av moped klass II.⁷

En av de viktigaste faktorerna för att välja cykling är just att det upplevs som tryggt att cykla. Trygghet kan åstadkommas på flera sätt. God infrastruktur som underhålls väl och där driften sköts är en faktor. En annan faktor som påverkar känslan av trygghet är att de trafikregler som finns är lättförståeliga och framstår som rimliga, men också att de bidrar till god samverkan och minskar antalet konflikter i trafiken. För barn och unga samt vuxna i deras närhet är känslan av trygghet i samband med cykling extra viktig.⁸

Också tillgången till bra och säkra cykelparkeringar påverkar benägenheten att cykla. Den som cyklar måste ha någonstans att ställa sin cykel under kortare eller längre perioder och kunna vara säker på att cykeln finns kvar när han eller hon återvänder för att hämta sin cykel, dvs. att den inte blivit stulen eller utsatt för skadegörelse. Extra viktig är tillgången till cykelparkering vid kollektivtrafiknoder. Tillgången till cykelparkering kan också leda till en ökad benägenhet att välja att åka kollektivt. Det går inte heller att bortse från att möjligheten att ta med cykeln på t.ex. tåg eller buss har betydelse. Även på andra platser än vid kollektivtrafiknoder är givetvis tillgången till cykelparkeringar viktig. Tillgången till cykelparkering måste dock kombineras med andra åtgärder som access till duschtrymmen och möjligheter att byta om och olika hyrcykelsystem för att effektivast bidra till ökad cykling.⁹

Även om enskilda individer kan påverkas att välja cykling som transportsätt av t.ex. hälso- och miljöskäl har dessa faktorer allmänt sett större betydelse för samhällets önskan att få fler att cykla. Hälsa genom ökad fysisk aktivitet är en ny dimension i transportpolitiken. Stora folkhälsovinster, men också i förlängningen samhälls-ekonomiska vinster, kan göras om fler cyklar. Det är viktigt att dessa vanor grundläggs redan i tidig ålder eftersom vanor som etableras hos en individ redan som barn oftare består genom livet.

⁷ Konsultrapporten (2011), s. 1–2 och 14.

⁸ Konsultrapporten (2011), s. 1 och Trafikverket (2011), Ökad och säker cykling – Redovisning av regeringsuppdrag, TRV 2011/19633, s. 12 och 34.

⁹ Konsultrapporten (2011), s. 70 och GCM-handboken (2010), s. 122.

Även miljön spelar en central roll inom transportpolitiken och ett sätt att förverkliga miljömålen är ökad cykling. Genom en ökad cykling minskar utsläpp och trängsel. Cyklingen har också en central roll i hela resan-perspektivet, särskilt i relation till kollektivtrafiken. Cykling kan i det sammanhanget både vara ett sätt att ta sig till och från stationen och mellan olika bytespunkter. Detta kan ske t.ex. genom att cykeln tas med på det kollektiva transportmedlet eller parkeras i närheten av en station under resan alternativt står parkerad vid slutstationen för cykling den sista sträckan. Det behöver inte heller handla om att under hela eller delar av resan använda sin egen cykel utan det kan också handla om att få tillgång till hyr- eller låncyklar.¹⁰

Ur ett samhällsperspektiv är det också viktigt att verka för att cykling inte bara upplevs som trygg utan också är säker. Inom transportpolitiken finns en ambition att minska antalet dödade och allvarligt skadade i trafiken, den s.k. nollvisionen. Att bibehålla ett lågt antal dödade och allvarligt skadade cyklister är viktigt även om cyklingen ökar och det är tänkbart att en ökad cykling kommer att leda till nya utmaningar inom detta område. Samtidigt finns det forskning som tyder på att ett ökat antal cyklister minskar olycksrisken. I dag är den vanligaste olyckstypen bland cyklister singelolyckan och orsaken kan ofta kopplas till bristande drift och underhåll. När olyckan har sin grund i en kollision mellan en cykel och ett motorfordon sker olyckan oftast i en korsningspunkt. Risken för att råka ut för en olycka som cyklist växlar över ålder liksom olyckstypen.¹¹

För att det ska vara möjligt att skapa cykelvägar som är gena, säkra och sammanhållna måste det finnas förutsättningar för detta i planeringssystemet och frågan måste ges politisk och ekonomisk prioritet. Även de regler som styr planeringen och reglerar trafiken måste vara utformade, men också tillämpas, så att cykling, när det är möjligt, främjas. Regler och regeländringar kan bidra till en utveckling samt påskynda och underlätta processen med att främja cykling. Samtidigt har ett sådant angreppssätt sina begränsningar.

Ett skäl är att cyklisters agerande påverkas mer av trafikmiljöns utformning än av regler. Ett annat skäl är att dagens lagstiftning ofta är fordonsneutral och att det snarare är en fråga om hur reglerna tillämpas än om hur de är utformade. Det är i detta sammanhang centralt att betona betydelsen av att cykling ses som ett eget

¹⁰ Konsultrapporten (2011), s. 70–76 och GCM-handboken (2010), s. 122.

¹¹ Konsultrapporten (2011), s. 17–19.

transportsätt och att uppmärksamma att cyklister har egna behov och krav. Samtidigt måste ett hela resan-perspektiv och att ett trafikslagsövergripande synsätt appliceras redan tidigt i planeringsprocessen på alla nivåer. Vidare krävs ett professionellt synsätt på cykling med politiska och ekonomiska satsningar.

Det är också viktigt att, om regeländringar övervägs, fundera över om samma sak kan uppnås på annat sätt. Det måste också övervägas om en ändring från olika aspekter är lämplig och vad den skulle innebära för andra trafikanter. Att detta är något utredningen ska beakta framgår vid en tolkning av direktiven där det talas om framkomlighet, tillgänglighet, trafiksäkerhet och inverkan på andra trafikanters än cyklisters situation. Vidare måste också analyseras om det utifrån principen om den kommunala självstyrelsen och/eller internationella konventioner är möjligt att ändra den aktuella bestämmelsen.

Utredningsbehoven kan kortfattat sammanfattas i följande huvudpunkter:

1. Kan och i så fall hur förändrade regler öka cyklingen och göra den säkrare? Hur fungerar de bestämmelser som reglerar trafiken och styr den övergripande planeringen, detaljplaneringen och utformningen av trafikmiljön samt drift och underhåll av cykelinfrastruktur sett ur ett cyklingsperspektiv? Hur kan ökad tillgänglighet för cyklister uppnås utan att trafiksäkerheten hotas? Får de regler och förutsättningar som gäller för transportpolitikens genomförande genomslag vid utformning av trafikmiljön? Finns det möjligheter i regelverket som inte utnyttjas av väghållarna av olika skäl?
2. Hur kan samspelet i trafiken öka? Hur kan ett gott samspel åstadkommas både cyklister emellan och i relation till andra trafikanter, särskilt i relation till fotgängare?
3. Hur kan kunskapen om och efterlevnaden av trafikregler öka? Hur ser barns och ungas förutsättningar ut att förstå och tillämpa regler?
4. Hur kan utbildning, fortbildning och spridning av befintliga och nya regler för cykeltrafiken utvecklas?

5. Hur kan Boverkets arbete, som redovisades under våren 2010, och som avsåg frågan hur cykelparkeringar ska hanteras i den fysiska planeringen följas upp och utvecklas vidare, bl.a. vad avser kravet på och ansvaret för cykelparkeringar vid stationer?
6. Hur kan möjligheten att ta med cykel på tåg och buss belysas ytterligare?
7. Finns det behov av författningsändringar?

Sammanfattningsvis är mitt huvudsakliga uppdrag att öka cyklingen och göra den säkrare samt att öka trafiksäkerheten för gående i förhållande till cyklister och i övrigt förbättra samspelet mellan cyklister och andra trafikanter genom att se över

1. de bestämmelser som påverkar planering och utformning av trafikmiljön,
2. trafikreglerna för främst cykeltrafik, men om det är motiverat även för andra trafikanter,
3. regler och andra förutsättningar som påverkar cykelparkering och
4. regler och andra förutsättningar som påverkar möjligheten att ta med cykeln på tåg och buss samt
5. andra regler och förutsättningar som är relevanta och viktiga i sammanhanget.

1.5 Tolkning av direktiven och avgränsningar av utredningen

Syftet med detta avsnitt är att analysera de vida kommittédirektiven. Därmed kan uppdraget avgränsas och tonvikt läggas på de väsentligaste uppgifterna samt undvikas att utredningen fokuserar på områden som redan hanteras eller har hanterats på annat sätt, t.ex. inom ramen för andra uppdrag.

Enligt direktiven ska jag se över de regler som påverkar förutsättningarna för att cykla i syfte att öka cyklingen och göra den säkrare. Enligt direktiven är fyra perspektiv viktiga för att nå målet om en ökad och samtidigt säkrare cykling: ökad vardagscykling, ökad cykling för rekreation och turism, förbättrad hälsa genom ökad cykling och minskat antal dödade och allvarligt skadade i cykelrela-

terade olyckor. I direktiven talas under rubriken bakgrund om cykelns betydelse som transportmedel och om vad cykeln som transportmedel kan bidra med i relation till uppställda samhällsmål och om betydelsen av att cykeln blir attraktiv att använda både för hela och delar av en resa. Det talas också under samma rubrik om cykelns plats och om det ökade fokus cyklingen fått i den trafikslagsövergripande nationella planen för utveckling av transportsystemet och i länsplanerna för regional transportinfrastruktur med satsningar på åtgärder inom cykelinfrastruktur. I direktiven sägs dock att det krävs ytterligare initiativ på området för att cyklingen ska kunna öka och bli säkrare och att det är centralt att åstadkomma ökad tillgänglighet för cyklister samt att det kan antas att bilen historiskt sett ofta varit i fokus vid framtagandet av regler.

Det finns en mycket stor mängd regler som direkt eller indirekt och i större eller mindre mån påverkar förutsättningarna för cykling. Reglerna återfinns inom ett flertal områden, som exempel kan nämnas skattelagstiftningen, planeringslagstiftningen och trafiklagstiftningen. Vart och ett av dessa och andra lagstiftningsområden inrymmer sedan i sin tur ett stort antal enskilda bestämmelser. Enligt direktiven ska översynen i första hand avse två regelområden; planering och utformning av trafikmiljön (innefattande den övergripande planeringen, detaljplaneringen samt drift och underhåll) och trafikreglerna för cykeltrafik. Därutöver bör enligt direktiven även regler och andra förutsättningar som påverkar frågan om cykel-parkering och möjligheterna att ta med cykeln på buss och tåg ses över. Huvudområdena för översynen är alltså fyra till antalet. Jag kan dock om jag finner det relevanta låta översynen omfatta även andra regler och förutsättningar som är viktiga i sammanhanget.

Jag har med hänsyn till den omfattning som redan huvuduppgiften medför valt att begränsa betänkandet till att avse regler och förutsättningar som har en stark koppling till de trafikrättsliga och infrastrukturmässiga frågorna. Detta mot bakgrund av att det av direktiven enligt min uppfattning klart framgår att utredningen är avsedd att ha en transportpolitisk inriktning med särskilt fokus på trafikregler och infrastrukturrelaterade frågor. Jag har därför beslutat att cykling som idrotts- och tävlingsgren och de särskilda regler som berör denna typ av verksamhet faller utanför uppdraget. Området nämns inte heller uttryckligen i direktivet. Jag har dock mottagit synpunkter, från bl.a. Svenska Cykelförbundet, att det finns viktiga frågor av betydelse för utövningen av cykelsporten som behöver ses över för att underlätta utövandet av cykling som sport.

Jag kommer emellertid inte att beröra dessa frågor i betänkandet utan i den mån det är påkallat får dessa frågor utredas i annan ordning. Jag har vidare valt att inte behandla skatterättsliga frågor som eventuellt skulle kunna främja cyklingen. Jag tänker därvid närmast på frågor kopplade till friskvårdsbidrag, förmånsbeskattning, skatteavdrag, och bonussystem, eventuellt kopplade till arbetsgivaren. Under utredningsarbetet har jag mottagit, främst från ideella organisationer, synpunkter på och önskemål om förändringar i bl.a. dessa avseenden. Dessa frågor får dock i den mån reglerna är i behov av en översyn hanteras i annan ordning eftersom frågan dels inte specifikt omfattas av utredningsuppdraget, dels fråga är om ett mycket speciellt och komplicerat juridiskt område som inte kan hanteras inom ramen för denna utredning. Vidare behandlar jag inte frågan om vägvisning eftersom denna fråga hanterats inom ramen för ett annat uppdrag. Det finns också bl.a. avseende anläggningslagen (1973:1149) beredningsarbeten som pågår och därför problematiserar jag endast kring denna lag och de möjligheter en ändring av denna skulle kunna medföra för cykelinfrastrukturen. När det gäller frågan om ansvaret att anlägga och sköta drift och underhåll av vägar, bl.a. cykelvägar, behandlas denna fråga i kapitel 7. En viss analys och problematisering förekommer också i kapitlet. Däremot läggs inga konkreta förslag inom området vilket har sin förklaring i dels att det pågår ett arbete kring frågan om väghållaransvar, dels i att min uppfattning är att en eventuell ändring i ansvarsfrågan bör behandlas transportsättsövergripande och det skulle föra alltför långt att inom ramen för denna utredning hantera frågan så brett. Det finns dock, vilket redan här kan poängteras, ett behov att se över frågan inte bara ur ett cyklingsperspektiv.

Inom de fyra huvudområden som mitt uppdrag innefattar har jag också ansett mig tvungen att begränsa de frågor jag kan behandla inom ramen för detta betänkande. Översynen gör alltså inte anspråk på att vara uttömmande. Antalet regler inom områdena som i större eller mindre omfattning påverkar förutsättningar för cykling är väldigt många. Framställningen har därför begränsats till en översyn av vissa utvalda regler. Urvalet har gjorts utifrån den problembild som växt fram under utredningens gång, vilket varit möjligt eftersom problembilden efter ganska kort tid visade sig vara relativt enhetlig. En annan sak är att olika aktörer velat att frågan ska lösas på olika sätt. Jag har alltså valt att fokusera på de regelverk och enskilda regler som utifrån denna analys visat sig vara mest problematiska. I huvudsak har jag valt att först analysera regel-

verken ur att mer övergripande systemperspektiv för att se om det finns några grundläggande eller mer principiella brister och i så fall om en regeländring är lämplig och om det överhuvudtaget är möjligt att åstadkomma en ändring på detta sätt eller om bristerna och problemen har sin grund och/eller sin lösning i andra förutsättningar än regler. I vissa fall har jag därutöver gått vidare och analyserat enskilda regler som under arbetets gång lyfts fram som problematiska i relation till cyklingen och på samma sätt som avseende regelverken i sin helhet ställt mig frågan om det är lämpligt och möjligt att ändra dessa regler eller om cyklingen bättre främjas på annat sätt än genom att ändra regeln i sig. Denna fråga har varit relevant att ställa sig genomgående under arbetets gång eftersom det många gånger visat sig att de problem som är förknippade med regeln i relation till cykling inte har sin grund i regeln i sig utan i stället i tillämpning, faktisk utformning av trafikmiljön samt ekonomiska och politiska prioriteringar samt sättet att se på cykling över åren. Jag har begränsat min översyn till förutsättningar som på något vis är kopplade till regler eftersom det är just en regelöversyn som är mitt uppdrag och cyklingens förutsättningar i andra avseende hanterats eller hanteras inom ramen för andra uppdrag inom t.ex. Trafikverket.

Fokus har lagts på ökad och säkrare cykling samt i enlighet med direktiven på att öka trafiksäkerheten för cyklister samt för gående i förhållande till cyklister och i övrigt förbättra samspelet mellan cyklister och andra trafikanter. Särskild uppmärksamhet har ägnats situationer där cyklisters tillgänglighet kan råka i konflikt med trafiksäkerheten. Vidare har förslagen och bedömningarna koncentrerats till trafikregler och andra regler för cyklister. Endast till den del det ansetts nödvändigt till följd av de stora konsekvenser en viss regel får för cyklister, även om de inte direkt omfattas av den regeln, har regler som primärt eller uteslutande gäller andra trafikanter behandlats. Även regler som berör flera trafikantgrupper har behandlats på detta sätt. Detsamma gäller slutligen situationer där följdändringar som avser andra trafikanter funnits oundvikliga.

När det gäller delområdet som avser frågan om cykelparkeringar innehåller betänkandet en redogörelse i frågan som har bärighet på alla slags cykelparkeringar och oaktat var de är belägna. I analysen och framförallt i den del som avser bedömningar och förslag har dock framställningen begränsats till att avse cykelparkeringar vid kollektivtrafiknoder och då främst vid järnvägsstationer. Orsakerna till denna avgränsning är främst två. Dels finns det inte mycket

material att tillgå i frågan om cykelparkering i anslutning till andra platser såsom t.ex. bostäder och arbetsplatser, dels synes problemet vara som störst vid kollektivtrafiknoder och då särskilt vid järnvägsstationer. Då frågan om cykelparkering och tillgången till denna är central för en ökad cykling, men området samtidigt är svårt och komplicerat och insatser behövs relativt fort och troligen i inte obetydlig omfattning har jag ansett det mest effektivt att i detta skede fokusera på denna typ av parkeringar. Troligen kan lärdom dras av arbetet med denna typ av parkeringar för eventuella framtida arbete med andra typer av cykelparkeringar.

Vad gäller frågan om cykeln på kollektiva transportmedel har jag begränsat mitt uppdrag till att avse de två transportmedel som uttryckligen nämns i direktiven, nämligen tåg och buss. Det bör dock poängteras att det kan finnas intresse av att ta med cykeln även på andra kollektiva transportmedel, t.ex. båt.

I betänkandet nämns andra åtgärder än cykelparkering och möjligheten att ta med cykeln på tåg och buss som kan tänkas främja cyklingen och då främst i kombination med kollektivtrafiken. Jag tänker då närmast på låne- och hyrcykelsystem och gemensamma betalsystem. Det görs ingen närmare analys av denna typ av åtgärder. Inte heller läggs några konkreta förslag eller görs bedömningar avseende sådana åtgärder.

I direktiven sägs att det behövs insatser inom bl.a. samverkan, kunskapsuppbyggnad och kommunikation för att öka cyklingen. En ökad cykling ställer högre krav på samspel mellan trafikanter och på deras kunskap om regler, men också på efterlevnad av de regler som gäller. Detta för att undvika konflikter och incidenter, varför det är viktigt att utreda hur regelefterlevnaden bland cyklister kan öka. Denna fråga behandlas inte, utöver en kort deskriptiv redogörelse i de inledande kapitlen, som ett eget separat problemområde utan genomsyrar i stället generellt mina bedömningar och förslag inom de delområden mitt uppdrag innefattar. Detsamma gäller den aspekten att cyklister är en heterogen grupp och att särskilt barns särskilda förutsättningar att hantera trafikmiljön och förstå gällande regler måste beaktas och analyseras. Slutligen har samma förhållningssätt använts i relation till frågan om hur utbildning, fortbildning och spridning av befintliga och nya regler för cykeltrafiken kan utvecklas samt frågan om de regler och förutsättningar som gäller vid utformandet av transportpolitiken får genomslag vid utformningen av trafikmiljön eller om det finns möjligheter som inte utnyttjas. Enligt direktiven ska beaktas att det till stora delar är ett

kommunalt ansvar att utforma och finansiera cykelinfrastruktur varför hänsyn måste tas till den kommunala självstyrelsen. I vad mån mina förslag och bedömningar får återverkningar i detta avseende analyseras vid behov i anslutning till de enskilda förslagen och bedömningarna eller i konsekvensanalysen.

Slutligen ska jag även beakta de konventioner om vägtrafik, vägmärken och signaler som Sverige anslutit sig till. Först efter en analys av konventionerna kommer utredningens handlingsutrymme inom vissa områden att stå klart. Det är en viktig uppgift att klargöra vilket handlingsutrymme det är. Konventionerna har främst betydelse för vilka ändringar som kan vidtas inom trafiklagstiftningen.

I direktiven sägs inget om att utredningen ska beakta EU-rätten. Detta har troligen sin förklaring i att EU-rätten inte i någon vidare mån påverkar det område som ska utredas även om det finns en hel del EU-dokument kopplade till transportpolitik, passagerarrättigheter, miljön, upphandling och i viss mån även trafiksäkerhet samt planering. Jag har i den mån jag funnit att EU-rätten är av betydelse för analysen beaktat denna.

Jag har också efter en tolkning av direktiven valt att lägga förslag till regeländringar endast i den mån de vinster som kan göras i form av ökad cykling är så stora att eventuell negativ inverkan på trafiksäkerheten för cyklister eller andra trafikanter inte kan anses väga lika tungt.

1.6 Utredningens disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt. Kapitel 2 ska ge en allmän introduktion till ämnet cykling och kapitel 3 är tänkt att kort sammanfatta resultaten av de enkätundersökningar som ingått i Konsultrapporten. I övrigt hänvisas i denna del till Konsultrapporten jämte dess bilagedel, bilaga 3–4. I kapitel 4 redogörs kort för transportpolitikens område och hur cykling hanteras inom ramen för denna. I kapitel 5 redogörs för ett antal aktörer av intresse. Kapitel 6 innehåller en redogörelse för mina allmänna överväganden, vilka utgjort utgångspunkten för mina bedömningar och förslag i kapitel 7–10. Kapitel 7 innehåller en beskrivning och analys av det befintliga regelverket och andra förutsättningar med bäring på cykelinfrastruktur samt drift och underhåll av densamma. Kapitel 8 är en beskrivning och analys av dagens regelverk och förutsättningar för cykelparkering och möjligheterna att ta med

cykeln på tåg och buss. Slutligen redovisas och analyseras i kapitel 9 vissa utvalda trafikregler som är av betydelse för cykeltrafiken. Kapitel 10 innehåller en analys över vilka konsekvenser utredningens förslag medför i vissa avseenden, som inte behandlats tidigare i betänkandet. Kommentarer till föreslagna författningsändringar finns i kapitel 11. Författningsförslagen finns nästan längst fram i betänkandet.

Givetvis finns flera inbördes kopplingar i sak mellan flera av de delområden som utredningens uppdrag innefattar, vilket måste beaktas i analysen. Det tydligaste exemplet torde vara den omständigheten att frågan om utformning och regler är intimt förknippade med varandra. Som utgångspunkt för dispositionen har jag ändå bedömt att de olika områdena i huvudsak kan behandlas var för sig. Vidare bör poängteras att vissa av de utredningsbehov som påtalas i direktiven och som redogjorts för ovan behandlas genomgående och parallellt med de fyra huvudsakliga delområden som mitt uppdrag innefattar. Frågorna om barn och trafikregler, regelkunskap, regelefterlevnad, kunskapsspridning och utbildning samt fortbildning, samverkan, avvägningen mellan trafiksäkerhet och tillgänglighet samt framkomlighet samt frågan om transportpolitikens genomslag har alltså integrerats i kapitel 6–10.

1.7 Definitioner och begreppsanvändning

I den fortsatta framställningen används ett antal begrepp som det redan här kan vara bra att klargöra hur de används. Nedanstående är endast en kort beskrivning av begreppen och många av dem beskrivs mer i detalj längre fram i betänkandet. Begreppsutpräglingen nedan är inte heller fullständig utan innehåller endast de begrepp som är mest centrala för framställningen. Ytterligare begrepp förklaras och definieras fortlöpande i texten.

Ett *fordon* är enligt 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner en anordning på hjul, band, medar eller liknande som är inrättad huvudsakligen för färd på marken och inte löper på skenor. Fordon delas in i motordrivna fordon, släpfordon, efterfordon, sidvagnar, cyklar, hästfordon och övriga fordon.

Begreppet *cykel* definieras i samma paragraf. Cykel är

1. Ett fordon som är avsett att drivas med tramp- eller vevanordning och inte är ett lekfordon.

2. Ett eldrivet fordon utan tramp- eller vevanordning som är
 - a. inrättat huvudsakligen för befordran av en person,
 - b. inrättat för att föras av den åkande, och
 - c. konstruerat för en hastighet av högst 20 kilometer i timmen.
3. Ett eldrivet fordon med en tramp- eller vevanordning om elmotorn
 - a. endast förstärker kraften från tramp- eller vevanordningen,
 - b. inte ger något krafttillskott vid hastigheter över 25 kilometer i timmen, och
 - c. har en nettoeffekt som inte överstiger 250 watt.

Av intresse i sammanhanget är även begreppen *cykelkärra* och *sidvagn*. Med *cykelkärra* avses enligt 2 § lagen om vägtrafikdefinitioner ett fordon som är avsett att dras av en moped klass II eller en cykel och inte är en sidvagn. En tillkopplad cykelkärra anses inte som ett särskilt fordon. *Sidvagn* är ett fordon som är inrättat för att kopplas vid sidan av en tvåhjulig motorcykel eller en cykel. En tillkopplad sidvagn anses dock inte som ett särskilt fordon.

Moped är enligt samma bestämmelse ett motorfordon som är konstruerat för en hastighet av högst 45 kilometer i timmen och som har

1. två hjul samt
 - a. om det drivs av en motor som bygger på inre förbränning, denna har en slagvolym av högst 50 kubikcentimeter, eller
 - b. om det drivs av en elektrisk motor, denna har en effekt av högst 4 kilowatt för kontinuerlig drift,
2. tre hjul samt
 - a. om det drivs av en förbränningsmotor med tändsystem, denna har en slagvolym av högst 50 kubikcentimeter,
 - b. om det drivs av någon annan typ av motor som bygger på inre förbränning, denna har en nettoeffekt på högst 4 kilowatt, eller
 - c. om det drivs av en elektrisk motor, denna har en effekt av högst 4 kilowatt för kontinuerlig drift, eller

3. fyra hjul och en massa utan last på högst 350 kilogram samt
 - a. om det drivs av en förbränningsmotor med tändsystem, denna har en slagvolym av högst 50 kubikcentimeter,
 - b. om det drivs av någon annan typ av motor som bygger på inre förbränning, denna har en nettoeffekt på högst 4 kilowatt, eller
 - c. om det drivs av en elektrisk motor, denna har en effekt av högst 4 kilowatt för kontinuerlig drift.

Vid beräkningen av en fyrhjulig mopeds massa ska i fråga om ett eldrivet fordon batterierna inte räknas in. Mopeder delas in i klass I och klass II. *Moped klass I* är en moped som inte hör till klass II. *Moped klass II* är en moped som är konstruerad för en hastighet av högst 25 kilometer i timmen och som har en motor vars nettoeffekt inte överstiger 1 kilowatt.

En *trafikant* är enligt 2 § förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner den som färdas eller annars uppehåller sig på en väg eller i ett fordon på en väg eller i terräng samt den som färdas i terräng.

Enligt samma paragraf i förordningen definieras ett antal begrepp enligt följande. Med *väg* avses en sådan väg, gata, torg och annan led eller plats som allmänt används för trafik med motorfordon, en led som är anordnad för cykeltrafik, och en gång- eller ridbana invid en väg enligt tidigare definition. En *körbana* är en del av en väg som är avsedd för trafik med fordon, dock inte en cykelbana eller en vägren. Ett *körfält* är ett sådant längsgående fält av en körbana som anges med vägmarkering eller, om någon vägmarkering inte finns, är tillräckligt brett för trafik i en fil med fyrhjuliga fordon. En *vägren* är en del av en väg som är avsedd för trafik med fordon, dock inte körbana eller cykelbana. En *cykelbana* är en väg eller del av en väg som är avsedd för cykeltrafik och trafik med moped klass II. Ett *cykelfält* är ett särskilt körfält som genom vägmarkering anvisats för cyklande och förare av moped klass II. En *cykelöverfart* är en del av en väg som är avsedd att användas av cyklande eller förare av moped klass II för att korsa en körbana eller en cykelbana och som anges med vägmarkering. En cykelöverfart är bevakad om trafiken regleras med trafiksignaler eller av en polisman och i annat fall obevakad.

Samtliga begrepp som räknats upp ovan används i betänkandet i den betydelse de har enligt lagen om vägtrafikdefinitioner respek-

tive förordningen om vägtrafikdefinitioner om inte annat anges i anslutning till att begreppet används.

Termen *cykelväg* definieras inte i lag. Begreppet används dock frekvent både i vardagligt tal och i litteratur som behandlar cyklingsfrågan. I vardagligt tal används nog begreppet *cykelväg* ofta som ett synonym till *cykelbana*. Ibland synes begreppet användas för att markera att vägen är helt fristående från en bilväg, medan begreppet *cykelbana* då används för att markera att cykelytan går längs en väg för bil. Termen *cykelväg* används även i detta betänkande och då i vid bemärkelse och på ett sätt som utredningen uppfattat som brukligt i litteraturen. Begreppet betecknar när det används såväl friliggande *cykelbanor* som *cykelfält*, men också för att beteckna leder anordnade för *cykeltrafik* och *ytor* som används för *cykling* i *blandtrafik*, dvs. i princip för alla *ytor* som används för *cykling*. De mer specifika termerna används när det är centralt att påtala vilken typ av *cykelyta* som avses eller framställningen direkt avser ett juridiskt begrepp.

En *gång- och cykelbana* kallas av trafikplanerare för *GC-bana*. Den kan vara uppdelad i skilda banor för *cyklar* och *gående*, eller kombinerad. Den senare är avsedd för bägge transportsätten utan någon inbördes separation och skyltas med en *cykel-* och en *fotgängarsymbol* under varandra utan skiljelinje emellan.

Cykelstig är en enkel, smal väg främst avsedd för *cykeltrafik*. Någon juridisk definition av detta begrepp finns inte. Ibland används också begreppet *sommarcykelväg*. Sistnämnda begrepp är det som numera används av Trafikverket.

Även begreppet *cykelled* förekommer och används oftast för att beteckna en längre *cykelväg* som går i något eller flera landskap. Oftast är vägen tänkt att även ge en naturupplevelse. Vissa sträckor kan leden gå i *blandtrafik*.

I betänkandet förekommer också begreppen *drift* och *underhåll*. Dessa begrepp definieras i lag. *Drift* och *underhåll* är en del av *väghållningen*. I denna framställning används begreppen såsom de definieras i bl.a. *väglagen* (1971:948). Till *drift* räknas de åtgärder som behövs för att en väg ska hållas i ett för *samfärdseln* tillfredsställande skick genom *underhåll*, *reparation* och andra åtgärder. Till *drift* av väg räknas också *serviceåtgärder* och *förbättringsåtgärder*. Även *renhållning* är att hänföra till *drift* (26 § *väglagen*). En närmare definition ges i 45 § *väggungörelsen* (1971:954).

Termen *kollektivtrafik* är inte helt lätt att definiera. I betänkandet avser termen endast tåg och buss som tillhandahålls allmänheten.

Slutligen är följande begrepp av intresse. Med *trafikslag* avses vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart, dvs. hur någon transporterar sig. Med *transportslag* avses vad som transporteras, t.ex. personer eller gods. Med *fordonsslag* avses det fordon som används och med *transportsätt* med vilket fordon transporten sker.

Slutligen används även begreppet *maskvidd*. Med maskvidd i cykelnätet avses avståndet mellan korsningspunkterna i nätet.

2 Allmän bakgrund

Vid olika tillfällen, många gånger kanske till och med under en och samma dag, tillhör en och samma person olika trafikantgrupper. Ibland är han eller hon fotgängare, ibland cyklist och vid andra tillfällen förare av ett motorfordon. Detta innebär att en och samma individ påverkas av regler och trafikmiljöns utformning på olika sätt, beroende på vilken trafikantgrupp han eller hon tillhör just då. Benägenheten att följa en regel eller synen på regelbrott hos andra kan också variera utifrån vilken trafikantgrupp en individ i en given situation tillhör.¹

På nationell nivå är ungefär var tionde resa i Sverige en cykelresa och medelreslängden för resan ungefär tre kilometer. Andelen cykelresor är högre om man begränsar sig till tätbebyggda områden. Trots att det verkar som att trenden går mot att cykeln används för allt längre resor är det dock fortfarande generellt sett så att cykling väljs som transportsätt i huvudsak vid kortare resor och att antalet cyklister avtar vid resor som överstiger fem kilometer. I storstadsregioner är medellängden på en cykelresa längre, åtta–nio kilometer. Vidare varierar andelen cykelresor över landet, över året och i olika åldersgrupper. I åldersgruppen 25–44 år görs de längsta cykelresorna medan det är personer i åldersgruppen 13–17 år som är mest beroende av cykeln som transportmedel och det är också de som sett till andelen resor cyklar mest. Detta torde kunna ha sin förklaring i att cykeln för denna grupp ger frihet att själv röra sig i trafikmiljön både yteffektivt, flexibelt och relativt snabbt till en låg kostnad. Oftast är cykeln (om man bortser från moped) det enda fordon denna åldersgrupp har tillgång till. Under vintern minskar andelen cykelresor, särskilt i norra Sverige.²

Cykeln sågs under senare delen av 1800-talet, närmast som en leksak för de mer välbärgade i samhället. I början av 1900-talet

¹ Konsultrapporten (2011), s. 13.

² GCM-handboken (2010), s. 10 och Konsultrapporten (2011), s. 1.

ändrades synen på cykeln och den kom i stället att uppfattas som ett transportmedel för alla. Under 1930-talet var andelen cykelresor hög. 1936 utgjorde andelen cykelresor en tredjedel av alla resor. Även under andra världskriget var cykeln ett vanligt transportmedel, vilket delvis var en följd av att tillgången på bränsle för att driva andra typer av fordon var bristfällig. När kriget var över började cyklingen dock minska relativt snabbt. Bilen blev det vanligaste transportmedlet. Sedan dess har andelen cykelresor minskat ytterligare. Huruvida cyklingen på senare år ökat eller minskat råder det delade meningar om. Orsaken är bl.a. att den senaste nationella resvaneundersökningen gjordes 2005/2006.³

2.1 Cyklingens, cyklistens och cykelns förutsättningar

Cyklingen, cykeln och cyklisten har vissa särskilda förutsättningar respektive behov som skiljer sig från andra transportsätt, fordon respektive trafikanter.⁴

Cyklister är en heterogen trafikantgrupp. Bland cyklister finns barn, unga, vuxna och äldre. Vidare cyklar var och en av olika skäl och i olika syften och i vitt skilda hastigheter samt i olika miljöer. Kunskaperna och erfarenheterna skiljer sig åt. Vissa förutsättningar är gemensamma för alla cyklister, men i andra avseenden kan de ha olika och till och med motstridiga intressen. Gemensamt är att cyklister driver sitt fordon med sin egen muskelkraft. Detta gör cyklingen till ett relativt långsamt transportsätt jämfört med andra transportsätt. Vidare innebär det också att cykling är ett tyst sätt att ta sig fram. Cyklister är beroende av gena vägar, få stopp och jämna samt plana vägytor. De flesta cyklar är fortfarande tvåhjuliga, vilket ställer krav på cyklistens förmåga att hålla balansen, att kunna hantera trafiksituationer och eventuella ojämnheter m.m. i vägytan. Även om flertalet cyklar än så länge är tvåhjuliga blir det allt vanligare att de är trehjuliga eller har en kärra tillkopplad. Detta ställer andra krav på anordningar för cykel vad avser bredd. Denna typ av cyklar används i bland av äldre eller personer med funktionsnedsättning. Ett jämnt underlag samt en god kvalitet på drift och underhåll är viktigt för alla cyklister, men särskilt när cykeln är tvåhjulig. Barn och äldre behöver mer vingelutrymme än andra cyk-

³ Konsultrapporten (2011), s. 1 och 14.

⁴ GCM-handboken (2010), s. 9 och Konsultrapporten (2011), s. 13.

lister. Cyklisters hastighet kan skilja sig mycket åt. Normalt sett brukar det talas om en hastighet om femton–tjugo kilometer i timmen. I genomsnitt är den faktiska hastigheten sexton kilometer i timmen, men hastigheten kan också uppgå till så mycket som 40 kilometer i timmen. Cykeln som fordon har ingen större inbyggd stötdämpning. Även detta ställer krav på en jämn vägyta. Valet av vägyta kan påverka var cyklisten väljer att cykla. En cyklist är oskyddad mot väder och vind och vid kollision.⁵

2.2 Cyklistkategorier, olika typer av cykling och cykeltyper

Det är svårt att kategorisera cyklisterna, cykling och cyklar. Det som kan konstateras är att kategorierna är många och att det är svårt att åstadkomma en uttömmande uppräkningslista. Samtidigt är det centralt att veta vem cyklisten är för att förstå dels vilka krav som ställs på cykelinfrastrukturen, dels vem det är som ska kunna förstå och följa de trafikregler som finns och hur trafikmiljön och/eller reglerna på olika sätt kan påverka honom eller henne. Olika typer av cykling sker typiskt sett i olika miljöer och ställer olika krav på utrymme, tillgång till parkering, maskvidd och attraktivitet och leder till olika prioritering av dessa faktorer. Samtliga typer av cykling ställer dock krav på planeringen av infrastrukturen och utformningen av trafikmiljön.

Cykeln används vid pendling till arbetet och till skolan och i övrigt för att ta sig fram i vardagen. Vidare används cykeln för att transportera inköpta varor. Cykling är också ett sätt att sig fram på fritiden, som rekreation och för att få motion. Cykeln kan också vara ett transportmedel för hela eller delar av resan under semestern. Kraven på att kunna ta sig fram fort varierar för olika typer av cykling, men vid de flesta typer av cykling vill cyklisten att vägen ska vara gen. Vid en del typer av cykling är kraven på att cykelvägen ska vara attraktiv högre än vid andra typer av cykling. I olika åldrar använder vi cykeln på olika sätt och i olika syften. Under en period, och denna kan infalla både under unga år eller när vi är vuxna, lär vi oss att cykla.

Även cykeln som fordon kan variera: vardagscyklar, racercyklar, s.k. stadscyklar, elcyklar, barncyklar, lådcyklar, cyklar med till-

⁵ GCM-handboken (2010), s. 10–11 och 25.

kopplade kärror och tandemcyklar samt liggcyklar är några exempel. De kan ha olika mått och vara utformade för olika hastigheter och syften. Cykeln som fordon har genomgått en stor utveckling. De flesta cyklar som säljs är utrustade med växlar. Både liggcyklar och elcyklar börjar bli allt vanligare. Det gäller också cyklar som är försedda med transportkärror eller cyklar med fler än två hjul.⁶

2.3 Cyklings positiva samhällseffekter

För en god hälsa och för att allmänt må bra är det viktigt för människan att röra på sig. Vardagsmotionen är viktig och forskning visar att en cykeltur i cirka trettio minuter dagligen ger goda hälsoeffekter. I dag är cirka en tredjedel av Sveriges befolkning inte fysiskt aktiv och andelen stiger. Denna trend mot minskad fysisk aktivitet kostar samhället sex miljarder per år till följd av sjukdomar orsakade av den bristande rörligheten. Utan bl.a. den fysiska aktivitet som består i att människor cyklar skulle kostnaderna öka med ytterligare 650 miljoner kronor. Cykeltrafiken liksom annan trafik innebär dock också hälsoförluster som ett resultat av inträffade trafikolyckor. Cykling är också ett sätt att skapa ett hållbart transportsystem. Cykeln som fordon är energieffektiv, avgasfri och bullerfri samt tar mindre plats än många andra fordon. Det är dock inte tillräckligt att människor väljer att cykla för att det ska få effekter på miljön. Människor måste också välja cykeln framför andra transportsätt som har större påverkan på miljön och t.ex. ersätta kortare bilresor med att cykla men också företa längre resor genom att kombinera cykel och kollektivtrafik. Genom forskning har framkommit att cirka hälften av de bilresor som görs är kortare än fem kilometer och att cirka 20 procent av de arbets- och fritidsresor som görs med bil skulle kunna ersättas av annat transportsätt.⁷

2.4 Vad påverkar cyklingsfrekvensen?

Det är många faktorer som påverkar om en trafikant väljer att transportera sig med cykel eller inte. Kunskapen om vilka faktorer som har störst betydelse är delvis bristfällig. Det finns dock studier

⁶ Trafikverket (2011), s. 25.

⁷ GCM-handboken (2010), s. 7.

som visar att åtgärder för att påverka andelen cykelresor blir mer effektiva om flera typer av åtgärder i detta syfte samordnas.⁸

Individens upplevelse av den totala kostnaden för en cykelresa påverkar om han eller hon väljer att cykla, ta ett annat transportmedel eller inte resa alls. I begreppet kostnad ligger inte bara ekonomiska kostnader i egentlig mening utan också tidsfaktorn, ansträngningen och säkerhet, dvs. den totala uppoffring det innebär att företa resan. Om förutsättningarna för cykling förbättras sänks den totala kostnaden för resan. Det är dock inte tillräckligt att den totala kostnaden för att använda cykeln sänks, utan uppoffringen måste också minska i relation till andra transportsätt. Det är alltså inte bara åtgärder som tar sikte på att förbättra förutsättningarna för cykling som påverkar benägenheten att cykla utan även åtgärder som påverkar benägenheten att använda andra transportmedel.⁹

En av de viktigaste faktorerna för att en trafikant ska välja att cykla är att individen i fråga upplever det som tryggt att cykla. Detta ställer krav på trafikmiljön. Cykling är ett ganska snabbt sätt att ta sig fram, men för att dess fulla potential som transportsätt ska kunna nyttjas krävs att cykelinfrastrukturen är utbyggd och sammanhängande samt att färdvägarna är gena.¹⁰

Cyklister har inte bara ett behov av säkra, trygga och komfortabla cykelvägar utan måste också kunna ställa ifrån sig sina cyklar utan att riskera att cykeln är borta, när de kommer tillbaka för att hämta den, till följd av att den stulits. Det måste också vara enkelt att parkera. 2006 anmäldes cirka 66 700 cykelstölden enligt statistik från BRÅ. En inte obetydlig andel cyklister väljer, av rädsla för att deras cykel ska stjälas, att inte cykla. Tillgången till goda cykelparkeringar kan också bidra till att fler vågar investera i nyare och bättre cyklar som därmed blir både bekvämare och säkrare.¹¹

2.5 Andra länder

Andelen resor som görs med cykel varierar från land till land. I Väst- och Centraleuropa ligger andelen cykelresor mellan fem och tio procent. I Öst- och Centraleuropa är motsvarande siffra lägre, cirka en–fem procent i de flesta av länderna. I Danmark utgör dock cykelresor arton pro-

⁸ Konsultrapporten (2011), s. 19.

⁹ Konsultrapporten (2011), s. 19–20.

¹⁰ GCM-handboken (2010), s. 1.

¹¹ GCM-handboken (2010), s. 122.

cent av det totala antalet resor och i Nederländerna hela 27 procent. I länder som Danmark, Nederländerna, Tyskland, Norge och Finland är, liksom i Sverige, planeringen av cykelinfrastruktur till största delen en kommunal fråga.¹²

Statens roll är vid en internationell jämförelse oftast att stödja kommunerna i deras arbete genom kunskapsutveckling, nationella kampanjer och spridning av goda exempel. Vidare brukar staten ha som uppgift att tillgodose behovet av cykelvägar längs de nationella vägarna. Många gånger är staten också delfinansiär av cykelstråk över kommungränserna. I de länder där andelen cykelresor är hög verkar det också vara vanligt att se cykling i ett hela resan-perspektiv. Detta återspeglas bl.a. i antalet cykelparkeringar och deras utformning. I Danmark, Nederländerna och Tyskland där många cyklar, finns också en bra cykelinfrastruktur. Den är sammanhängande, gen och utbyggd. Där det inte är möjligt att bygga separata cykelvägar sker cykling i blandtrafik, många gånger genom bostadsområden på gator som inte är så högt belastade. Många gånger genomförs olika typer av hastighetsbegränsande åtgärder för att göra cyklingen säkrare även på dessa gator. Vidare görs stora satsningar på att göra korsningspunkterna säkra. Olika trafikantgrupper separeras i möjligaste mån från varandra, vilket leder till ökad säkerhet, trygghet och färre konflikter. När det gäller trafiklagstiftningen är skillnaderna inte så stora om Sverige jämförs med Finland, Norge, Danmark, Tyskland och Nederländerna. Det finns dock vissa skillnader. Förutsättningarna i övrigt kan dock skilja sig åt vilket också leder till att lagstiftningen, även om den är likadan som i Sverige, i ett visst avseende kan få olika effekter. För en mer detaljerad beskrivning av några europeiska länders cykelplanering och trafiklagstiftning hänvisas till Konsultrapporten, bilaga 3–4.¹³

2.6 Samspelet i trafiken, regelkunskap, regelefterlevnad och kunskapspridning

Den omständigheten att cyklister är en heterogen grupp ställer extra höga krav på samspelet mellan olika kategorier av cyklister, men också i relation till andra trafikantgrupper. Cyklister rör sig inte bara i samma trafikmiljö som andra trafikantgrupper utan delar färdyta, inte bara med andra cyklister, utan i bland även med bl.a.

¹² Konsultrapporten (2011), s. 23 och 46.

¹³ Konsultrapporten (2011), s. 1–2, 23–27 och 46–49.

fotgängare, mopedförare och bilister samt tung trafik. Samtliga rör sig i trafikmiljön och på olika villkor. Alla trafikanter har olika förutsättningar och prioriteringar till följd av individuella omständigheter men också på grund av skillnader i hastighet och siktlinjer kopplade till transportsättet och fordonets utformning. Inom gruppen cyklister ryms både de som vill cykla snabbt och de som prioriterar säkerhet. Även i andra avseenden kan prioriteringarna se olika ut. Kunskapen om trafikregler växlar till följd av bl.a. åldersspannet, men kanske också på grund av faktorer som om individen i fråga har körkort eller inte. Erfarenheten som trafikant kan skilja sig åt. Det finns helt enkelt en rad faktorer som påverkar en individs agerande i en viss situation.¹⁴

Trafikregler syftar till att underlätta samverkan mellan trafikanter, men påverkar också olika trafikantgruppers framkomlighet, tillgänglighet, säkerhet och trygghet. Trafikregler som gäller flera olika trafikantgrupper kan påverka dessa på olika sätt. Även regler som endast gäller för vissa trafikantgrupper kan få effekter utanför den primära gruppen. Cykeln är ett fordon liksom t.ex. bilen, men en cyklist kan påverkas av en trafikregel på ett annat sätt än bilisten. Detta beror på att trafikanter har olika behov och förutsättningar och dessa är inte alltid förenliga. Trafikregler är resultatet av en avvägning mellan att uppnå tillgänglighet, framkomlighet, säkerhet och en känsla av trygghet. Ibland måste de olika intressena vägas mot varandra, vilket kan leda till att en regel utformas på ett sätt som leder till ökad säkerhet, men minskar framkomligheten. Effekten kan bli olika för olika trafikantgrupper och trafikregler är inte bara resultatet av en avvägning mellan de faktorer som nu nämnts och ett sätt att styra trafikanters handlande mot önskvärt beteende utan också en avvägning mellan olika trafikantgruppers intressen. Målet är att skapa en god och rimlig balans mellan de olika faktorerna, men detta är ingen lätt uppgift. Det är inte ens alltid möjligt att göra detta på ett sätt så att det bästa resultatet för alla berörda uppnås. Även om det generellt sett kanske är bäst att en regel i en viss situation leder till ökad säkerhet, men minskar framkomligheten är det inte alltid individen i ett visst enskilt fall utifrån sina egna förutsättningar och önskemål anser regeln vara optimal. Detta kan leda till regelbrott, vilket i sin tur minskar graden av samspel och samverkan och kan leda till irritation och konflikter. Även otydlighet eller osäkerhet beträffande vad som gäller i den

¹⁴ Konsultrapporten (2011), s. 13–14.

aktuella situationen kan försämra samspelet. Det finns dock vissa fördelar med att trafikanter, t.ex. i väjningssituationer, inte fullt ut litar på att medtrafikanterna känner till vad som gäller. Detta kan till och med främja trafiksäkerheten eftersom samtliga inblandade har en annan handlingsberedskap och högre uppmärksamhetsgrad. En annan aspekt är att grupper av trafikanter som prioriteras kan bli en risk på grund av att deras uppmärksamhet minskar, bl.a. till följd av upplevelser av ökad trygghet. Det finns också forskning som visar att regeländringar som införts för att göra vad som gäller i en viss trafiksituation klarare eller enklare inte gett den trafiksäkerhetseffekt som varit tänkt, i vart fall inte i sådan omfattning som förväntat. Orsaken är att den ändrade regeln förändrat trafikanternas beteende. Ökad känsla av säkerhet och större tydlighet kan leda till t.ex. högre hastighet vilket påverkar trafiksäkerheten. Det är inte bara regler som styr trafikanters beteende och påverkar deras samspel och deras regelefterlevnad, utan även t.ex. individuella önskemål, andra trafikanters agerande och de egna förutsättningarna. Även trafikmiljöns utformning påverkar. Ibland kan den till och med ha större betydelse än reglerna. Det finns anledning att anta att cyklister i än högre grad än bilister påverkas av utformningen. Regelförändringar kan därför inte tros få en fullständig effekt på cyklisters beteende. Endast om utformning och regler samverkar kan detta uppnås.¹⁵

En vanligt förekommande uppfattning är att cyklister ofta bryter mot de trafikregler som gäller. Det som kan sägas är att cyklister, liksom andra trafikanter, i olika utsträckning följer gällande regler. Orsakerna till att en regel följs eller inte följs kan vara många. Det kan handla om bristande kunskap om vad som gäller, men också de bedömningar trafikanten gör. Om en trafikant anser sig ha mer att vinna på att bryta mot en regel än på att följa den kan detta leda till att trafikanten ignorerar regeln. Det kan också vara trafikmiljöns utformning som får trafikanten att agera på ett annat sätt än reglerna säger. Nedan beskrivs tänkbara orsaker till agerandet mer i detalj.¹⁶

Det mänskliga beteendet i olika situationer och möjligheterna att förutse det, även i trafiken, har studerats utifrån olika teorier om vilka faktorer som påverkar agerandet. Många gånger är det flera olika faktorer, kopplade till individen men även till yttre faktorer, som samverkar. Oftast är det samma slags faktorer som på-

¹⁵ Konsultrapporten (2011), s. 82–85.

¹⁶ Konsultrapporten (2011), s. 86–87.

verkar oss oaktat om det gäller trafiken eller någon annan vardaglig situation, vilket gör att mer allmängiltiga teorier kan användas för att analysera och förklara beteenden i trafiken. Vid avsiktliga handlingar påverkas människans beteende av en rad individuella överväganden. En faktor som påverkar är individens attityd. Med attityd avses i detta sammanhang individens uppfattning om vilka följder hans eller hennes beteende kan få och vad individen lägger för värderingar i konsekvenserna av agerandet. Som exempel på konsekvenser kan nämnas de sanktioner som kan följa på ett visst agerande eller de olyckor som kan bli följden. Om en individ får bekräftat sin värdering att risken för påföljd eller olycka är låg ökar tendensen att inte låta risken för en påföljd eller olycka påverka agerandet. Även den allmänna inställningen hos en individ till en regel och kunskapen om regeln och varför den finns och dess syfte påverkar. Om ett agerande innebär fördelar för en individ ökar sannolikheten för att individen ska välja det för honom eller henne fördelaktigaste sättet att agera. Om individen får bekräftat att valet av agerande innebär fördelar kan beteendet bli en vana och då minskar möjligheterna att agerandet påverkas av andra faktorer. Även andra individers förväntningar och krav påverkar vårt agerande, det s.k. sociala trycket. Det sociala trycket består dels av individens uppfattning om vad övriga individer i samhället förväntar sig, dels i vilken utsträckning individen anser det motiverat att följa dessa förväntningar hos andra. Hur starkt det sociala trycket upplevs har alltså betydelse för hur en individ väljer att agera. Om individen är av uppfattningen att inte heller andra förväntar sig att han eller hon följer en viss regel eller att andra inte heller anser det viktigt att följa regeln ökar sannolikheten för att individen inte heller följer den. Agerandet påverkas vidare av vilken uppfattning individen har i det specifika fallet vad avser om han eller hon kan hantera situationen. Hur han och hon i realiteten kan hantera situationen är inte relevant för valet utan det är den egna uppfattningen om möjligheterna som avgör. Samtliga nu nämnda faktorer är kopplade till individen och individens uppfattning och överväganden. Det är dock inte bara faktorer kopplade till individen som påverkar hur vi väljer att agera i en viss situation, utan även faktorer med koppling till yttre omständigheter på samhällsnivå, som exempel kan nämnas samhällets regelsystem.¹⁷

¹⁷ Holgersson (2011), Carl, Attityd, sociala normer och regelefterlevnad i trafiken. En rättsociologisk studie om varför cyklister bryter mot trafikregler i högre grad än bilister, Lunds universitet, Lund, s. 7–15.

När det gäller regelefterlevnaden i trafiken är forskningen till stor del inriktad på regelefterlevnad i relation till trafiksäkerhet. Vidare är det främst tre områden som studerats inom området regelbrott: hastighetsöverträdelse, rattonykterhet och bilbältesanvändningen. När det gäller hur bilförare agerar i trafiken finns det en del forskning, däremot verkar det svårare att hitta sådan forskning med inriktning på cyklisters beteende i olika trafiksituationer, i vart fall vad avser hur deras attityder och sociala normer påverkar. Forskning inriktad på bästa sätt att arbeta preventivt med trafikbrott och som avsåg bilbältesanvändning, alkoholförtäring och hastighetsöverträdelser samt rödljuskörning hos bilförare visade att det bästa sättet att öka regelefterlevnaden i trafiken är att åstadkomma attitydförändring. Vilken effekt attitydförändringen får i slutändan påverkas dock av synen på det enskilda brottet, men också av de påföljder som är kopplade till att bryta mot regeln. Graden av upptäcktsrisk påverkar generellt sett attityden till en viss regel. Att utöva tillsyn över regelefterlevnaden har alltså betydelse för i vilken mån en regel följs. Vidare måste påföljden ha en avskräckande effekt. Kampanjer i olika medier som handlar om betydelsen av att trafikregler följs har däremot endast kortvarig effekt.¹⁸

Inom ramen för en kandidatuppsats i rättssociologi genomfördes en studie bestående av intervjuer med fokusgrupper av cyklister beträffande varför de följde eller inte följde regler som innebär att det är förbjudet att köra mot rött ljus och att stopplikt ska iakttas. Enligt analysen kunde attityden bland de som ingick i fokusgrupperna sammanfattas i att reglerna inte har någon större inverkan på cyklisternas beteende utan att det är cyklistens uppfattning om trafiksituationen som avgör handlingssättet. Om cyklisten uppfattar att det finns ett hinder stannar han eller hon, annars inte oavsett vad trafikregeln säger. Enligt analysen var denna syn på regler återkommande hos de cyklister som ingick i fokusgrupperna. Vidare var en allmän uppfattning bland de cyklister som intervjuades att vid en eventuell olycka var det endast de själva som skulle råka illa ut och inte någon annan. I den situationen att de agerade som bilist visade deras svar däremot att de var mer rädda för att skada någon annan. Som förklaring till denna inställning angavs att de upplevde att de hade mer kontroll över den fara de själv utsatte sig för som cyklister. Det fanns också svar som tydde på att de ansåg sig ha större möjligheter att undvika en kollision när de cyklade än om

¹⁸ Holgersson (2011), s. 16–17.

de färdades i bil. De ansåg sig genom erfarenhet och kunskap veta hur de skulle hantera en viss situation på cykel. Det fanns också svar som tydde på att det förhållandet att fler sinnen kan utnyttjas vid cykling än vid färd i bil påverkade. De flesta som ingick i fokusgruppen kände till vilka trafikregler som gällde. Det var bara en person som uppgav sig inte känna till att cyklister skulle stanna vid stopp. Det är givetvis enklare att förklara ett regelbrott med okunskap än att förklara varför en individ bryter mot en regel när han eller hon känner till regeln. I samtliga fokusgrupper nämnde deltagarna att de endast lärt sig vilka regler som gällde för bilister men inte vilka regler som gällde för cyklister och inte heller hade fått någon träning i cykling. Det fanns enligt analysen också svar som tydde på att de deltagande i fokusgrupperna inte ansåg att de som barn hade fått lära sig vad som gäller och att de redan i tidig ålder cyklade som de ville. En del menade att det var först när de tog körkort som de fick kunskap om vad som gäller även för cyklister. En annan faktor som lyftes i analysen var att cykeln som fordon inte på samma sätt begränsas av vägnätet eftersom möjligheterna är större att ta sig fram även på andra ytor. Något som en del också påtalade var att polisen inte brydde sig om regelbrott på cykel i samma omfattning som om en regel bröts av en bilist. Studien tydde också på att andra i samhället inte upplevdes ha några förväntningar på cyklister vad avsåg regelefterlevnad.¹⁹

2.7 Barn, unga och cykling

1990 ratificerade Sverige FN:s Barnkonvention. Ratificeringen skapade politiska incitament för att beakta de rättigheter och behov barn har i ett samhälle. Konventionen avser alla människor under arton år och Sverige har genom att ratificera konventionen åtagit sig att tillse att den blir verklighet i Sverige. Av konventionens artiklar är det sex artiklar som är av intresse för transportpolitiken. Enligt artikel 2 har alla barn samma värde och inget barn får diskrimineras. Av artikel 3 följer att barnets bästa alltid ska komma i första hand. Vidare ska de stater som förbundit sig att följa konventionen enligt artikel 6 se till barns överlevnad och välfärd. Barns åsikter ska vidare beaktas utifrån deras mognad och ålder, artikel 12. Barn har också rätt till yttrandefrihet i den form barnet själv väljer, artikel 13. Slutligen ska de stater som anslutit sig till kon-

¹⁹ Holgersson (2011), s. 30 ff.

ventionen främja barns rätt till fritid och lek anpassad till barnets ålder, artikel 31. Detta innebär bl.a. att när transportsystemet utformas så ska barns åsikter beaktas. Barn och unga ska uppleva trafikmiljön som trygg och den ska vara säker för dem att röra sig i. Barn och unga ska också kunna röra sig på egen hand i samhället och transportsystemet måste vara tillgängligt för dem både för att ta sig till skola och fritidsaktiviteter, men också för att mer allmänt kunna röra sig i vardagen.²⁰

Barns möjlighet att röra sig fritt i den miljö där de lever är viktig för deras utveckling och hälsa. Ju äldre barnen blir desto större blir deras önskan om att röra sig fritt och också över allt större områden. Samtidigt leder detta till att de utsätts för större risker. Det finns ett samband mellan barns fria rörlighet, utveckling och utsatthet för risker och i vilken mån vuxna uppmuntrar deras rörelsefrihet eller försöker beskära den. För barn och unga är cykeln ett viktigt transportmedel, även om barn cyklar i mindre omfattning än förr. Det är viktigt att barn själva kan ta sig fram i trafikmiljön. Barn är också den grupp som mest frekvent använder cykeln. Barn har i vissa avseenden särskilda behov som cyklister.²¹

Barns förutsättningar ställer särskilda krav på trafikmiljön om den ska vara säker och trygg även för dem. Även trafikreglerna påverkar barns möjligheter till säker cykling på egen hand.²²

I en studie gjord vid Luleå universitet undersöktes vilka problem barn stöter på vad avser säkerhet i trafiken. Två källor användes i studien: frågeformulär i skolan och tillgänglig olycksstatistik. En metaanalys som grundades på tidigare genomförda enkäter till skolbarn i urbana miljöer visade att barn själv uppfattade dålig synbarhet, intensiv motorfordonstrafik och höga hastigheter som de största säkerhetsproblemen i trafiken. Vid en jämförelse med vilka faktorer som enligt olycksstatistiken är mest problematiska för barn jämfört med för andra åldersgrupper visade det sig att också barnen själva nämnde samma faktorer som faror i trafiken.²³

Andelen barn som inte följer trafikreglerna är något lägre än för andra cyklister. 71 procent av barnen bröt mot en regel jämfört med 82 procent av andra åldersgrupper. Påpekas bör att siffran inte är statistiskt säkerställd. Barn som cyklar löper inte större risk att

²⁰ Gummesson, Mats (2007), Barns säkra tillgänglighet till skolan, Chalmers tekniska högskola, Institutionen för arkitektur, Göteborg, s. 13–14.

²¹ Trafikverket (2011), s. 30 och Johansson, Charlotta och Leden, Lars (2010), Safety of child bicyclists, Transport Research Arena Europé 2010, Luleå Universitet, s. 1.

²² Trafikverket (2011), s. 30 och Johansson m.fl. (2010), s. 1.

²³ Johansson m.fl. (2010), s. 1.

bli inblandade i en olycka ju yngre de är om olycksrisken sätts i relation till färdsträckan. Tvärtom löper äldre barn en något högre risk att råka ut för en olycka när de cyklar. En tänkbar förklaring kan vara att yngre barn sällan cyklar utan en vuxens sällskap och ofta på gator där trafikintensiteten är lägre. Barn är mer olycksdrabbade på sträckor där den tillåtna hastigheten överstiger 60 kilometer i timmen och de flesta olyckor sker där den faktiska farten överstiger 30 kilometer i timmen. Vid en jämförelse med andra åldersgrupper drabbas barn oftare av olyckor med dödlig utgång utanför tätbebyggda områden. En förklaring kan vara de högre hastigheter som gäller där. När det gäller barn som rör sig som fotgängare brukar det anses att en av de viktigaste förklaringarna till att olyckor inträffar är barns tendenser att uppträda oförutsägbart. Några vetenskapliga belägg för att detta gäller även när barn cyklar finns det inte i någon större omfattning. På platser där sikten är dålig är det mer vanligt att barn är inblandade i olyckor med dödlig utgång. Barnens längd är en bidragande faktor då den kan påverka deras möjligheter att få en överblick över situationen. Parkerade bilar, växtlighet och även byggnader påverkar deras möjligheter att se. De flesta olyckor där barn som cyklar är inblandade sker dagtid. En förklaring kan vara att det är då barn rör sig mest. Barn som ska göra en vänstersväng är inte inblandade i fler olyckor än andra åldersgrupper. Inte heller är olycksfrekvensen för singelolyckor med dödlig utgång högre för barn än för andra grupper. Inte heller kolliderar de oftare med fotgängare eller andra cyklister. Tvärtom är vuxna cyklister oftare inblandade i singelolyckor eller i olyckor med fotgängare eller andra cyklister. Inte heller vid olyckor som kan kopplas till brister i vägytan är barn överrepresenterade. Vid olyckor med dödlig utgång har barnet som cyklar följt gällande trafikregler i minst lika stor omfattning som andra åldersgrupper. I vissa studier, som dock avser fotgängare, har det visat sig att barn ofta uppträder mer försiktigt än vuxna.²⁴

Barn och trafik kan hanteras på två sätt. Ett sätt att hantera det på är att arbeta utifrån utgångspunkten att barn ska anpassa sig till trafiken och försöka uppnå detta genom att bl.a. lära dem trafikregler. Ett annat sätt är att anpassa trafikmiljön efter barnen. Givetvis kan dessa synsätt kombineras.²⁵

När det gäller trafikundervisningens inverkan på antalet dödade och skadade barn finns det studier som visar att s.k. trafikträning

²⁴ Johansson m.fl. (2010), s. 1–2 och 6–7.

²⁵ Gummesson (2007), s. 17 och 21.

kan öka barns kunskaper om hur man korsar en väg och ändra deras beteende i dessa situationer, men samtidigt finns det inga bevis för att denna typ av träning verkar preventivt i förhållande till skador. Inte heller går det att finna bevis för att barnens ändrade beteende minskar olycksrisken, däremot visade det sig att det beteende som barnet lärt sig avtog med tiden. Det har också (2004) gjorts en jämförande studie mellan ett antal länder för att se om det gick att se ett samband mellan de olika ländernas insatser m.m. när det gällde barn och trafiksäkerhet. Studien visade att de länder som hade tagit nationella initiativ till trafikträning inte skilde sig från övriga länder vad avsåg skadefrekvens. Sverige var ett av de länder som hade lägst skadegrad, men rapporterade inte in några nationella åtgärder till studien. Det gick inte att se ett samband mellan att ett land hade stora satsningar på trafikundervisning riktade till barn i åldern sex- nio år och hur många barn som skadades i trafiken. Av studien framgick också att Sverige alltmer kommit att satsa på åtgärder i trafikmiljön i stället för trafikträning för barn.²⁶

Fram till 1979 var uppfattningen att de problem som barn mötte i trafiken skulle lösas genom trafikundervisning i form av kunskaper om gällande trafikregler och färdighets- och beteendeträning. Barn skulle alltså trafiktränas i den bemärkelsen att de skulle lära sig att anpassa sitt beteende efter trafikmiljöns villkor. Redan på 1960-talet visade dock forskning att barn inte kan trafiktränas i större utsträckning än vad som motsvarar deras mognadsgrad. Enligt svenska och internationella studier kan ett barn upp till cirka tolv års ålder inte i alla sammanhang agera trafiksäkert. Orsaken är att deras syn- och hörselutveckling inte är klar. Även i övrigt sätter barns fysik och motorik begränsningar. De har inte samma möjligheter att hålla balansen och är också kortare än vuxna, vilket gör att de är svårare att upptäcka men också själva har sämre sikt. Barn fokuserar sin uppmärksamhet på en sak i taget och kan inte koncentrera sig på flera saker samtidigt. Det innebär att de ibland är så koncentrerade på att manövrera cykeln att de inte parallellt kan hantera trafikmiljön. Barn blir lätt distraherade och de har också svårare att bedöma ett fordon's hastighet. Upp till det att barn når mellanstadieåldern är cykling en lek och inte ett transportsätt. Vidare utgår barn från sig själva och sin egen uppfattning. De kan inte förstå att någon annan kan ha en annan uppfattning och saknar förmåga att t.ex. sätta sig in i en bilists sätt att tänka och beakta detta.

²⁶ Gummesson (2007), s. 45.

Orsaken kan vara att de saknar erfarenhet både som fotgängare, cyklist och framförallt av att vara bilist. Vidare förlitar sig barn på auktoriteter och utgår därmed från att vuxna har rätt. Vidare utgår barn från att vuxna följer de regler som finns. Detta har givetvis betydelse i trafiksammanhang då trafikanter bryter mot regler och reglerna ofta kan variera i olika situationer. Barn är liksom cyklister i stort en heterogen grupp. Barnens förutsättningar att själva röra sig i trafikmiljön varierar över åldern. Det finns studier som visar att yngre barn i större utsträckning sätter sin tillit till trafiksignaler än äldre barn, som i stället bedömer situationen utifrån den totala bilden. Äldre skolbarn vet också att de i vissa fall kan bryta mot trafikreglerna om det i en viss situation inte synes påverka deras egen säkerhet, även om de egentligen vet vad som gäller. Det är svårt för ett barn under elva–tolv år att korsa en gata. Orsaken är att detta kräver mycket av den kognitiva förmågan och denna är inte tillräckligt utvecklad hos barn för att kunna hantera situationen. Barn under tolv år har svårt att uppskatta faktorer som riktning, hastighet och avstånd när ett fordon är i rörelse.²⁷

Barn kan i vissa avseenden uppfatta trafiken som skrämmande. De är rädda för bilister som inte följer trafikreglerna (hastighetsöverskridande och rödljuskörning) och de avgaser och det buller bilarna skapar. Det finns också studier som visar att barn som vistas i trafikintegrerade områden tycker att trafiken är mer farlig än barn som rör sig i områden där trafiken är separerad. Orsaken till denna skillnad är att de har fler dåliga erfarenheter av trafikmiljön. Dessa faktorer påverkar även de vuxnas känsla av trygghet för sina barn.²⁸

Barn kan ta sig till skolan på olika sätt. De kan gå eller cykla. Om det sker på egen hand har de en annan frihet i sin rörlighet än om de skjutsas till skolan med skolskjuts eller av sina föräldrar eller andra anhöriga i bil. För att barn ska kunna t.ex. cykla till skolan själva måste vägen mellan skolan och hemmet vara säker och inte alltför lång. Om skolvägen innebär omvägar finns en risk att barnet i stället tar en genväg över en plats som inte är säker ur trafiksynpunkt. Liksom en bra cykelväg i allmänhet är en bra skolvägen, säker och utan hinder samt bekväm och trevlig att cykla på. Att cykla till skolan är också ett sätt för barn att umgås med andra barn. Även om ett barn nyttjar skolskjuts som huvudsakligt transportmedel till och från skolan är många gånger bl.a. cykel en del av resan för att ansluta till skolskjutsen. Många gånger är den sträcka

²⁷ Gummesson (2007), s. 15, 22, 25 och 45–46 och Johansson m.fl. (2010), s. 1–2.

²⁸ Gummesson (2007), s. 15.

som barnet ska färdas mellan hemmet och skolskjutshållplatsen ett problem. Detta gäller särskilt på landsbygd där det många gånger inte finns en separat gång- eller cykelväg utan barnet måste dela yta med motortrafiken. Hastigheten är oftast hög på dessa vägar, vilket ökar riskerna. Vidare förekommer ofta tung trafik. I en undersökning som genomfördes 2003 framkom att föräldrar i Sverige skjutsar sina barn till skolan för att det är praktiskt, trafiken är farlig eller det är för långt att cykla eller gå.²⁹

Oavsett hur gammalt ett barn är utgör trafikmiljön en risk för honom eller henne. Däremot ser problembilden olika ut i olika åldrar. För barn som rör sig i trafiken som cyklister inträffar flest olyckor när de ska korsa en väg. Barn agerar inte på samma sätt som vuxna. Deras beteende i trafiken präglas ofta av osäkerhet. Inom en genre av forskning framförs åsikten att det inte är barnens beteende som ska ändras utan motorfordonsförarnas och trafikmiljön. Eftersom forskning visar att motorfordonsförare är mindre benägna att ändra sitt beteende även om barn leker intill en väg så framstår en ändring av trafikmiljön som en bättre lösning.³⁰

I dag är uppfattningen, vilket också präglar synsättet i Sverige, att trafikmiljöåtgärder är effektivare än trafikundervisning, t.ex. att separera barn från trafiken. Hastighet och mycket trafik är farligast för barn. Trafikundervisning, i vart fall om man med det avser trafikträning och en strävan att anpassa barnets beteende till trafikmiljön, har alltså ingen skadepreventiv effekt. Däremot kan senare tids sätt att undervisa, även i trafikfrågor, där barnet själv söker kunskap och arbetssättet är ämnesövergripande antas leda till att barnen tänker kritiskt. Detta kan tänkas öka barns intresse för t.ex. trafikplanering och på sikt påverka deras attityd. Ur den aspekten kan trafikundervisning bedriven på rätt sätt öka barns förståelse för trafiken och dess villkor.³¹

2.8 Cykling och personer med funktionsnedsättning

Cykling kan för personer med vissa typer av funktionsnedsättningar vara ett bra sätt att transportera sig på. För de personer som detta är en möjlighet innebär cykeln en individuell frihet och en möjlighet till fysisk aktivitet i vardagen. För andra personer med

²⁹ Gummesson (2007), s. 16–17.

³⁰ Gummesson (2007), s. 47.

³¹ Gummesson (2007), s. 66–69.

funktionsnedsättning är cykling inte en möjlighet. Cykling, cyklister och cykelinfrastrukturen kan dock liksom andra transportsätt, trafikanter och transportinfrastrukturer skapa problem i personers med funktionsnedsättning vardag. Det kan handla om känslan av otrygghet för en person med en funktionsnedsättning som rör sig i trafiken och kanske då särskilt på gemensamma gång- och cykel-tytor. Det kan också handla om att det upplevs finnas en bristande hänsyn och förståelse från andra trafikanter, dvs. att samspelet inte fungerar. Vidare kan trafikmiljön vara utformad på ett sätt som i och för sig är bra för cyklisten, men mindre bra för en person med en funktionsnedsättning. Det är dock möjligt att genom god samverkan, bra regelefterlevnad och god utformning av trafikmiljön skapa goda förhållanden för alla trafikanter.

2.9 Cykling och skadestatistik m.m.

Varje år dör cirka 30 cyklister i trafiken och cirka 3 000 skadas allvarligt. Majoriteteten av de som skadas, skadas i singelolyckor. Orsaken till denna typ av olyckor har sin främsta förklaring i brister i underhållet och i trafikantbeteende. 42 procent av cyklisterna som skadats i en singelolycka menar själva att orsaken till olyckan varit vägytans skick och i majoriteten av fallen halka. Näst flest skadas i kollision med motorfordon och därpå följer olyckor med flera cyklister inblandade. Den största andelen av kollisionsolyckorna sker i korsningar. Däremot utgör cyklister, fotgängare och mopedförare ett ganska litet hot sinsemellan sett till antalet olyckor. Fotgängare upplever dock ofta cyklister som en risk. Unga pojkar är de som mest frekvent skadas vid cykling. Om man i stället för att titta till antalet skadade ser på förhållandet olycksrisk och konsekvens så är det äldre cyklister som löper de största riskerna. De flesta cyklister skadas under sommarhalvåret.³²

Den hastighet som biltrafiken håller påverkar risken för att cyklister skadas. Beträffande gående finns forskning som visar att de flesta fotgängare överlever en kollision med bil om bilens hastighet är 30 kilometer i timmen eller lägre. Troligen gäller detsamma vid kollision mellan biltrafik och cyklister. Även cyklistens egen hastighet påverkar givetvis olycksrisken.³³

³² GCM-handboken (2010), s. 13–14 och Konsultrapporten (2011), s. 1.

³³ GCM-handboken (2010), s. 14 och Konsultrapporten (2011), s. 18.

3 Enkätundersökningar¹

3.1 Inledning

Utredningen har anlitat en konsult som fått i uppdrag att inom ramen för utredningen kartlägga reglers påverkan på förutsättningarna för cykelplanering och cykling. WSP har genomfört uppdraget som i huvudsak består av en deskriptiv del, en enkät del och en del innehållande diskussion och förslag.

Inom ramen för sitt uppdrag genomförde företaget två enkätundersökningar: en som skickades ut via elektronisk post till yrkesverksamma inom cykelplanering och forskning och en större internetbaserad enkät riktad till trafikanter. För att ta del av undersökningarna i sin helhet och för en fullständig beskrivning av dessa hänvisas till bilaga 3–4. Redogörelsen nedan bygger helt på dessa bilagor och redogör i korthet för vad som kom fram genom enkätundersökningarna och hur dessa genomförts. Vidare beskrivs den analys, de slutsatser och reflektioner som enligt uppdragstagaren kunde dras av enkätundersökningarna. Mina egna slutsatser och bedömningar redovisas inte här utan i kapitel 6–10.

3.2 Enkätundersökningen riktad till yrkesverksamma

Enkäten till yrkesverksamma skickades ut i augusti 2011. Totalt skickades 109 enkäter ut via elektronisk post. Av dessa besvarades 51 stycken. Alla respondenter svarade inte på alla frågor och i vissa fall lämnade några av de svarande mer än ett svar på en viss fråga.

¹ Konsultrapporten (2011), s. 131–162 och bilaga 2–3 till rapporten.

3.2.1 Frågeområden

De svarande fick först besvara ett antal bakgrundsfrågor som bl.a. avsåg i vilken typ av organisation de arbetade, vilken deras yrkesroll var, deras huvudsakliga utbildningsinriktning och antal år av erfarenhet i cykeltrafikfrågor.

De svarande fick därefter svara på frågor om cykelplanering och genomförande av åtgärder inom cyklingsområdet. Frågorna avsåg finansieringsformer dels vilka som faktiskt används, dels deras syn på de olika finansieringsformerna. Svarandena fick också frågor om det enligt deras uppfattning fanns regler som på olika sätt försvårade genomförandet av åtgärder i syfte att uppnå en bra cykelinfrastruktur eller om det eventuellt saknades regler som på olika sätt främjade genomförandet av en bra cykelinfrastruktur. Därefter ställdes mer specifika frågor kopplade till särskilda lagar och förordningar såsom väglagen (1971:94) samt plan- och bygglagen (2010:900). Undersökningen avslutades med en allmän fråga kring eventuella regelförändringar som skulle kunna förbättra förutsättningarna för infrastrukturen.

3.2.2 En kort översikt över svaren

Enkätundersökningen riktade sig till yrkesverksamma. Av denna gjordes inom ramen för uppdraget inte någon analys eller reflektion motsvarande den som gjordes beträffande enkätundersökningen riktad till trafikanter.

De svarandes bakgrund

Av de 51 som svarade arbetade 42 inom en kommunal organisation. Resterande arbetade inom Trafikverket, region/regionförbund eller länsstyrelse eller annan typ av organisation (samhällsbyggnadsförvaltning).

43 av de svarande arbetade som utredare eller handläggande tjänstemän. Sex av de svarande var chefer eller beslutande tjänstemän.

De flesta av de som svarade på enkäten hade sin huvudsakliga utbildningsinriktning som ingenjör med inriktning trafik. Ingen av dem var jurist.

De svarandes inställning till cykelplanering och genomförande av cykelåtgärder

På frågan om de svarande skulle vilja se en ökad användning av en viss typ av finansiering för utbyggnad av cykelinfrastruktur svarade en del att de önskade fler statliga investeringar i delar av det lokala nätet som användes för regional transport. Andra menade att det vore välkommet med statliga bidrag. Andra tyckte att finansieringsformerna i sig fungerade, men att det behövde tillskjutas mer medel.

Av de svarande ansåg femton att det i någon mån fanns regler som på olika sätt försvårade genomförandet av bra cykelinfrastruktur. Tolv svarade att så förmodligen inte var fallet och fjorton att de inte visste. Sex personer svarade att det i hög grad fanns regler som på olika sätt försvårade genomförandet av bra cykelinfrastruktur och lika många att det inte alls fanns sådana regler. De som svarat ja, i hög grad eller i någon mån fick även besvara en följdfråga om på vilket sätt. Svaren varierade, men avsåg bl.a. områden som konflikten mellan tillgänglighet och säkerhet, miljöhänsyn, medelsbrist, svårigheter att reglera gator på ett sätt som prioriterar cykeltrafiken inom ramen för befintlig infrastruktur såsom cykelgator, tillåtande av cykling mot enkelriktat och enklare cykelöverfartsregler. Andra orsaker till svårigheterna som nämndes var den omständliga planeringsprocessen, samordningssvårigheter vid cykelvägar som går över kommungränser och svårigheter kopplade till markåtkomst.

På frågan om det enligt svarandens uppfattning saknades regler som på olika sätt kunde främja en bra cykelinfrastruktur svarade fem personer ja, i hög grad och lika många inte alls. Elva personer svarade ja, i någon mån och nio förmodligen inte medan arton av de svarande inte visste. Möjlighet gavs att exemplifiera. I många delar var svaren likartade dem som getts på motsvarande fråga avseende existerande regler som försvårar.

Beträffande de svar som gavs på frågor kopplade till enskilda lagar och förordningar redovisas de inte här. I den mån jag funnit det relevant redovisas de i stället i kapitel 6–9.

3.3 Enkätundersökning riktad till trafikanter

Enkäten riktad till trafikanter skickades ut i september 2011. Enkäten var webbaserad och skickades ut till en webbpanel bestående av 1 896 personer. 1 394 personer besvarade den.

3.3.1 Enkätundersökningens syfte och metod

Syftet med enkätundersökningen riktad till trafikanter var att försöka få en bild av vilken syn på och attityd till allmänheten har i förhållande till vissa trafikregler av betydelse för cyklingen. För att få en bra svarsfrekvens användes en s.k. webbpanel. Enkäten skickades till ett urval av deltagarna i webbpanelen baserat på ålder, kön och region motsvarande en fördelning över landet. Vidare gjordes i efterhand en kontroll av hur representativa de som svarade var vad beträffade resvanor genom att vissa svar på frågorna i enkäten kunde jämföras med statistik från de resvaneundersökningar som tidigare genomfördes av SIKÅ. Enkäten skickades ut till personer i åldrarna 15–84 år.

Det är inte möjligt att i en enda enkät få svar på alla de frågor som kan vara av intresse när det gäller trafikregler för cyklister. En alltför omfattande enkät brukar leda till en lägre svarsfrekvens. Vidare är vissa frågeställningar sådana att de inte lämpar sig för en enkät utan lämpar sig bättre för andra undersökningsmetoder, t.ex. fältstudier.

3.3.2 Frågeområden som behandlas i enkäten

I enkäten ställdes inledningsvis ett antal s.k. bakgrundsfrågor. Syftet med dessa var att få en bild av vem det var som besvarat enkäten och deras trafikvana, t.ex. hur ofta de cyklade och om de var körkortsinnehavare. Dessa faktorer kan inverka på hur personen i fråga uppfattar en viss regel eller hur han eller hon agerar i trafiken.

Vidare ställdes i enkäten frågor om inställningen till att cykla på gångbanor. Orsaken till att den frågan togs upp inom ramen för enkäten var att det i andra länder, i vart fall för barn upp till en viss ålder, är tillåtet att färdas på gångytor med cykel. Frågorna ställdes på ett sådant sätt så att det skulle vara möjligt att få en bild både av inställningen till att det i dag i Sverige inte är tillåtet att cykla på

gångbanor och av inställningen till att barn (varvid angavs barn upp till åtta år) inte får cykla där.

Vidare ställdes i enkäten frågor avseende den i dag gällande huvudregeln innebärande att det inte, som huvudregel, är tillåtet att cykla på körbanan om det finns en cykelbana. Vidare ställdes frågor kring den trafikregel som innebär att det som huvudregel inte är tillåtet att cykla på körbanan om det finns en vägren.

Inom frågeområdena ovan (med undantag av de s.k. bakgrundsfrågorna) fick de som cyklade några gånger i månaden eller oftare frågan hur de agerade/hur ofta de bröt mot regeln. Alla svarande fick frågan om de kände till regeln. De som cyklade några gånger i månaden eller mer fick även frågan om varför de agerade på det sätt de gjorde. Till samtliga respondenter ställdes i form av påståenden frågan om regeln var bra. De som helt eller delvis instämde i att regeln var bra fick också frågan varför de tyckte detta medan de som helt eller delvis tog avstånd från att regeln var bra i stället fick frågan varför regeln enligt deras uppfattning var dålig.

Ytterligare två frågeområden togs upp i enkäten: att cykla mot enkelriktat och skyldigheten för cyklister att stanna vid rött ljus vid högersväng. De frågor som tog sikte på förbudet att cykla mot enkelriktat inriktades på att ge svar på frågan hur stor kännedomen om vägmärket förbud mot infart med fordon är jämfört med vägmärket förbud mot trafik med annat motordrivet fordon än moped klass II. Vidare ställdes en generell attitydfråga kring regeln. Beträffande kravet att en cyklist ska stanna vid rött ljus även vid högersväng utformades frågorna för att ge svar på hur allmänheten ser på denna regel.

3.3.3 Analysen av svaren

Enkäten skickades ut till 1 896 personer. Fördelning på kön, ålder och region motsvarade fördelningen i landet. Totalt svarade 1 394 personer på undersökningen, vilket innebar att svarsfrekvensen var mycket god. Resultaten i enkäten innehåller slumpmässiga fel, vilket beror på att enkäten är en s.k. urvalsundersökning. Detta har beaktats när det bedömts om en skillnad är statistiskt säkerställd eller inte.

De svarandes bakgrund

Könsfördelningen mellan de som svarade på enkäten var jämn och de var representativa beträffande ålder och region. Störst andel av de svarande bodde i hushåll med två personer och nitton procent i hushåll där det fanns barn i åldrarna noll–tolv år. Enpersonshushåll var något underrepresenterade i undersökningen, men den bedömningen gjordes att detta inte påverkade resultaten av enkäten. Drygt hälften av de svarande bodde i tätort men inte i stadskärna. 27 procent bodde i stadskärna/innerstad och 21 procent utanför tätort eller på landsbygden. En något större andel av de svarande bodde i lägenhet jämfört med andelen som bodde i villa, radhus, kedjehus eller parhus. 41 procent av de svarande hade läst två år eller mer på högskola eller universitet. Utbildningsnivån på de svarande var alltså högre än för riksgenomsnittet.

De svarandes trafikvana

Störst vana hade de svarande av att röra sig i stadsmiljö och i områden utanför centrum eller förortsmiljö. 83 procent av de som besvarade enkäten hade körkort för bil, vilket är något högre än vad som gäller för landet. Vidare var de svarande relativt vana bilförare. De var också vana vid cykeltrafik. De yngre bland de svarande ansågs sig inte i lika stor utsträckning som övriga svarande tvungna att ta hänsyn till cykeltrafik.

Av de som besvarade enkäten cyklade arton procent dagligen eller nästan dagligen. 53 procent cyklade några gånger per månad eller mer. Denna grupp av svarande benämns som cyklister och övriga som icke-cyklister. Det var de yngre bland de svarande som cyklade mest. Ju äldre en respondent var desto mer sällan cyklade han eller hon.

De svarande var i bemärkelsen hur ofta de cyklade representativa för landet vid en jämförelse med resvanundersökningen som genomfördes av SIKA 2005/2006.

De svarande cyklade främst i områden utanför centrum eller i förortsmiljöer. Även andelen som cyklade i stadstrafik var hög. 61 procent cyklade aldrig i tät storstadstrafik.

De svarandes inställning till att cykla på gångbanor (trottoarer)

70 procent av de svarande som enligt definitionen ovan var att betrakta som cyklister angav att det hände att de cyklade på gångbanan. Det var vanligare att cykla på gångbanan om man cyklade ofta. Det var också personer som tillhörde de yngre åldersgrupperna av de svarande som mest frekvent cyklade på gångbanan. Vidare hade de en lägre kännedom om att det inte var tillåtet.

Bland de 231 svarande som hade barn i åldern noll–tolv år angav 40 procent att de lät sina barn cykla på gångbanan. Som skäl för detta uppgav flertalet att de ansåg det vara alltför trafikfarligt att låta barnen cykla på annan plats. Ett annat skäl var att de själva gick till fots. De som inte lät sina barn cykla på gångbanan uppgav som skäl för detta att det var viktigt att barn lärde sig följa trafikreglerna. Enkätresultatet i denna del måste tolkas med viss försiktighet då svarsfrekvensen på frågorna inom detta område var relativt låg.

Åsikterna beträffande huruvida det är bra att även barn omfattas av regeln att det inte är tillåtet att cykla på gångbanan gick isär. 51 procent instämde helt eller delvis i påståendet medan 44 procent tog helt eller delvis avstånd från påståendet. De som bodde i hushåll med barn i åldern noll–tolv år var mindre benägna att instämma i påståendet att regeln var bra. De som tyckte regeln var bra anförde olycksrisken vid färd på körbanan som främsta orsak till sin inställning. Många tyckte också det var viktigt att trafikreglerna var desamma för alla trafikanter och att det inte fanns särregler för barn. Även de som inte ansåg att regeln var bra anförde som främsta skäl ökad risk för olyckor på körbanan.

De svarandes inställning till att cykla på körbanan

44 procent av de som besvarade enkäten uppgav att det hände att de cyklade på körbanan trots att det fanns en cykelbana. Det kunde ses en viss trend att de som cyklade några gånger i månaden något mer sällan cyklade på körbanan om det fanns en cykelbana jämfört med de som cyklade oftare. Vidare tydde svaren på att de som hade erfarenhet av att cykla i tät storstadstrafik eller stadstrafik några gånger i månaden eller oftare hade en tendens att oftare använda körbanan. Några större beteendeskilnader i de olika åldersgrupperna kunde inte skönjas.

88 procent svarade att de kände till huvudregeln som innebär att förbud att använda körbanan för cykling om det finns en cykelbana. Det är tveksamt om regelkännedomen verkligen är så hög. De som bröt mot regeln hade också lägst kännedom om den. I detta sammanhang kan det vara värt att notera att regelkännedomen skilde sig åt mellan cyklister och icke-cyklister även om båda hade körkort för bil. Även åldern hade viss betydelse för regelkännedomen.

De tre främsta skälen till varför man använde körbanan i stället för cykelbanan var att cykelbanan var blockerad, att fotgängare gick på cykelbanan och att det gick snabbare att ta sig fram på körbanan. Många angav också att cykelbanans ytbeläggning var dålig, att skyltningen var dålig och att man därför inte var medveten om att det fanns en cykelbana, att det var trångt på s.k. gång- och cykelbanor samt att höga kanter gjorde det svårt att ta sig upp på cykelbanan.

Även om en svarande uppgett att han eller hon cyklade på körbanan även om det fanns en cykelbana behöver det inte innebära att svaranden brutit mot huvudregeln. Det var också en del som angav undantaget från huvudregeln som skäl till varför de cyklade på körbanan.

De som svarade att de alltid cyklade på cykelbanan om sådan fanns uppgav säkerhet som främsta skälet för sitt agerande. Många ansåg det också vara bekvämast.

Flertalet av de svarande instämde helt eller delvis i påståendet att trafikregeln är bra. De som instämde minst i påståendet var de som cyklade på körbanan trots att det fanns en cykelbana. Som främsta skäl till varför regeln är bra svarade de som instämde helt eller delvis i påståendet att den som cyklade på körbanan löpte en högre risk att råka ut för en olycka. Det var endast ett fåtal (47 personer) som helt eller delvis tog avstånd från påståendet att regeln är bra. Som främsta skäl för sin inställning till regeln angav de att de ansåg att cyklister själva från fall till fall borde få bedöma vilken väg som var den bästa.

De svarandes inställning till cykling på vägar med vägren

742 personer av de svarande cyklade några gånger eller mer i månaden. Av dessa svarade 69 procent att det hände att de cyklade på vägar med vägren. Av dessa uppgav 77 procent att det hände att de cyklade på körbanan i stället för på vägrenen. Svaren speglade inga

tydliga skillnader i beteende i de olika åldersgrupperna eller utifrån vilken trafikmiljö man var van att röra sig i.

75 procent av alla svarande angav att de kände till att cyklister ska använda vägrenen. Det gick inte att se någon skillnad mellan cyklister och icke-cyklister eller i relation till om den svarande hade körkort för bil eller inte. En viss skillnad kunde däremot ses mellan de som följde respektive inte följde regeln. Vidare verkade äldre ha lägre kännedom om regeln än yngre.

76 personer svarade att de valde att inte cykla på vägar med vägren eftersom det inte kändes säkert. Flera menade också att vägrenen var för smal. Att vägrenen var för smal var också det vanligaste skälet till varför de som cyklade på denna typ av vägar valde att cykla på körbanan i stället. 87 procent av de som svarade på frågan angav detta skäl. Även dåligt underlag i vägrenen var ett vanligt skäl till att i stället välja körbanan.

62 procent av de svarande instämde helt i att regeln som säger att vägrenen ska användas av cyklister är bra. Cyklister var något mindre benägna att instämma i regeln och minst instämmande var de som bröt mot regeln. Någon fråga om varför regeln är bra ställdes inte. Svaren tydde dock på att utformning och bristande underhåll är orsaken till att man bryter mot regeln.

De svarandes kännedom om vägmärken

73 procent av de svarande kände till att det inte är tillåtet att med cykel, mopedklass I och II, bil och lastbil köra mot märket förbud mot infart med fordon. De som inte hade körkort svarade i större utsträckning fel eller kände inte till svaret. Om personen som svarade var cyklist eller inte påverkade inte kännedomen om vägmärkets innebörd. Av de som svarade fel på frågan trodde nästan alla att cyklister fick köra in på gator där märket var uppsatt.

81 procent svarade ja på frågan om något av fordonen cykel, moped klass I och II, bil och lastbil fick köra in på en gata där vägmärket förbud mot trafik med annat motordrivet fordon än moped klass II är uppsatt. Detta innebär dock inte att de också visste vad märket betyder. Av de som svarade nej, vilket är fel, var det fler personer som saknade körkort än som hade körkort. Många kände till att det var tillåtet att cykla in på en gata där märket var uppsatt. Däremot var det färre som kände till att mopedklass II också får föras på gatan. En del trodde att det var tillåtet för moped klass I.

Endast 28 procent visste exakt vad märket betydde. 80 procent kände dock till att det var tillåtet att cykla på gatan.

Inför enkäten var hypotesen att regelkännedomen om märkena skulle skilja sig åt och att fler skulle känna till innebörden av märket förbud mot infart med fordon. Hypotesen bekräftades. Däremot kände något fler till vad som gällde för cyklister vid vägmärket förbud mot trafik med annat motordrivet fordon än moped klass II jämfört med förbud mot infart med fordon. Troligen kan skillnaden förklaras med skyltarnas utseende. Det ena märket illustrerar tydligare vad det innebär. Det finns inget som tyder på att svarandena trodde att det är tillåtet att köra bil mot märket förbud mot trafik med annat motordrivet fordon än moped klass II.

Påpekas bör att frågorna avseende vägmärken ställdes på det sättet att en bild av vägmärket visades följt av frågan.

De svarandes attityder kring vissa regler

De allra flesta svarande instämde i påståendet att det är bra att det finns en regel som säger att det inte är tillåtet att köra mot rött som cyklist vid högersväng. Skillnader kunde ses mellan cyklister och icke-cyklister samt mellan körkortsinnehavare och icke-körkortsinnehavare. De flesta instämde också helt eller delvis i påståendet att det är bra att cyklister inte får cykla mot enkelriktat. Återigen fanns en skillnad mellan de som hade respektive inte hade körkort och mellan cyklister och icke-cyklister.

3.3.4 Reflektioner kring enkätsvaren

Regelkännedomen bland de svarande verkade vara relativt hög även om den varierade något beträffande de olika regler som undersöktes. Minst antal svarande kände till att cyklister ska använda vägrenen. Enligt Konsultrapporten kan det finnas ett samband mellan den låga regelkännedomen och erfarenheten av att färdas i den typen av miljö.

Flertalet av de svarande tyckte att nu gällande regler är bra. Det är svårt att veta vad detta innebär. Enkäten visade enligt Konsultrapporten intressanta variationer i attityder mellan olika grupper och i relation till de olika reglerna. De som cyklade instämde i mindre utsträckning i påståenden om att reglerna var bra än de som inte

cyklade. Mest ifrågasättande var de cyklister som bröt mot reglerna. En förklaring till att reglerna inte följs kan enligt Konsultrapporten vara bristande kännedom om vad som gäller, men svaren i enkäten visar också klart att utformning och underhåll har betydelse för regelefterlevnaden.

4 Cykling, transportpolitiken och transportinfrastrukturplaneringen m.m.

Till de delar framställningen nedan avser transportinfrastrukturplaneringen är den begränsad till att avse en redogörelse för den senaste planeringsomgången. När det gäller en närmare beskrivning av transportinfrastrukturplaneringens systematik och de ändringar i denna som beslutats under 2012 hänvisas till kapitel 7.

4.1 De transportpolitiska målen

4.1.1 Allmänt

Riksdagen godkände våren 2009 regeringens förslag till ett övergripande mål och två nya jämbördiga delmål för transportpolitiken (prop. 2008/09:93). De transportpolitiska målen och deras struktur uttrycker den politiska inriktningen och prioriteringarna för transportpolitiken i syfte att åstadkomma ett fungerande resande i samhället.

Det övergripande målet för transportpolitiken, är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. De två delmålen är ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa.

Målen konkretiseras genom att vissa prioriterade områden preciseras. Målen och preciseringarna utgör tillsammans med de transportpolitiska principerna utgångspunkt för samtliga styrmedel i den statliga transportpolitiken och är tänkta att vara en utgångspunkt även för regionala och lokala målformuleringar samt uppmuntra till ett transportpolitiskt engagemang. På regeringens uppdrag utarbetar

Trafikverket och andra berörda myndigheter förslag till hur målen kan konkretiseras samt tar fram indikatorer vars syfte är att visa om målen uppfylls och hur de följs.

4.1.2 Funktionsmålet – tillgänglighet

Funktionsmålet för tillgänglighet 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. Transportsystemet ska vidare vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Tanken är alltså att målet ska skapa tillgänglighet för resor och transporter.

Följande preciseringar för funktionsmålet ”Tillgänglighet” är av relevans för cykeltrafiken:

- Medborgarnas resor ska förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.
- Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer ska öka.
- Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel ska förbättras.

Preciseringarna innebär i korthet följande.

Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet. I genomsnitt reser varje person i Sverige över en timme per dag. Vad som upplevs vara en bra resa varierar från person till person. Faktorer som ofta sägs vara av betydelse för hur resan upplevs är tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet. Resor som medborgarna gör måste vara tillförlitliga i den meningen att det går att lita på vad de ansvariga för de olika delarna av transportsystemet utlovat, t.ex. att tågen kommer fram i rätt tid. Trygghet är ett begrepp som fångar människors upplevelse av risk och är något annat än säkerhet genom att det centrala är den subjektiva upplevelsen, inte den objektiva risken. Även om den objektiva risken är liten är det väsentligt att reducera upplevelsen för resenären att befinna sig i en riskfylld situation. Resenären behöver också känna att resealternativet är bekvämt för att det ska bli attraktivt och utnyttjas. Det räcker exempelvis inte att resan med buss eller cykel i det enskilda fallet är ett klimatsmart alternativ om den, i jäm-

förelse med andra alternativ, samtidigt innebär en väsentlig uppoffring i form av dålig komfort genom alltför låg standard eller bristfällig synkronisering vid bytesplatser under resans gång.

Resandet har på vardagar två toppar: på morgonen och på eftermiddagen. I vissa städer uppstår vid dessa tidpunkter ofta trängsel, vilket är negativt för såväl individerna som samhället. Det är nödvändigt att hantera trängseln och att det görs med samhällsekonomiskt effektiva medel. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot de platser och stödjande system som är till för att göra det möjligt för resenären att byta mellan trafikslag och mellan olika linjer med samma trafikslag.

Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer bör öka. Resenärer har olika förutsättningar och behov och det måste beaktas vid utformningen av transportsystem. Trafikmiljön ska uppfattas som trygg och säker av såväl barn och unga som vuxna. Barn bör i större utsträckning kunna förflytta sig på egen hand, utan att vara beroende av att vuxna följer eller skjutsar dem.

Antalet oskyddade trafikanter (bl.a. cyklister och fotgängare) som dör och som är barn har minskat kraftigt de senaste årtiondena. Forskning pekar på att den minskade rörelsefriheten för barn är en viktig förklaring till denna minskning. Det har av regeringen ansetts som angeläget att en fortsatt minskning av dödligheten i trafiken kan förenas med en ökad rörelsefrihet. Barns fria rörlighet, dvs. deras möjlighet att på egen hand ta sig till olika målpunkter, är beroende av flera faktorer. Det kan vara föräldrarnas bedömning av trafiksäkerhet och miljöfaktorer, avstånd, trygghet samt föräldrarnas uppfattning om barnets förmåga att hantera olika trafiksituationer.

Trafiksäkerhet och rörelsefrihet har en stark koppling till varandra. Barns rörelsefrihet är mycket viktig. Det finns rapporter om att en del barn för ett mer stillasittande liv än tidigare generationer, vilket kan medföra risk för försämrad folkhälsa på lång sikt. För att öka flickors och pojkers säkerhet och rörelsefrihet i trafiken krävs ett systematiskt arbete för att anpassa trafiken och trafikmiljöerna även för barn som oskyddade trafikanter, så att transportpolitiken, tillsammans med den fysiska planeringen, främjar såväl tillgänglighet som ökad säkerhet och hälsa.

Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel ska förbättras. För personresor finns det särskilda skäl att genom transportpolitiska åtgärder skapa goda förutsättningar för kollektivtrafik, gång och cykling. Dessa transportsätt ger många positiva effekter

för samhället och för individen. Som exempel kan nämnas mindre miljöpåverkan och ökad hälsa. Mer än tre fjärdedelar av persontransportarbetet sker med personbil och dess roll för att skapa tillgänglighet är därför viktig. Det är dock samtidigt betydelsefullt att det finns flera transportmedel av god kvalitet för att medborgare och näringsliv ska ha en god tillgänglighet och möjlighet att välja. Regeringen anser att politiken bör inriktas på att förbättra förutsättningarna för människor att välja kollektivtrafik, gång och cykel, genom att de utgör de mest attraktiva transportmedlen i allt fler situationer. Inte minst när det gäller korta resor utgör gång och cykling goda alternativ. För detta talar inte bara tillgänglighets- och valfrihetsskäl utan även klimat- och hälsoskäl. Transportpolitiken ska uppmuntra till att göra klimatsmarta val attraktiva och tillgängliga.

I stora städer är kollektivtrafik, gång och cykling en förutsättning för att människor ska kunna transportera sig och genom sina goda effekter bidrar dessa transportsätt till att skapa den goda staden. Om en större andel av resorna görs med kollektivtrafik, till fots och på cykel kan trängseln i städer minska. På landsbygden är förutsättningarna, speciellt för kollektivtrafik, annorlunda. Här handlar det ofta om att ge invånarna ett alternativ till personbil. Detta gäller särskilt för unga och äldre.

Inom Trafikverket pågår ett internt arbete med att konkretisera funktionsmålet om tillgänglighet. Arbetet består i att inom målområdet ta fram indikatorer för uppföljning samt eventuellt egna tidsatta mål. Trafikanalys arbetar också med frågan inom ramen för ett parallellt uppdrag. Trafikanalys uppdrag är bl.a. att utveckla och föreslå indikatorer för uppföljning av tre av de sju preciseringar som gjorts av funktionsmålet tillgänglighet. De preciseringar som avses är medborgarnas resor, näringslivets transporter och regionaspekter. Uppdraget ska slutredovisas den 18 mars 2013. Inom Trafikverket bedrivs även ett arbete som avser leveranskvaliteter. Arbetet har sin grund i ett regeringsuppdrag och är definierat som ett införande av ett gemensamt styrramverk med leveranskvaliteter och indikatorer för drift och underhåll av väg och järnväg. Uppdraget har utvecklats till att komma att avse inte enbart drift och underhåll utan även andra insatsområden såsom punktlighet, kapacitet, robusthet och användbarhet. Slutredovisning av uppdraget ska ske den 31 december 2012. Tanken är att de tre uppdragen ska samordnas.

4.1.3 Hänsynsmålen – säkerhet, miljö och hälsa

Hänsynsmålen berör viktiga aspekter som måste beaktas i ett hållbart transportsystem. Tanken är att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller allvarligt skadas – den s.k. nollvisionen. Vidare ska hänsynsmålen bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och att människors hälsa blir bättre.

För hänsynsmålen gäller följande preciseringar av relevans för cykeltrafiken:

- Antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskas med en fjärdedel mellan 2007 och 2020. Särskilt bör åtgärder som syftar till att förbättra barns trafiksäkerhet prioriteras.
- Transportsektorn bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås och till minskad ohälsa.

Nedan följer en närmare redogörelse för innebörden av dessa preciseringar.

Antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskas med en fjärdedel mellan 2007 och 2020. Särskilt bör åtgärder som syftar till att förbättra barns trafiksäkerhet prioriteras. Preciseringen är ett så kallat etappmål. Etappmålet ska uppnås genom långsiktigt, effektivt och systematiskt trafiksäkerhetsarbete i vilket berörda aktörer är engagerade och samverkar. Extra viktigt är att förbättra trafiksäkerhetssituationen för barn. Trafiksäkerhetsarbetet i Sverige bedrivs enligt den s.k. nollvisionen, som innebär en beskrivning av ett önskvärt framtida tillstånd. Visionen innefattar också övergripande strategier och inriktningar för att nå det säkra vägtransportsystemet. Ett av de centrala kraven är att mänskliga misstag inte får leda till dödsfall eller allvarliga skador. I grunden är nollvisionen ett etiskt förhållningssätt där omsorgen om människors liv och hälsa är ett fundamentalt krav vid transportsystemets utformning och funktion. För att engagera och motivera aktörerna att ta avgörande steg mot huvudmålet, nollvisionen, har ett etappmål satts.

I samband med introducerandet av nollvisionen började begreppet systemutformare användas. Med systemutformare avses offentliga och privata organ som ansvarar för utformning och drift av

vägtransportsystemet, men även de som svarar för olika stödsystem för en säker trafik som utbildning, övervakning etc.

Nollvisionen utgår från vissa principer för ansvarsfördelning, där systemutformarna har det yttersta ansvaret för vägtransportsystemets utformning, skötsel och användning. Trafikanterna har ett ansvar för att följa det regelverk som gäller för användningen av vägtransportsystemet. Om trafikanterna inte följer regelverket eller om personskador uppstår vid en olycka måste systemutformarna vidta ytterligare åtgärder i den mån detta krävs för att motverka att människor dödas eller allvarligt skadas. Infrastruktur, fordon och transporttjänster bör utformas så att de stödjer en trafiksäker användning och att människans tolerans mot yttre våld vid trafikolyckor inte överskrids. Andra delar i säkerhetsarbetet har till syfte att förmå trafikanten att ta sitt ansvar.

Regeringen framhöll särskilt betydelsen av det lokala trafiksäkerhetsarbetet för att nå nollvisionens mål. Som exempel på sådana åtgärder nämndes utbyggnad av cykelvägar och åtgärder för säkrare cykelpassager. I trafiksäkerhetsarbetet bör barns situation ges särskild uppmärksamhet. Vidare bör ambitionen vara att ta tillvara de möjligheter den offentliga upphandlingen innebär för att ta ytterligare steg mot en klimateffektiv, miljöanpassad och trafiksäker fordonspark.

För att nå etappmålet krävs det enligt de bedömningar som gjorts, främst ökad hastighetsefterlevnad. Även andra faktorer påverkar givetvis möjligheterna att nå etappmålet. Som exempel kan nämnas ökad hjälmanvändning bland cyklister. När etappmålet ställdes upp år 2009 beslutades även om ett nytt arbetssätt. Arbetssättet bygger på att de som vill bidra till en ökad trafiksäkerhet gör insatser och ställer upp mål som är mätbara och som är kopplade till de insatsområden som ska prioriteras. Det är också viktigt att arbetet följs upp i förhållande till målen. En del av det uppföljande arbetet är den årliga resultatkonferensen som arrangeras av Trafikverket. Vid konferensen presenteras en nationell analys av trafiksäkerhetsarbetet. Genom analysen kan statusen för de prioriterade insatsområdena, indikatorerna, följas upp och utvärderas. Härigenom är det möjligt att se vilka insatser som är mest effektiva och därigenom tillse att resurser läggs på rätt typ av insatser.

De prioriterade insatsområdena är de områden som visat sig mest påverka trafiksäkerheten och som därför bör vara i fokus i trafiksäkerhetsarbetet. Varje insatsområde är förenat med mätbara mål.

Detta för att det ska vara möjligt att följa utvecklingen. Tanken är att etappmålet ska nås genom att målen inom insatsområdena nås.

Målen har setts över under 2012 och kommer även ses över 2016. Gruppen för nationell samverkan inom trafiksäkerhetsområdet (GNS) har tagit fram en gemensam inriktning för trafiksäkerhetsarbetet i syfte att identifiera de områden som är viktigast att arbeta med för att minska antalet omkomna i trafiken. I april 2012 hölls en resultatkonferens för trafiksäkerhet. Vid konferensen presenterades en analys av trafiksäkerhetsarbetet. I den rapport, Översyn av etappmål och indikatorer för säkerhet på väg mellan år 2010–2020, som blivit resultatet av analysen och konferensen föreslås tio nya indikatorer: hastighetsefterlevnad (statligt och kommunalt vägnät), nykter trafik, bältesanvändning, hjälmanvändning, säkrare personbilar i trafik, säkrare motorcyklar i trafik, säkra statliga vägar, säkra gång- och cykelpassager i tätort samt drift och underhåll av gång- och cykelvägar. Jämfört med tidigare berörs cykeltrafiken uttryckligen och mer direkt av fler indikatorer. Översynen är tänkt att kunna utgöra underlag för ett beslut om revidering av de nu gällande etappmålen och indikatorerna. Översynen är ett resultat dels av att regeringen påtalat vikten av en mer genomgripande avstämning av målstrukturen, men också av att EU efter det att nuvarande etappmål beslutades antagit ett nytt mål om halvering av antal dödade mellan år 2010–2020. Vidare har utvecklingen inom trafiksäkerhetsområdet lett till att nuvarande etappmål om maximalt 220 dödade år 2020 inte är någon stor utmaning att nå.

Transportsektorn bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås och till minskad ohälsa. Inom svensk miljöpolitik finns ett antal miljö kvalitetsmål. Miljö kvalitetsmålen är grunden för den svenska miljöpolitiken och preciserar politikens miljömässiga definition för en hållbar utveckling. Miljö kvalitetsmålen och de därmed sammanhängande etappmålen är grunden för det miljöarbete som bedrivs inom transportsektorns miljöarbete.

Utöver att hänsynsmålet ska bidra till miljö kvalitetsmålen, ryms inom målet även hälsa. Varje verksamhet i Sverige ska bidra till att minska ohälsan. Transportpolitiken kan bidra till minskad ohälsa genom insatser inom det traditionella miljöområdet, t.ex. insatser för att minska luftföroreningar orsakade av trafik och bulleremissioner. Bidrag till ökad hälsa kan också ske genom insatser som uppmuntrar till ökad fysisk aktivitet t.ex. i form av gång och cykling. Preciseringsen ”förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykling förbättras” bidrar i första hand till att

uppfylla funktionsmålet om tillgänglighet och är därför placerat under det målet. Det framhålls dock av regeringen att preciseringen även kan bidra till att uppfylla hänsynsmålet om säkerhet, hälsa och miljö.

4.1.4 De transportpolitiska principerna

De transportpolitiska målen har en överordnad roll och uttrycker de viktigaste politiska prioriteringarna i transportpolitiken. Inom transportpolitikens olika områden finns därutöver riktlinjer för hur målen ska tillämpas praktiskt.

Som utgångspunkt för arbetet med att uppnå de transportpolitiska målen har riksdagen beslutat fem vägledande principer (prop. 2005/06:160). Principerna är vägledande när styrmedel ska väljas och ekonomiska medel prioriteras och anslås: medborgarna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras, beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former, samverkan inom och mellan olika trafikslag ska främjas, konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas och trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

4.2 De miljö- och arkitekturpolitiska samt de folkhälsopolitiska målen

4.2.1 De miljöpolitiska målen

Miljö kvalitetsmål har använts som utgångspunkt för det svenska miljöarbetet sedan 1999. Målen anger vilken kvalitet på miljön som är önskvärd. Miljömålen är ett sätt att följa upp och redovisa miljöns tillstånd.

Regeringen presenterade under år 2010 den långsiktiga inriktningen för miljöpolitiken (prop. 2009/10:155). Under sommaren samma år fattade riksdagen beslut om den nya målstrukturen för miljöarbetet med ett generationsmål, miljö kvalitetsmål och etappmål.

Huvudmålet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Detta s.k. generationsmål är ett övergripande mål som ska vara vägledande för det miljöarbete som bedrivs med inriktning på en samhällsomställning för att inom en generation nå miljökvalitetsmålen. Miljökvalitetsmålen med preciseringar beskriver det tillstånd som ska uppnås i den svenska miljön. Målen ska nås inom en generation. Preciseringar förtydligar innebörden av miljökvalitetsmålen och det miljötilstånd som ska nås. Miljökvalitetsmålen var tidigare indelade i 72 delmål, men de ska fortsättningsvis benämnas etappmål. Etappmålen ska ingå i en strategi för lösa miljöproblemen inom en generation och kan närmast ses som steg längs vägen för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Det är regeringen som fastställer etappmålen inom prioriterade områden och syftet är att underlätta arbetet med att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. I betänkandet Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34) har en beredning identifierat inom vilka områden etappmål kan föreslås. Det kommer bli regeringen som fortsättningsvis fattar beslut om nya etappmål, men också senare om strategier inom vissa prioriterade områden. Strategierna ska vara målövergripande. En av regeringen tillsatt miljömålsberedning har fått i uppdrag att inom vissa områden bl.a. ta fram strategier. En delredovisning av arbetet har skett (SOU 2012:15), men arbetet fortgår alltjämt.

I april 2012 fattade regeringen beslut om preciseringar av vissa av miljökvalitetsmålen och etappmålen i miljömålssystemet. Vissa av preciseringarna har betydelse för cyklingsfrågan. Genom preciseringarna görs cyklingsfrågan till en del av arbetet inom ramen för miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö i ett stadsbyggnadssammanhang. I preciseringarna för det nämnda miljökvalitetsmålet betonas hållbar bebyggelsestruktur, ett sammanhållet perspektiv på sociala och ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor. Vidare betonas att planeringen för infrastruktur ska integreras i stadsplaneringen och i den övriga fysiska planeringen, som ska anpassas till människors behov samt minska energi- och klimatpåverkan. Vidare lyfts fram att natur- och grönområden ska vara tillgängliga. En precisering fokuserar särskilt på kollektivtrafik och cykling. Kollektivtrafiksystemen ska vara miljöanpassade, energieffektiva och tillgängliga och det ska finnas attraktiva, säkra och effektiva gång- och cykelvägar. Preciseringen är inte ny i sin helhet, däremot har tillkommit att cykelvägarna också ska vara attraktiva. Vidare ska en god vardagsmiljö skapas som karaktäriseras av att bebyggelsestruktur, handel och service utformas så att behovet av långa dagliga transporter minskar och så att förutsättningarna för en attraktivare

kollektivtrafik och för korta och säkra gång- och cykelvägar ökar. I regeringens beslut betonas också att det är av största vikt att en strategi med relevanta och ändamålsenliga etappmål, styrmedel och åtgärder utvecklas för genomförande av miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Regeringen avser därför att ge relevanta myndigheter i uppdrag att ta fram en sådan strategi.

Ansvaret för att samordna, följa upp och utvärdera miljömålen ligger på Naturvårdsverket. Målen ska följas upp årligen och utvärderas en gång per mandatperiod. En sådan uppföljning och utvärdering har gjorts 2012.

Ett viktigt sätt att uppnå en del av miljömålen är således att öka cyklingen och arbeta för en fysisk samhällsstruktur som ger ökat utrymme för cykling. Genomförandet av miljökvalitetsmålet om minskad klimatpåverkan tas upp av Naturvårdsverket i ett arbete som benämns Färdplan 2050. I anslutning till transportområdet sägs bl.a. att samordning med bebyggelseplanering och överföring till cykling är viktigt.

4.2.2 De arkitekturpolitiska målen

Det finns sex nationella arkitekturpolitiska mål. Målen är beslutade av riksdagen enligt regeringens proposition Framtidsformer Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design (prop. 1997/98:117).

Målen är:

- Arkitektur, formgivning och design ska ges goda förutsättningar för sin utveckling.
- Kvalitet och skönhetsaspekter ska inte underställas kortsiktiga ekonomiska överväganden.
- Kulturhistoriska och estetiska värden i befintliga miljöer ska tas till vara och förstärkas.
- Intresset för hög kvalitet inom arkitektur, formgivning, design och offentlig miljö ska stärkas och breddas.
- Offentligt och offentligt understött byggande, inredande och upphandlande ska på ett föredömligt sätt behandla kvalitetsfrågor.
- Svensk arkitektur, formgivning och design ska utvecklas i ett fruktbart internationellt samarbete.

I tillämpliga delar får målen betydelse för arbetet inom transportområdet.

4.2.3 De folkhälsopolitiska målen

Det övergripande målet inom folkhälsopolitiken är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Förutom det övergripande målet finns elva målområden (prop. 2007/08:110). Av intresse för cyklingsfrågan är främst målområdet om ökad fysisk aktivitet. Även andra målområden påverkar dock transportområdet. Som exempel kan nämnas delaktighet och inflytande i samhället, ekonomisk och social trygghet, trygga och goda uppväxtvillkor, ökad hälsa i arbetslivet samt sunda och säkra miljöer och produkter.

4.3 Infrastrukturpropositionen

4.3.1 Allmänt

I propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt, den så kallade infrastrukturpropositionen, (prop. 2008/09:35) som lades fram hösten 2008 redovisar regeringen förslag till inriktning av åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2010–2021. I propositionen finns förslag till ekonomiska ramar, ansvarsfördelning och vägledning för prioritering av åtgärder i den åtgärdsplanering som följer efter riksdagens beslut.

Enligt regeringens uppfattning ska de åtgärder prioriteras som är samhällsekonomiskt effektiva, bidrar till ett klimateffektivt och konkurrenskraftigt transportsystem för tillväxt och utveckling samt till uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Vidare ska volymen åtgärder i den långsiktiga planeringen öka. Enligt regeringen ska ett väl fungerande transportsystem på ett effektivt, säkert och miljömässigt hållbart sätt utnyttja alla trafikslag, både var för sig och i kombination.

Regeringen har i propositionen framfört att utgångspunkterna för transportsystemet är följande.

1. Transportsystemet ska bidra till övergripande mål, dvs. att bryta utanförskapet genom fler jobb i fler och växande företag.

2. Transportsystemet ska vara uppbyggt av hållbara och konkurrenskraftiga transporter.
3. Transportsystemet ska utvecklas på ett sätt som har sin utgångspunkt i resenärers, företags och samhällets behov, som samtidigt är förenligt med klimat- och miljö kvalitetsmål. Transportsystemet ska präglas av en helhetssyn och ha en trafikslagsövergripande ansats. Jämställdhetsperspektivet bör bli tydligare och få genomslag.
4. Planeringsarbetets upplägg bör präglas av lokalt och regionalt inflytande och ansvarstagande över transportsystemet. En tydlighet i ansvarsfördelningen mellan lokal, regional och nationell nivå bör eftersträvas.

Transportsystemet ska enligt propositionen lösa transportbehov och bidra till samhällsutvecklingen. Transportsystemet ska underlätta vardagen för människor och företag genom att erbjuda effektiva och klimatsäkra resor och transporter.

Många resor och transporter omfattar flera transportmedel. Till exempel kan en pendlingsresa starta med en cykeltur till hållplatsen, fortsätta med buss till stationen, en tågresor till en annan ort och sedan en promenad till arbetsplatsen. Enligt regeringen ska därför synsättet att hela resan ska fungera präglade den fortsatta utvecklingen av transportsystemet. I detta hänseende är ett trafikslagsövergripande synsätt och utvecklad samordning av transportsystemet viktiga.

En ny infrastrukturproposition kommer att presenteras under hösten 2012.

4.3.2 Cykling

I propositionen finns ett avsnitt om åtgärder för ökad cykling. Inledningsvis framhålls av regeringen att flera samhällsmål tillgodoses genom ett ökat resande med cykel, såsom minskad negativ miljöpåverkan, minskad trängsel och positiva effekter på folkhälsan och möjligheter till ett utvecklat näringsliv genom turistcykling.

Vidare konstaterar regeringen att cyklingens andel av det totala trafikarbetet har minskat, trots riksdagens uttalade mål om en ökad andel. Det framhålls mot denna bakgrund att det behövs insatser på flera områden och ett väl fungerande samarbete på nationell, regional och lokal nivå. Regeringen uppger vidare att avsikten var

att överväga insatser för ökad cykling i den kommande åtgärdsplaneringen.

4.4 Transportinfrastrukturplaneringen

4.4.1 Den nationella planen för transportinfrastrukturen 2010–2021

Arbetet med att ta fram den nationella planen för transportinfrastrukturen 2010–2021 påbörjades 2006. Regeringen gav det året de dåvarande trafikverken i uppdrag att ta fram inriktningsunderlag i samverkan med landets regioner. Inriktningsunderlaget låg senare till grund för infrastrukturpropositionen (prop. 2008/09:35). Trafikverken fick därefter i början av 2008 i uppdrag att inleda förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen. Även länsstyrelserna i fem län fick i uppdrag att inleda förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen. Övriga regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan erbjöds att påbörja samma arbete. Trafikverken fick därutöver i uppdrag att ta fram en gemensam metod för att genomföra strategiska miljöbedömningar. Orsaken till att länsstyrelserna och Trafikverken fick uppdrag av regeringen, men att övriga regionala självstyrelseorgan eller samverkansorgan erbjöds att delta i arbetet hade sin grund i att regeringen inte kan ge uppdrag till kommuner och regionala organ då dessa är självständiga och självstyrande. Uppdraget avseende att inleda förberedelsearbetet redovisades för regeringen i september 2008 genom en presentation dels av systemanalyser, dels av metodbeskrivningen för miljöbedömning. Efter det att riksdagen fattat beslut om infrastrukturpropositionen beslutade regeringen i december 2008 att ge trafikverken och länen i uppdrag att genomföra åtgärdsplaneringen. Trafikverken skulle ta fram ett gemensamt förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021. Parallellt med detta uppdrag beslutade regeringen att de planeringsansvariga organisationerna i vart och ett av landets län skulle ta fram en trafikslagsövergripande länsplan för regional transportinfrastruktur för motsvarande tidsperiod. Planen överlämnades till regeringen i augusti 2009 och gick tillsammans med miljökonsekvensbeskrivningen ut på remiss. I november samma år kom remissvaren in och samtidigt redovisade länen sina förslag. Trafikverken hade också fått i uppdrag att kommentera de prioriteringar länen valt att göra.

Trafikverken skulle kommentera prioriteringarna ur ett nationellt perspektiv. Samtidigt med att trafikverken lämnade in dessa kommentarer gav trafikverken också in en samlad effektbedömning av planförslagen till regeringen liksom en remissammanställning av miljökonsekvensbeskrivningen. Det var första gången som det gjordes en miljöbedömning enligt miljöbalkens regler under själva åtgärdsplaneringen. I mars 2010 fastställde regeringen delar av förslaget till nationell plan inklusive ramarna för respektive länsplan. I samband med detta fick Trafikverket i uppdrag att planera in namngivna investeringar i tid under den period planen avsåg och föreslå hur medlen skulle fördelas mellan övriga åtgärder. De namngivna investeringarna redovisades av Trafikverket i en delrapport i juni 2010 och förslaget till fördelning av medel för övriga åtgärder redovisades i oktober 2010.

Det var första gången som en gemensam långsiktig plan för alla trafikslag togs fram. Tidigare togs planer fram för trafikslagen var för sig. Planeringsarbetets upplägg präglades också i större utsträckning än tidigare av lokalt och regionalt inflytande och ansvarstagande över transportsystemet.

I planen finns åtgärder som syftar till att förbättra förutsättningarna både för att välja kollektivtrafik, gång och cykling. Det är Trafikverket som har ansvaret för att planen förverkligas.

4.4.2 Länsplanerna för perioden 2010–2021

Länen fick, som framgår ovan, parallellt med trafikverken i uppdrag av regeringen att inleda planeringsarbetet för perioden 2010–2021 och i november 2009 överlämnade länen sina förslag till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur till regeringen. I de trafikslagsövergripande länsplanerna ingår också att upprätta förslag till åtgärder för ökad cykling.

Länens förslag till planer samt remissyttranden över den nationella planen med tillhörande miljökonsekvensbeskrivningar m.m. bildade underlag för regeringens beslut om vad den nationella planen skulle innehålla och gav också underlag till beslut om den ekonomiska ram som skulle gälla för vart och ett av länen. Därefter fastställde länen sin respektive plan. Det är alltså inte regeringen som fattar beslut om vilka åtgärder som ska ingå i de regionala planerna.

4.4.3 De kommunala målen

En kommun skapar egna visioner och mål inom olika politiska områden av betydelse för kommunens utveckling. Varje kommun har också egna mål och tolkningar inom ramen för de nationella mål som kan finnas. Oftast är de mål som en kommun sätter upp förenliga med de nationella målen. Det är dock inte ovanligt att en kommun vill betona andra aspekter eller lägga tyngdpunkten på ett annat sätt än nationellt. Det är en kommuns egna mål och tolkningar av de nationella målen som påverkar inriktningen av arbetet i kommunen med t.ex. översiktsplaner. Kommunens mål och ställningstaganden kommer inte bara till genom en uttolkning och ett tillskapande av mål utifrån mål som uppställts nationellt utan även genom kommunfullmäktigebeslut och nämndbeslut. Flera av dessa kommunala mål kan antas på olika sätt påverka frågor med koppling till cykeltrafik. Som exempel på mål med koppling till cykeltrafiken kan nämnas mål som avser ökningen av andelen cykelresor. De flesta kommuner har egna mål för cykeltrafiken och att öka cykelandets andel av det totala antalet resor är en mycket vanligt förekommande målformulering.¹

¹ GCM-handboken (2010), s. 6.

5 Aktörer

5.1 Inledning

Inom det svenska transportområdet finns ett antal verksamma myndigheter med olika ansvarsområden. Av intresse här är främst Trafikverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys samt Statens väg- och trafikforskningsinstitut (VTI). Det är dock inte bara myndigheter med ett uttryckligt uppdrag inom transportområdet som arbetar med frågor som berör cykling, utan även ett antal myndigheter med andra verksamhetsområden arbetar med sådana frågor. Som exempel kan nämnas Boverket, Tillväxtverket, Naturvårdsverket, Statens folkhälsoinstitut (FHI) samt Rikspolisstyrelsen (RPS) och Polisen. Av intresse i sammanhanget är även kommuner och landsting och deras politiska organisation och ideella förening Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som både självständigt och i samverkan med en del av de tidigare nämnda myndigheterna bedriver ett arbete som påverkar cyklingsfrågan. Det finns också ett antal ideella organisationer som på olika sätt driver frågor om cykling.

5.2 Svenska myndigheter

5.2.1 Trafikverket

Allmänt

Trafikverket har sitt huvudkontor i Borlänge och började sin verksamhet den 1 april 2010. Tillsammans med Trafikanalys ersatte myndigheten tidigare Banverket och Vägverket samt vissa verksamheter vid Statens Institut för kommunikationsanalys (SIKA), Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. Från och med den 1 januari 2011 har Trafikverket även tagit över Rikstrafikens och Rederinämndens uppgifter. Myndigheten är uppdelad i regioner med kontor i

Eskilstuna, Gävle, Göteborg, Kristianstad, Luleå och Stockholm. Regionkontoren är väghållare och väghållningsmyndighet inom respektive region.

Uppdraget

Det grundläggande uppdraget för Trafikverket är att ur ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för att uppnå funktionalitet, effektivitet och hållbarhet i det samlade transportsystemet, 1 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Myndigheten ska vidare med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för alla trafikslag, det vill säga vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart, samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket har alltså också hand om väghållningen för statens räkning genom sina regioner som är väghållningsmyndigheter. Slutligen ska Trafikverket verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Trafikverket har därutöver ett antal mer specifika uppgifter, varav bl.a. kan nämnas att myndigheten ska svara för frågor om väganordningars tekniska utförande, inhämta och sprida kunskap och information om tillgänglighet, framkomlighet, miljö, hälsa och säkerhet inom sitt ansvarsområde, utveckla och förvalta metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet, ta fram trafikprognoser, genomföra djupstudier av samtliga vägtrafikolyckor som har medfört att någon har avlidit, beställa, dokumentera och sprida sådan forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom transportområdet som motiveras av Trafikverkets uppgifter, ha väl fungerande rutiner, arbetssätt och samverkansformer som tillvaratar och möjliggör nationellt, regionalt och lokalt inflytande, verka för kollektivtrafikens utveckling och medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet, 2 § instruktionen.

Myndigheten ska också samverka med andra aktörer och vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen. De åtgärder som vidtas ska på ett effektivt sätt bidra till måluppfyllelsen. Trafikverket ska årligen till regeringen redovisa de åtgärder som vidtagits samt deras kostnader och effekter, 3 § instruktionen.

Trafikverket ska vidare årligen bl.a. redovisa genomförda åtgärder till regeringen i den nationella planen för transportinfrastruktur samt i länsplaner för regional transportinfrastruktur i de delar verket

ansvarar för genomförandet, årligen bistå Trafikanalys i dess uppgift att till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen samt bistå Trafikanalys när det gäller användningen av databaser och analysverktyg, 4 § instruktionen.

Slutligen ska Trafikverket bidra med underlag till planeringsansvariga myndigheter och organ i arbetet med länsplaner för regional transportinfrastruktur, 8 § instruktionen.

Cykling

Som framgår ovan av beskrivningen av Trafikverkets uppdrag får frågan om cykling sägas falla inom ramen för myndighetens uppdrag eftersom Trafikverket har ett ansvar för det samlade transportsystemet och för vägtrafiken liksom ett ansvar att verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Däremot sägs inte uttryckligen i Trafikverkets instruktion att myndigheten har ett ansvar inom cyklingområdet.

Trafikverket bedriver också ett arbete för att göra det möjligt för fler att välja cykeln i stället för bilen vid kortare resor, framför allt på vägen till och från arbete och skola. Målet är att andelen cykelresor av det totala antalet kortväga resor ska öka. I syfte att nå målet samarbetar myndigheten med kommuner, regioner och andra aktörer om åtgärder som leder till ökad och säker cykeltrafik. Trafikverket tar också fram förslag till en nationell plan för transportsystemet som sedan beslutas av regeringen. Planen behandlar även åtgärder för cykling vad avser det nationella vägnätet.

Inom Trafikverket bedrivs ett arbete med att konkretisera tillgänglighetsmålet inom transportpolitiken. Det har från verkets sida i detta sammanhang föreslagits att andelen gång- och cykelresor år 2021 ska uppgå till 40 procent av det totala antalet korta resor. Med korta resor avses i sammanhanget en resa som är maximalt fem kilometer.

I samarbete med SKL har Trafikverket tagit fram en handbok för gång-, cykel- och mopedtrafik. Handboken tar upp utformning, drift och underhåll med gång-, cykel- och mopedtrafik (GCM-trafik) i fokus. Boken är tänkt att vara ett stöd vid planering, projektering samt drift och underhåll av GCM-infrastruktur och att fungera som en inspiration till att skapa en infrastruktur som gör det attraktivt att bl.a. gå och cykla.

Trafikverket arbetar också för att förbättra möjligheten att kombinera cykel- och tågresa. Det ingår i Trafikverkets ansvar att verka för att hela resan fungerar.

Banverket genomförde två regeringsuppdrag med syfte att visa hur förutsättningarna för ett kombinerat resande kan förbättras, både genom bättre cykelparkering vid stationerna och genom åtgärder för att kunna transportera cykeln på tåg. 2010 publicerade Banverket en rapport angående varför tågresenärer tar med sig cykeln på tåget. Studien omfattade tågresenärernas inställning till cykeltransport, ombordpersonalens erfarenheter av cykeltransport och internationella koncept för cykeltransporttjänster på tåg. Trafikverket har sedan myndigheten tog över Banverkets uppgifter låtit följa upp dessa uppdrag och vilka möjligheter som finns att ta med cykeln på tåg, och tagit fram en karta som visar var det är möjligt. Vidare har myndigheten under 2010 inom projektet Den Goda Staden tagit fram två rapporter om cykelparkering vid resecentrum. Den ena handlar om utformning av cykelparkeringar vid resecentrum och den andra innehåller erfarenheter från byggandet av Uppsala resecentrum vad gäller cykelparkering.

På uppdrag av Trafikverket har en studie genomförts om samarbetet mellan cykelorganisationer och myndigheter i Storbritannien, Norge, Tyskland, Danmark och Nederländerna med några reflektioner för svensk del. Här finns exempel på hur cykelorganisationer och myndigheter kan samverka för ökad cykling.

Trafikverket, har också tagit fram ett antal andra rapporter och broschyrer om cykling.

2011 bedrev Trafikverket på regeringens uppdrag ett arbete, i samarbete med Transportstyrelsen och i samråd med SKL och andra berörda myndigheter och organisationer, för att ta fram en ny strategi och handlingsplan för ökad och säker cykling. Arbetet byggde på en tidigare framtagen cykelstrategi från år 2000, Den nationella strategin för ökad och säker cykeltrafik, och på en uppföljande redovisning till regeringen år 2007 beträffande vad som kan göras för att öka cykeltrafikens andel av antalet resor. Arbetet slutredovisades i december 2011 till den del det avsåg strategin, men arbetet fortsätter genom att utveckla, förankra och genomföra handlingsplanen som är att se som ett levande dokument som förändras och uppdateras över tiden. Handlingsplanen syftar till att precisera, prioritera och ange tidsramar för de olika aktiviteter som kan öka cyklingen och göra den säkrare.

Inom Trafikverket pågår även andra arbeten avseende cykling. Bland annat arbetar verket med att ta fram ett system för klassificering, kvalitet och vägvisning av rekreations- och turistcykelleder. En försöksverksamhet kommer att inledas. Vidare pågår diskussioner med SKL om att fortsätta arbetet till den del det avser vägvisning, men då med inriktning på pendlingscykling. Redan nu pågår ett arbete med att ta fram en funktionell standard för drift och underhåll av statliga cykelvägar. Standarden avser separerade cykelvägar för främst pendlingscykling. I arbetet ingår även att undersöka vilken standard som kan vara kostnadsmässigt motiverad.

Myndigheten bedriver också olika forskningsprojekt. Det har på senare tid kunnat anas en trend där forskningen alltmer inriktas direkt eller indirekt på frågor kopplade till cykling.

På Trafikverkets initiativ har tillsatts ett nationellt planeringsråd för cykelfrågor. Rådet består av företrädare för en rad myndigheter med ansvar för frågor som rör cykelinfrastruktur och cykeltrafik. Även intresse- och branschorganisationer för cykel är företrädare i rådet.

Slutligen ger Trafikverket ekonomiskt stöd till ideella organisationer för både verksamhet och specifika cykelprojekt.

5.2.2 Transportstyrelsen

Allmänt

Transportstyrelsens verksamhet startade den 1 januari 2009. Myndigheten bildades genom en sammanslagning av flera myndigheter till en. De myndigheter som slogs samman var Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Vägtrafikinspektionen och delar av Länsstyrelsen och Vägverket.

Transportstyrelsen finns på 15 orter i landet. Större delen av verksamheten finns i Norrköping, Borlänge och Örebro. Huvudkontoret ligger i Norrköping.

Uppdraget

Transportstyrelsen arbetar med järnvägs-, luftfarts-, sjöfarts-, vägtrafik-, körkorts- och yrkestrafikfrågor. Vidare utformar myndigheten regler och kontrollerar hur de efterlevs, ger tillstånd (körkort och certifikat), registrerar ägarbyten och sköter trängselskatt och

fordonsskatt. Huvuduppgiften för Transportstyrelsen är att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Myndigheten ska också, enligt 1 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen, verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska enligt samma paragraf särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.

Myndigheten ska också utöva tillsyn inom bl.a. vägtransportsystemet, 2 § instruktionen. Transportstyrelsen har ett särskilt ansvar för frågor om bl.a. krav på infrastruktur och fordon, krav på infrastrukturförvaltare, trafikorganisatörer och trafikföretag, trafikregler, nyttjande av infrastruktur, anläggningar och service, och villkor för resenärer, 3 § instruktionen. Enligt andra stycket samma paragraf är det Transportstyrelsens uppgift att, ur ett trafikslagsövergripande perspektiv, inom sitt ansvarsområde ansvara för samordningen av de statliga myndigheternas trafiksäkerhetsarbete.

Transportstyrelsen ska årligen redovisa myndighetens åtgärder för att bidra till ett climateffektivt transportsystem, och årligen bistå Trafikanalys i dess uppdrag att till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen, 11 § instruktionen. Transportstyrelsen genomför också analyser av vägtrafiken och tillhandahåller information om personskador och olyckor i vägtransportsystemet, bl.a. genom skade- och olycksdataverksamheten som förvaltar och utvecklar informationssystemet Swedish Traffic Accident Data Acquisition (STRADA).

Cykling

Som framgår ovan av beskrivningen av Transportstyrelsens uppdrag får frågan om cykling sägas falla inom ramen för myndighetens uppdrag eftersom Transportstyrelsens mer allmänna uppdrag får anses omfatta frågan. Däremot sägs inte uttryckligen i Transportstyrelsens instruktion att myndigheten har ett ansvar inom cyklingsområdet.

Myndigheten har också på regeringens uppdrag i samarbete med Trafikverket och i samråd med SKL och andra berörda myndigheter och organisationer utarbetat en strategi och handlingsplan för ökad och säker cykling under år 2011, vilken redovisades till regeringen i slutet av det året.

5.2.3 Trafikanalys

Allmänt

Trafikanalys bildades den 1 april 2010. Myndigheten har sitt huvudkontor i Stockholm samt ett kontor i Östersund. Trafikanalys har tre avdelningar: analys och granskning, utvärdering, nulägesanalys och statistik samt verksamhetsstöd.

Trafikanalys huvuduppdrag är att stödja regeringen och Regeringskansliet med problemlösning och i styrningen, granskningen och uppföljningen av bland annat Trafikverkets och Transportstyrelsens verksamheter.

Avdelningen för analys och granskning genomför bl.a. granskning och kvalitetskontroll av beslutsunderlag inom det transportpolitiska området. Avdelningen står också för förhandsbedömningar av effekter av olika insatser eller förslag till åtgärder inom hela transportsystemet. Här ligger också huvudansvaret för myndighetens omvärldsanalys.

En viktig del av Trafikanalys verksamhet utgörs av nulägesbeskrivningar inom transportområdet. Grunden i nulägesbeskrivningarna består bland annat av statistikuppgifter. Avdelningen för utvärdering, nulägesbeskrivning och statistik ansvarar för myndighetens effektutvärderingar samt för vissa uppföljningar, bl.a. uppföljning av de transportpolitiska målen, och har ett övergripande ansvar för myndighetens kvalitets- och metodarbete. Avdelningen ska även ansvara för att trafikslagsövergripande utvärderingsmetoder utvecklas.

Uppdraget

Trafikanalys huvuduppgift är att med utgångspunkt i de transportpolitiska målen utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Myndigheten ska också ansvara för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet, 1 § i förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys. Myndigheten ska bl.a. svara för resvaneundersökningar, 2 § instruktionen, och senast den 15 april varje år till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen, 3 § instruktionen. Vidare ska Trafikanalys utveckla trafikslagsövergripande utvärderingsmetoder, 4 § instruktionen. Inom sitt

verksamhetsområde får Trafikanalys bedriva egen forskning utifrån statistiskt material, 7 § instruktionen.

Cykling

Trafikanalys har under den tid myndigheten existerat tagit fram såväl statistiskt som geografiskt material inom cyklingsområdet, men också ett antal rapporter och analyser. Myndigheten tog i samband med sitt bildande även över visst material från SIKA.

5.2.4 Boverket

Allmänt

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, för fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse samt för boendefrågor. Verket svarar också för den centrala administrationen av statligt stöd inom sitt verksamhetsområde, 1 § förordningen (2009:1482) med instruktion för Boverket.

Boverket består av tre avdelningar: verksamhetsavdelningen, utvecklingsavdelningen och administrativa avdelningen. Verksamhetsavdelningen arbetar med frågor som byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering samt byggande och förvaltning av bebyggelse och boende. Grunden för myndighetens arbete är bl.a. plan- och bygglagen (2010:900) och delar av miljöbalken (1998:808).

Uppdraget

I frågor inom sitt verksamhetsområde ska Boverket verka för ökad kunskap hos kommuner, statliga myndigheter och andra berörda. Vidare ska myndigheten verka för en hållbar utveckling med utgångspunkt i den sociala, ekologiska och ekonomiska dimensionen och för en god arkitektur och en ändamålsenlig utformning av den bebyggda miljön i samhällsplanering och byggande samt samordning av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av vissa bestämmelser i plan- och bygglagen och miljöbalken, 2 § instruktionen.

Boverket ska bl.a. särskilt bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljöpåverkan och utveckling. Myndigheten ska även aktivt ge råd och stöd till myndigheter, allmänheten och andra berörda samt utöva tillsyn, ge tillsynsvägledning och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar. Myndigheten ska vidare följa och analysera tillämpningen av plan- och byggnadslagstiftningen, utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna samt följa och analysera tillämpningen av dessa. Slutligen ska Boverket följa utvecklingen av frågor inom verkets verksamhetsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås. Allt detta anges i 3 § i verkets instruktion.

Boverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för bl.a. handikappfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska inom ramen för ansvaret vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter, 4 § instruktionen.

Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Boverket ska i fråga om miljöarbetet rapportera till och samråda med Naturvårdsverket, 5 § instruktionen.

Cykling

Som framgår ovan av beskrivningen av Boverkets uppdrag får frågan om cykling sägas falla inom ramen för myndighetens uppdrag eftersom Boverkets mer övergripande ansvar får anses innefatta frågan. Däremot sägs inte uttryckligen i Boverkets instruktion att myndigheten har ett ansvar inom cyklingsområdet.

Myndigheten har också tagit fram eller medverkat i att ta fram ett antal publikationer som berör cyklingsfrågan, som exempel kan nämnas Stadsplanera i stället för att trafikplanera och bebyggelseplanera och Trafik för en attraktiv stad (TRAST). Den förstnämnda är en bok som behandlar planering av staden och dess trafik, medan den sistnämnda är en vägledning för planerare och beslutsfattare för trafikfrågor i stadsmiljö.

2009 hade Boverket vidare ett uppdrag från regeringen att ta fram en vägledning för hur cykelparkering skulle tas om hand i den

fysiska planeringen i syfte att öka cyklingen, men också cykling i kombination med kollektivt transportmedel.

Slutligen fick Boverket 2011 ett regeringsuppdrag att ansvara för ett samverkansprojekt med uppdrag att samordna och utveckla arbetet kring samhällsplanering och bebyggelseutveckling för en miljö som möjliggör och stimulerar till fysisk aktivitet i vardagen, bl.a. avseende trygga och attraktiva cykelvägar. I uppdraget ingår att sprida kunskap och goda exempel om hur planeringen av den fysiska miljön kan bidra till fysisk aktivitet och hälsosamma val. Uppdraget utförs i samverkan med FHI, länsstyrelserna, SKL och andra berörda aktörer. En delredovisning lämnades till Regeringskansliet i slutet av 2011 och uppdraget ska slutredovisas i slutet av 2012.

5.2.5 Tillväxtverket

Allmänt

Tillväxtverket arbetar för fler och växande företag samt ett hållbart och konkurrenskraftigt näringsliv i alla delar av landet. Tillväxtverket har elva kontor på nio orter. Åtta av dessa är programkontor, som ansvarar för myndighetens uppdrag kopplat till de regionala strukturfondsprogrammen. Huvudkontoret ligger i Stockholm.

Uppdraget

Tillväxtverket har till uppgift att utveckla och genomföra insatser som främjar entreprenörskap, ökad konkurrenskraft och tillväxt i företag, samt utvecklingskraft i alla delar av landet, med stärkt nationell, regional och lokal konkurrenskraft, enligt 1 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

Myndigheten ska verka för att fler och växande företag utvecklas i alla delar av landet samt för att den utvecklingskraft och tillväxtpotential som finns i gles- och landsbygder, små och medelstora städer samt storstadsområden nyttjas och vidareutvecklas. Vidare ska Tillväxtverket verka för hållbara lösningar som ur ett miljö- och klimatperspektiv stöder utvecklingen av ett konkurrenskraftigt näringsliv och främjar tillgängligheten till kommersiell och offentlig service för företag och medborgare i serviceglesa områden, 2 § instruktionen.

Cykling

Tillväxtverket har inte ett uttryckligt uppdrag beträffande cykling, men deltar inom ramen för sitt allmänna uppdrag i arbeten för att skapa bättre förutsättningar för ökad cykling och cykelturism. Att utveckla cykelturismen anses enligt myndigheten ge goda förutsättningar för en hållbar lokal näringslivsutveckling, för en bättre folkhälsa och för att minska koldioxidutsläppen. Arbetet är främst inriktat på att utveckla kunskapen om detta hos företag, myndigheter och främjandeaktörer. För att uppnå detta har Tillväxtverket därför sedan 2003 arrangerat, men också deltagit i, ett antal seminarier samt tagit fram rapporter som belyser cykling och cykelturism ur olika aspekter. Vidare stödjer myndigheten vissa pågående infrastrukturprojekt för cykling.

Myndigheten har också haft ett regeringsuppdrag att titta på förutsättningarna för cykelturism, vilket resulterade i en rapport om förutsättningarna för cykelturism i Sverige och som redovisades 2007.

5.2.6 Naturvårdsverket

Allmänt

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken, 1 § förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket. Naturvårdsverket ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. De generationsmål och de miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt ska vara vägledande i arbetet.

Uppdraget

Naturvårdsverket är den myndighet i Sverige som ska ha överblick över hur miljön mår och hur miljöarbetet går. Myndigheten ska också samordna, följa upp och utvärdera arbetet med Sveriges miljömål. I det arbetet samverkar många myndigheter.

Uppdraget är att ta fram kunskap och underlag som används för att utveckla myndighetens eget och andras miljöarbete. Vidare ska Naturvårdsverket bidra till att utveckla miljöpolitiken genom att ge

regeringen bra beslutsunderlag och genom att skapa drivkraft i arbetet inom EU och internationellt. Myndigheten ska också genomföra miljöpolitiken i samverkan genom att agera så att miljöbalken följs och miljömålen uppnås.

Cykling

Naturvårdsverket har ingen särskild policy för cykling. Däremot innebär Naturvårdsverkets uppgift att samordna förslag på åtgärder för att utveckla effektivare transporter i Sverige och att ta fram förslag till åtgärder och nya styrmedel för att minska transportsektorns miljöpåverkan, att myndigheten bl.a. arbetar med åtgärder för ökad cykling som både ur ett folkhälsoperspektiv och ur ett miljöperspektiv bidrar till en sådan utveckling. Myndigheten har också tagit fram en rapport Den samhällsekonomiska nyttan av cykeltrafikåtgärder – Förbättrat beslutsunderlag (Rapport 5456, april 2005) och i den rapporten fokuserar Naturvårdsverket på cykling.

5.2.7 Statens folkhälsoinstitut

Allmänt

Målet för folkhälsopolitiken är att skapa samhälleliga förutsättningar för god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Det kan spänna över områden som delaktighet och inflytande i samhället, barns och ungas uppväxtvillkor, miljöer och fysisk aktivitet. Huvuduppgiften för Statens folkhälsoinstitut, FHI, är att ansvara för sektorsövergripande uppföljning och utvärdering av insatser inom folkhälsoområdet, vara nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier på området samt att ansvara för övergripande tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena. Målet för de samlade insatserna är att samhället utformas så att det ger förutsättningar för en ökad fysisk aktivitet för hela befolkningen. Myndigheten är lokaliserad till Östersund.

Uppdraget

FHI:s verksamhet styrs vad gäller uppgifter, inriktning och mål och ekonomiska ramar av förordningen (2009:267) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut. FHI har till uppgift att främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador, 1 § instruktionen.

Cykling

Eftersom FHI har ett ansvar för hälsofrågor har myndigheten i olika sammanhang kommit att publicera rapporter och föreslå åtgärder som får återverkningar på cyklingsfrågor. FHI har bland annat tittat på vilken betydelse bebyggelsens utformning har för vardagsmotionen, vikten av att barn själva kan ta sig till skolan och den allmänna betydelsen av fysisk aktivitet. Cykling och cyklingsfrämjande åtgärder har i dessa sammanhang betonats av FHI. Som exempel kan nämnas rapporten Aktiv transport – på väg mot bättre förutsättningar för gång- och cykeltrafik som gavs ut år 2008. FHI deltar också i det projekt som leds av Boverket sedan 2011 och som handlar om hur den fysiska aktiviteten kan öka.

5.2.8 Rikspolisstyrelsen och Polisen

Allmänt

Rikspolisstyrelsen (RPS) är en central förvaltnings- och tillsynsmyndighet för Polisen, 1 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Ytterst ansvarig för verksamheten är rikspolischefen som utses av regeringen. RPS är dels ett förvaltningsorgan åt regeringen, dels ett serviceorgan åt polisorganisationen. Förutom RPS finns 21 polismyndigheter (Polisen) samt Statens kriminaltekniska laboratorium.

Uppdraget

RPS huvuduppgift är att utöva tillsyn över Polisen och verka för planmässighet, samordning och rationalisering, 1 § instruktionen och 7 § första stycket polislagen (1984:387). En viktig verksamhet för RPS är att ansvara för teknik och metodutveckling inom Polisen.

Polisens uppdrag beskrivs i polislagen. Av lagen framgår bland annat att polisen ska förebygga brott, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, bedriva spaning och göra brottsutredningar. Genom brottsförebyggande arbete ska polisen medverka till att färre brott begås. Fler brott ska också klaras upp.

Cykling

Cyklingsfrågan faller inom polisens arbete för att öka trafiksäkerheten samt övervakning och utredning av brott i trafiken. Alla poliser i yttre tjänst har att upprätthålla ordning och säkerhet på vägarna.

Enligt Polisens trafiksäkerhetsstrategi och arbete mot kriminella på vägnätet, 2012-05-14, är trafiksäkerhetsarbetet en uppgift för alla poliser och ska präglas av en helhetssyn där såväl stora som små regelbrott i trafiken beaktas. Utgångspunkten är att ett trafiksäkerhetsarbete av denna karaktär kommer att resultera i större regel efterlevnad och en minskad trafikrelaterad brottslighet och leda till en ökad trygghet för den enskilde. Ett prioriterat område i polisens trafiksäkerhetsarbete är oskyddade trafikanter. I sammanhanget avses förare av motorcykel, moped och cykel. Orsaken till prioriteringen är den högre risk som dessa löper att döda eller skadas i trafiken jämfört med andra trafikanter. Polisen avser att på olika sätt övervaka hjälmanvändning, cykelljus användning, rödljuskörning och användandet av rätt vägbana i områden och på platser där oskyddade trafikanter vistas för att öka säkerheten för dem. Polisens uppfattning är att ökad regelefterlevnad bland cyklister kan bidra till att dessa löper mindre risk att dödas eller skadas i trafiken. Polisen tror också att verksamheten kan verka förebyggande eftersom det många gånger är unga personer som rör sig som oskyddade trafikanter i trafiken.

Polisen medverkar även i viss mån i trafikundervisningen i skolan, men detta är i dag i huvudsak skolans ansvar.

I vissa kommuner samverkar polisen med kommunen i frågor som rör cyklisters situation i trafiken. Genom samverkan kan riskfaktorer för denna trafikantgrupp kartläggas, analyseras och åtgärdas, t.ex. farliga korsningar. I andra kommuner finns särskilda cykelpoliser (Göteborg) som särskilt arbetar med att övervaka cyklisters beteende i trafiken.

5.2.9 Statens väg- och trafikforskningsinstitut

Allmänt

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) är ett oberoende forskningsinstitut inom transportsektorn. VTI utför tillämpad forsknings- och utvecklingsverksamhet som rör samtliga transportslag. VTI verkar bl.a. inom områdena säkerhet, ekonomi, miljö, trafik- och transportanalys, kollektivtrafik, beteende och samspel mellan människa, fordon och transportsystem samt inom vägkonstruktion samt drift och underhåll.

Det bör nämnas att forskning inom trafikområdet och cyklingsområdet inte bara bedrivs av VTI utan även vid landets universitet och högskolor eller av privata aktörer. VTI samverkar också med vissa högskolor och universitet.

Uppgift

Huvuduppgiften är att bedriva forskning och utveckling som avser infrastruktur, trafik och transporter. Institutet ska verka för att de transportpolitiska målen nås och för att kunskapen om transportsektorn kontinuerligt förbättras, 1 § förordningen (2007:964) med instruktion för Statens väg- och transportforskningsinstitut. VTI undersöker bl.a. vad som styr folks resvanor, åtgärder för att öka cykeltrafiken och effekterna av olika åtgärder.

Cykling

Cyklingsfrågor aktualiseras på olika sätt i institutets arbete.

VTI bedriver socialpsykologisk forskning inom området hållbart resande. I denna forskning studerar man olika trafikantgruppers beteende, attityder och normer. Nyare forskning fokuserar på modeller för att förutsäga valet av transportsätt och hur olika kampanjer kan främja användningen av mer hållbara transporter. Institutet bedriver även forskning inom området trafiksäkerhet på lokal och kommunal nivå, effekter av nya trafikregler, väg- och gatuutformning samt analys av olycksdata för cyklister. VTI har också utvärderat effekter av olika åtgärder med syftet att öka användningen av cykelhjälm, såväl lagstiftning som icke obligatoriska åtgärder. Institutet har även utvecklat en metod för skattning av trafik-

säkerhetsnivån för cyklister. Metoden har använts bl.a. för att utvärdera åtgärder i trafiksystemet, såsom utformningen av cykelöverfarter. VTI forskar också i syfte att öka kunskapen om valet av standard samt drift- och underhållsåtgärder på cykelvägar och vilka effekter detta har för cyklisterna bl.a. vad avser framkomlighet, säkerhet och komfort. Slutligen bedrivs ett antal projekt av institutet. Ett av projekten har till syfte att förbättra kunskapen om hur andelen cykelresor i städerna kan öka. Inom ramen för projektet analyserar VTI olika faktorer betydelse för cyklingen i stadsområden ur ett systemperspektiv innefattande både strukturella och "mjuka" faktorer, dvs. den fysiska strukturen respektive åtgärder för beteendeförändringar och lokala strategier för planering. Ett annat projekt bedrivs inom trafikanalysområdet. VTI arbetar där med att utvärdera metoder för att mäta cykelflöden på cykelbanor och i blandad trafik. Institutet försöker också analysera olika metoder för att uppskatta andelen resor som görs med cykel av det totala lokala resandet.

5.3 Kommuner, landsting, regioner, regionförbund och länsstyrelser

5.3.1 Kommuner

Allmänt

I Sverige finns det 290 kommuner. Sveriges kommuner är enligt lag skyldiga att ha vissa verksamheter. Andra verksamheter är frivilliga och beslutas av lokala politiker. Kommunallagen (1991:900) styr kommunernas verksamhet och ger stort utrymme för kommunalt självstyre, en bärande princip i det svenska samhället. Självstyrelsen innebär att beslut ska fattas nära dem som berörs, och anpassas efter deras villkor. Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet i en kommun.

Uppdraget

Kommunerna styrs av politiker som valts direkt av medborgarna. Kommunerna sköter de lokala uppgifterna och är skyldiga att erbjuda bland annat skola, omsorg om barn, äldre och funktions-

hindrade, vatten och avlopp, stadsplanering, hälso- och miljöskydd, bostadsförsörjning, vinterväghållning m.m.

Cykling

Kommunerna ansvarar för kommunala cyklingsfrågor. Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, reglerar kommunernas översiktsplaner och alla kommuner ska ha en översiktsplan. I översiktsplanen redovisas kommunens mål för framtida mark- och vattenanvändning, vilket reglerar förutsättningarna för arbetet med de olika trafikslagen. I trafikstrategier, som ett flertal kommuner har, ges en samlad bild av hur trafikfrågorna ska hanteras. En del kommuner har särskilda planer för cykling och cykelinfrastruktur samt uttryckliga mål för cykel som transportmedel. Kommunerna planerar även för cykelparkering och ansvarar för vinterväghållningen på kommunala cykelbanor.

5.3.2 Landsting, regioner, regionförbund och länsstyrelser

Allmänt

Sverige har 20 landsting. Fyra av dem är regioner: Skåne, Halland, Västra Götaland och Gotland. En region är formellt ett landsting, men med ett utvidgat ansvar för regional utveckling. Gotland är en kommun med landstingsuppgifter och regionalt utvecklingsansvar och har rätt att kalla sig region. Landstingen och regionerna ansvarar för uppgifter som är gemensamma för länen och som ofta kräver större ekonomiska resurser. Det finns även ett flertal regionförbund och fyra länsstyrelser (Norrbotten, Västernorrland, Västmanland och Stockholm) som har det regionala utvecklingsansvaret.

Uppdraget

Landstingen och regionernas uppgift är att sköta hälso- och sjukvården och att stärka regionernas tillväxt och utveckling. Obligatoriska uppgifter är hälso- och sjukvård, tandvård fram till 20 år ålder och kollektivtrafik. Regionerna, regionförbunden och vissa länsstyrelser deltar i planeringen av infrastruktur och tar fram länsplaner. Tillsammans med kommunerna tas underlag fram som pekar

ut de satsningar på vägar, järnvägar och annan infrastruktur som är viktiga.

Cykling

Det regionala inflytandet och ansvaret har stor betydelse eftersom det finns många frågor kopplade till infrastruktur som inte var och en av kommunerna ensamt kan lösa. I länsplanerna för regional transportinfrastruktur finns möjlighet till satsningar på cykelåtgärder avseende nya cykelvägar längs statliga vägar, statsbidrag till kommunala cykelvägar, skyltningsåtgärder och cykelparkeringar. En del regioner har tagit fram särskilda regionala cykelplaner för att underlätta prioriteringar av de medel som finns för cykelåtgärder.

5.4 Sveriges Kommuner och Landsting

Allmänt

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en arbetsgivar- och intresseorganisation. SKL driver medlemmarnas intressen och erbjuder stöd och service. Medlemmarna är Sveriges 290 kommuner och 20 landsting inklusive regionerna Gotland, Halland, Skåne och Västra Götaland. SKL är en politiskt ledd organisation och högsta beslutande organ är kongressen. Ledamöterna i kongressen utses av politikerna i kommun- och landstings- eller regionfullmäktige. Cirka 230 förtroendevalda har ett uppdrag i förbundet.

Uppdraget

SKL:s uppdrag är att ge kommuner, landsting och regioner bättre förutsättningar för lokalt och regionalt självstyre. SKL driver sina medlemmars intressen och erbjuder sina medlemmar stöd och service.

Cykling

Kommuner, landsting och regioner har många och breda uppdrag avseende trafik och infrastruktur där cykling ingår. SKL har gett ut ett antal cykelhandböcker och manualer och har till exempel varit delaktig i framtagandet av GCM-handboken. SKL deltar även som samverkanspartner i ett flertal uppdrag och projekt som berör cykling och arrangerar regelbundet cykelkonferenser. Förbundet har också byggt upp ett nätverk för erfarenhets- och kunskapsutbyte som riktar sig till kommuner och andra intressenter inom cykelområdet.

5.5 Cykelorganisationer m.fl.

I Sverige finns ett antal organisationer som på olika sätt är verksamma inom cyklingsområdet. Det rör sig både om ideella organisationer och om branschorganisationer. Som exempel på intresseorganisationer kan nämnas Cykelfrämjandet (CF) och Svenska Cykelsällskapet (SCS). Båda verkar för att öka cyklingen. Ytterligare ett exempel är Human Power Vehicle Sweden (Trampkraft) som främst fokuserar på liggcyklar. Svensk Cykling är ett exempel på en branschorganisation som också arbetar för att öka cyklingen. Till och med årsskiftet 2011/2012 fanns även en organisation vid namn Föreningen Bilfria leder, som arbetade med att utveckla och marknadsföra bilfria leder för cykling. Föreningen har ersatts av ett nationellt nätverk för cykelturism.

Även utomlands finns cykelorganisationer. Liksom de svenska arbetar de för ökad cykling. Som exempel kan nämnas Dansk Cyklist Forbund (DCF), norska Syklisternas Landforening (SLF), engelska Sustrans och Cyclists' Touring Club (CTC), tyska Allgemeine Deutscher Fahrrad-Club (ADFC) och nederländska Fietsersbond eller the Dutch Cyclists' Union.

Av intresse i sammanhanget kan också vara Nationalföreningen för Trafiksäkerhetens främjande (NTF). NTF är ingen cykelorganisation utan en ideell organisation som arbetar för säker trafik.

Det finns slutligen ett antal internationella aktörer inom cyklingsområdet. Bland annat kan nämnas European Cycling Federation (ECF) som är en så kallad paraplyorganisation för cyklistorganisationer i Europa. Föreningen har sitt kontor i Bryssel. Organisationens mål är att stödja cyklingens utveckling i Europa. Ett annat

exempel är European Greenways Association, som arbetar för att bevara t.ex. gamla banvallar som inte används längre för att dessa ska kunna användas för att anlägga resvägar för icke motordrivna fordon.

Uppräkningen ovan gör inte anspråk på att vara uttömmande. Det bör också tilläggas att det finns andra organisationer och aktörer som på olika sätt hanterar eller berörs av cyklingsfrågan.

6 Allmänna överväganden

6.1 Inledning

Min övergripande uppgift är att se över de regler och i vissa delar de förutsättningar som påverkar cyklingen, i syfte att analysera om dessa behöver förändras för att cyklingen ska öka och bli säkrare. Översynen omfattar i första hand de bestämmelser som reglerar planering och utformning av trafikmiljön samt trafikreglerna för cykeltrafik. Också de regler och andra förutsättningar som påverkar cykelparkering och möjligheten att ta med cykel på tåg och buss omfattas av uppdraget. Vidare kan översynen, om det är relevant, även omfatta andra regler och förutsättningar som är viktiga i sammanhanget. Att åstadkomma ökad tillgänglighet för cyklister är centralt i utredningsuppdraget. Jag ska särskilt uppmärksamma förhållanden där tillgängligheten kan komma i konflikt med trafiksäkerheten. Samspelet mellan cyklister och andra medtrafikanter är här av stor betydelse och behöver utvecklas för att förverkliga målet om ökad och säker cykling.

Översynen av de bestämmelser som reglerar planering och utformning av trafikmiljön behandlas i huvudsak i kapitel 7, översynen av trafikregler återfinns i huvudsak i kapitel 9. Kapitel 8 inriktas i huvudsak på de regler och andra förutsättningar som påverkar cykelparkering och möjligheten att ta med cykel på tåg och buss. I utredningen lyfter jag också behovet av att generellt se cykling som en del i planeringen av kollektivtrafiken och de synergieffekter en sådan samverkan kan ge. Något skäl att låta översynen omfatta också andra regler och förutsättningar har inte framkommit under arbetets gång om jag därvid bortser från att jag i vissa begränsade avseenden gjort bedömningar eller lagt förslag som inte direkt avser reglerna inom de aktuella områdena i sig utan mer är kopplade till hur reglerna ska få genomslag och spridning eller hur deras tillämpning kan påverkas.

I kapitel 1 framgår vilka yttre avgränsningar jag valt att göra i utredningen. Översynen har ytterligare begränsats inom de enskilda huvudområdena på så sätt att samtliga regler och förutsättningar som påverkar cyklingen inte ingått. Genomgången gör alltså i så måtto inte anspråk på att vara fullständig. Det låter sig inte göras eftersom antalet regler och förutsättningar som, direkt eller indirekt, påverkar cyklingen är mycket stort. Översynen har begränsats till att omfatta de regler och förutsättningar beträffande vilka det under arbetets gång påtalats problem och brister eller där jag, utifrån den problembild som målats upp, själv kunnat koppla till en eller flera regler eller förutsättningar som omfattas av mitt uppdrag. Det är alltså ett begränsat antal lagar och andra författningar och bestämmelser som valts ut utifrån dessa kriterier. Det kan i detta sammanhang vara av intresse att betona att den problembild som framträtt varit relativt enhetlig, både över landet och mellan aktörerna, även om det givetvis funnits vissa marginella skillnader, något olika fokus samt skiftande uppfattningar kring problemens vidd. Den största skillnaden har återfunnits i hur och av vem problemen ska lösas.

Viktigt att klargöra är också att de analysbehov som under rubriken utredningsbehov påtalas i mina direktiv, integrerats inom de olika områden som mitt huvuduppdrag innefattar och alltså inte, med undantag av någon kortare deskriptiv beskrivning, tillägnats egna avsnitt. I stället behandlas frågor om barn och trafikregler, regelkunskap, regelefterlevnad, kunskapsspridning, utbildning och fortbildning, samverkan, avvägningen mellan trafiksäkerhet och tillgänglighet samt frågan om transportpolitikens genomslag fortlöpande och parallellt, i mån av relevans, i anslutning till huvudområdena för mitt uppdrag.

6.2 Olika former av cykling

Att cykla upplevs av de flesta cyklister som mer än bara ett färd sätt. Cyklisten tar sig snabbt fram och känner samtidigt ett välbefinnande av att vara i rörelse och möjligheten att uppleva omgivningen under färden förhöjer upplevelsen – att cykla är rekreation. I den goda staden ska cykling vara ett självklart färd sätt i alla korta dimensioner. Cykling ska också alltid vara möjligt i längre dimensioner. Cyklisten ska kunna uppleva alla typer av landskap – det byggda såväl som natur- och kulturlandskapet. Aktiv transport med cykel

rymmer stor potential för att öka människors fysiska aktivitet i vardagen och skapar därmed goda förutsättningar för en bättre folkhälsa. Alla typer av cyklister ska ha möjlighet att cykla – arbetspendlare, barn, ungdomar och äldre.

I mina överväganden och förslag har jag försökt beakta att cykling sker utifrån flera olika syften; som rekreation, till vardags och som turism. Cykling kan också ske i form av idrottsutövning. Detta är dock inte något jag beaktar specifikt eftersom jag valt att avgränsa detta område från utredningens arbete.

I de flesta fall är min uppfattning att en åtgärd som främjar en typ av cykling också främjar annan cykling samt cyklingen som helhet. Effekten kan dock variera eftersom olika typer av cykling många gånger sker i skiftande trafikmiljöer. Problembilden ser olika ut i storstäder, stadsmiljö i allmänhet, förorter alternativt på landsbygd.

Det kan också antas att cyklister har något olika behov beroende på varför de cyklar. Om cyklingen används som ett transportsätt vid pendling till och från skola respektive arbete ser behoven ut på ett sätt jämfört med om cyklingen används som motion eller rekreation. Även den omständigheten att cyklister är en heterogen grupp gör givetvis att behoven kan se olika ut.

Min uppfattning är dock att grundbehoven för att åstadkomma bra cykling är desamma och det är också den utgångspunkt jag tagit för mina bedömningar och förslag. Med detta avser jag att samtliga kategorier av cyklister, oaktat ålder, i vilken miljö de rör sig och vad syftet med cyklingen är, har behov av ett sammanhängande cykelnät med gena, tillgängliga vägar med god komfort där drift och underhåll sköts väl och nätet är framkomligt.

Bredden inom gruppen cyklande gör dock, även om de grundläggande behoven är gemensamma, att de kan ställa något olika krav på cykelinfrastrukturen. Genom att bejaka gruppens heterogenitet gynnas dock cyklingen i sin helhet. Möjligheterna att genom cykling främja fysisk aktivitet ökar också för alla; unga, barn, vuxna och äldre, vardagscyklister och motionärer, cykelpendlare samt rekreations- och turistcyklister.

6.3 Att prioritera cykling

2010 togs den första trafikslagsövergripande nationella planen, för utveckling av transportsystemet, fram. I den har cykling fått ett ökat fokus jämfört med tidigare. Även i länsplanerna för regional

transportinfrastruktur märks en större fokusering på cyklingsfrågan i form av förslag till åtgärder avseende nya cykelvägar längs statliga vägar, statsbidrag till kommunala cykelvägar, utmärkningsåtgärder och cykelparkeringar. Det är bl.a. inom ramen för det ökade regionala inflytandet som cyklingen prioriterats. Detta är en bra och positiv trend som bidrar till att öka cyklingen och göra den säkrare eftersom det krävs kommunöverskridande åtgärder för att många problem ska kunna lösas effektivt och för att vidtagna åtgärder ska få full effekt. Även på kommunal nivå har cyklingen fått ökad uppmärksamhet och många kommuner har särskilda planer för cykling och cykelinfrastruktur samt uttryckliga mål innebärande att cyklingen ska främjas och öka.

På motsvarande sätt har cykeln och cyklingen också lyfts upp inom de transportpolitiska målen, vari miljö kvalitetsmålen ingår, och blivit en del i att uppnå dessa. Även inom ramen för de arkitekturpolitiska, miljöpolitiska och de folkhälsopolitiska målen har cykling som transportsätt kommit att uppmärksammas alltmer. Påpekas bör att målen på olika sätt interagerar. I senaste infrastrukturpropositionen (prop. 2008/09:35) fick cyklingen också ett annat fokus, med förslag om åtgärder för ökad cykeltrafik.

Prioriteringarna av cykling i dag ska ses mot bakgrund av att många års fokusering på bil som det huvudsakliga transportmedlet har skapat strukturer som främst är inriktade mot snabb framkomlighet för bil, medan cykel- och gånginfrastrukturen i tätortsmiljö utformats med trafiksäkerhet och trygghet som huvudsakliga ledstjärnor. Cyklister har därför begränsad tillgänglighet till väginfrastrukturen som helhet, i varje fall med upplevd trygghet, även om cykling är tillåten på de flesta allmänna vägar.

Ett transportbehov som uppkommit kan många gånger tillgodoses på flera olika sätt. Sedan ett antal år tillbaka förutsätts att analyser och prioriteringar av förslag till åtgärder i transportsystemet sker utifrån den s.k. fyrstegsprincipen, vilket innebär att förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis och trafikslagsövergripande.

Analysstegen i fyrstegsprincipen innefattar följande steg:

1. åtgärder för att påverka och styra transportefterfrågan samt val av transportsätt,
2. åtgärder som optimerar utnyttjandet av befintlig infrastruktur,
3. trimning och begränsade ombyggnadsåtgärder samt

4. nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

Steg 1 och 2 handlar om att bättre och mer hållbart använda den befintliga infrastrukturen. Inom dessa steg är åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för ökad och säker cykling en viktig del. Här behöver beräkningsprinciper och modeller, där cyklingens betydelse finns med och värderas i förhållande till andra transportsätt och lösningar i det samlade transportsystemet, utvecklas ytterligare. Särskilt viktig är denna utveckling då steg 1- och steg 2-åtgärder ofta har god samhällsekonomisk lönsamhet och bidrar till uppfyllelse av miljö kvalitetsmålen.

Liksom i Sverige är trafikplaneringen i många andra länder till stor del en kommunal fråga. Rollerna för kommun, region och stat kan dock vara mer eller mindre utvecklade och i vilken mån staten går in som finansierare kan variera. I samtliga länder där andelen cykelresor är hög har under en längre tid infrastrukturinvesteringar, med ambitionen att skapa sammanhängande och gena cykelstråk, gjorts. Satsningarna har dock inte bara syftat till att öka antalet cykelvägar utan också till att göra befintlig cykelinfrastruktur bättre, säkrare och trevligare att cykla på. En god cykelinfrastruktur leder enligt tillgänglig forskning till högre andel cyklister, men studier visar också att huruvida det finns en integrerad trafikpolicy påverkar. Begreppet integrerad trafikpolicy torde motsvara det som i Sverige brukas benämnas ett trafikslagsövergripande synsätt. En annan viktig framgångsfaktor är hela resan-perspektivet, där cykling ses som en viktig del av den längre resan.

Min uppfattning är att det borde vara möjligt att i Sverige uppnå samma goda resultat, vad gäller cykling, som i jämförbara länder. Grundförutsättningarna för ökad och säker cykling finns både i lagstiftningen för den fysiska planeringen, i trafiklagstiftningen samt i den mer övergripande infrastrukturplaneringen och i den ekonomiska planeringen. Inte i något avseende bedöms skillnaderna vara särskilt stora i förhållande till de länder som i nuläget bedriver ett mer framgångsrikt arbete inom cyklingsområdet. Det måste därför finnas en potential i det svenska systemet, särskilt efter de ändringar i den övergripande infrastrukturplaneringen som antogs i juni 2012. Det finns goda möjligheter att inom de politiska, ekonomiska och fysiska planeringssystemen, och med gällande lagstiftning, hantera cyklingsfrågan på ett framgångsrikt sätt. Cyklingens möjligheter att öka och bli säkrare tillgodoses bäst om den lyfts in och integreras i systemen som eget transportsätt inom trafikslaget

väg. Samhällsekonomiskt finns mycket att vinna med detta. Cyklingen sedd som ett eget transportsätt kan vara nyckeln till att förverkliga hela resan-perspektivet samt ett viktigt bidrag till att uppnå mål som är kopplade till folkhälsa och miljö. Detta kräver dock att cyklingen integreras i planeringen på samtliga nivåer och i alla system, att dessa samverkar samt att de kopplingar som finns mellan systemen används. Vidare behöver kunskapen om de faktiska förutsättningarna för cyklingen öka. När cyklingen nu ökar och tar plats i ett nytt sammanhang med en annan samhällelig rörlighet, regionförstoring och bebyggelsestruktur samt delvis andra ambitioner, ökar också förväntningarna och kraven hos cyklisterna. Det gäller att se och förhålla sig till denna nya situation och ta höjd för en utveckling där cyklingen får allt större betydelse i hela transportsystemet. Det är viktigt att uppmärksamma att cykling utvecklas i ett sammanhang med andra förutsättningar och med andra förväntningar hos dem som cyklar än bara för något decennium sedan. Exempelvis kan den nya informationstekniken hjälpa cyklisten att vara uppdaterad på den aktuella trafiksituationen vad gäller tågförseningar, bilköer m.m. Detta stärker möjligheterna och incitamenten för att välja cykling som transportsätt. Samtidigt krävs det att olika offentliga aktörer kommer ihåg och integrerar cykling när de utvecklar transportsystemet inom detta område. Genom verktyg och åtgärder inom ITS-området (intelligenta transportsystem) kan transportsystemet användas effektivare. ITS-åtgärder är centrala inom steg 1–3 i fyrstegsprincipen och här behöver cyklingen ta en betydligt större plats än idag.

Det paradigmskifte som är på gång måste också följas upp av en målmedveten politik, som kan ge underlag till framåtsyftande planering, oavsett om det handlar om fysiska cykelvägar eller exempelvis applikationer till smarta telefoner. Behovet av samordnad planering och utveckling av transportsystemet understöds av de förändringar som genomförts i författningar och i system på senare tid, men behöver följas upp systematiskt. Det är en förutsättning för att cyklingen verkligen ska bli en naturlig och integrerad del av transportsystemet.

Cyklingens och cyklistens behov både nationellt, regionalt och kommunalt har som framgår ovan kommit att uppmärksammas och prioriteras alltmer. Cykling har också i allt större utsträckning kommit att på allvar ses som ett transportsätt med egna behov och krav på infrastruktur och andra förutsättningar. Önskemålen om att hantera cykling som ett särskilt transportsätt med specifika förutsätt-

ningar, och i ett tidigt skede beakta cykelinfrastrukturens behov, kommer dessutom fortsätta att öka.

Vidare har tonvikten alltmer kommit att läggas på ett hela resanperspektiv och ett trafikslagsövergripande synsätt. På detta sätt kan transportsättet cykling ta plats och spela en viktig roll när det gäller att skapa det hållbara transportsystemet. Orsakerna till dessa trender är troligen flera. En förklaring kan vara en växande insikt om cykling som en del av lösningen för ett hållbart samhälle och för att kunna skapa långsiktigt miljömässiga lösningar. Cykling är också ett sätt att minska trängseln i våra städer. Cykeln som fordon är yteffektiv och kräver förhållandevis litet utrymme. Den ger också möjligheter till genvägar och en flexibilitet som andra fordon inte kan. Infrastrukturlösningar för cykel kostar därför ofta mindre, både vad gäller markanvändning och pengar, än motsvarande lösningar för bil. Infrastruktur för cykling kan dock vara komplex och kräver omsorg i planeringen. Cykling ses också som ett sätt att förbättra folkhälsan genom att den ger ökad rörelse i vardagen. Att cykla är dessutom ett sätt för barn och unga att ta sig fram på egen hand. Vidare är cykeln som transportsmedel smidig och flexibel. En annan faktor som inte går att bortse ifrån är det faktum att cyklister på senare tid gjort sina röster mer hörda och ställt större krav, vilket påverkat utvecklingen i positiv riktning och lett till en professionalisering samt en trend att beakta cyklisternas behov tidigare i processerna.

Samtidigt måste betonas att ytterligare initiativ krävs för att strävan att öka cyklingen, och samtidigt göra den säkrare, ska bli verklighet. Väl fungerande transporter förutsätter en infrastruktur som kan svara upp mot de behov som finns. Transportbehoven förändras över tid och vägar måste kunna byggas ut och byggas om på ett effektivt sätt, i linje med de transportpolitiska målen. Investeringarna i infrastruktur måste, för att kunna genomföras, planeras och tillståndsprövas enligt den lagstiftning som finns. Detta gäller även för cykling som transportsätt och behovet av utbyggnad och ombyggnation av cykelvägar samt utvecklingen av cykelinfrastruktur i övrigt.

Det kan konstateras att det i dag, och med största sannolikhet även i framtiden, finns ett behov av att öka infrastrukturens kapacitet för cykling, men också att, allteftersom cyklingen ökar, kunna möta de ökade kraven på säkerhet både för cyklisterna och för deras medtrafikanter. Cykling sker redan i dag på ett annat sätt och i ett annat syfte än tidigare och trenden att använda cykeln som ett

transportmedel verkar öka. Det kan antas att denna trend kommer att hålla i sig. Samma utveckling ses även internationellt. Cykelresor är dock fortfarande relativt korta, men allt fler använder cykeln även för längre resor, eller en del av resan, vilket också ställer nya krav på cykelparkeringar och kollektivtrafiken.

Den informationsteknologi som finns i dag, och som fortfarande utvecklas mycket snabbt, ger ytterligare förutsättningar att exempelvis kunna ta cykeln till tågstationen och löpande få information om eventuella störningar i trafiken. Planeringssystemet och infrastrukturen måste också kunna möta de nya behov detta medför. Det kommer öka dagens krav, på en professionalisering och på att cykling ses en del i transportsystemet vid cykelinfrastrukturplaneringen.

I dag hanteras frågan om cykelinfrastruktur främst på kommunal nivå, vilket är kopplat till hur den svenska planeringsprocessen är uppbyggd, men också till det kommunala planmonopolet och den kommunala självstyrelsen. Det regionala och nationella inflytandet och ansvaret kommer förmodligen att få större betydelse eftersom det finns en begynnande insikt om att många frågor kopplade till infrastruktur är sådana att de inte kan lösas inom en kommuns gräns. Det gäller att hitta former för hur planeringen för cykling ska hanteras kommunalt, regionalt och lokalt.

Enligt min mening är frågan om planeringsprocessens uppbyggnad av övergripande karaktär i förhållande till många av de andra frågor jag har att behandla. Detta eftersom de grundläggande principerna för infrastrukturens planeringssystem anger de ramar inom vilka eventuella problem avseende tillgänglighet, framkomlighet och säkerhet kopplade till infrastrukturen kan hanteras. Omvänt gäller också att problemens tyngd kan ha betydelse för hur ett system principiellt bör vara uppbyggt. Om det finns problem som är mycket svårartade kan det i sig vara en indikation på att systemet inte kan hantera problemen. Om det i stället, i huvudsak rör sig om mindre allvarliga problem, kan detta vara ett tecken på att det grundläggande systemet fungerar eller att det i vart fall kan antas att problemen kan hanteras inom ramen för systemet.

Utifrån det som framkommit under utredningens gång är min samlade bedömning att infrastrukturplaneringsprocessen i huvudsak fungerar väl i dag. Processen har också varit, och är även i viss mån i skrivande stund, under reformering i syfte att göra den effektivare och mer sammanhållen. Det finns behov att länka samman sektorövergripande fysisk planering med infrastrukturplaneringen.

I den senaste planeringsomgången infördes systemanalyser på regional och nationell nivå som ett verktyg för att få överblick över funktionerna i transportsystemet i relation till behoven i samhället och också för att kunna diskutera olika sätt att tillgodose behoven i ett hållbarhetsperspektiv. Det finns också en tydlig ambition att uppnå samverkan mellan kommunal planering och statlig infrastrukturplanering. En metodik med åtgärdsstudier som nu utvecklas inom Trafikverket syftar till att skapa underlag för val av lösningar utifrån fyrstegsprincipen.

Det som nu sagts ska dock inte uppfattas som att det helt saknas problem i dagens system. Systemet behöver utvecklas ytterligare, också i relation till cykelinfrastrukturen så att cyklingen integreras, på likvärdiga villkor men utifrån sina unika förutsättningar, i transportsystemet. T.ex. kan åtgärdsstudierna visa på möjligheterna i utveckling av cykelinfrastrukturen som en kapacitetsförstärkning av transportsystemet som helhet.

Däremot verkar det inte, utifrån de aspekter jag har att beakta inom ramen för mitt uppdrag, finnas något grundläggande fel i systemet. Det finns i stället anledning att anta att systemet, rätt utnyttjat och väl tillämpat, kan tillgodose cyklingens och cyklistens aktuella respektive framtida behov.

Inom systemet finns möjlighet att både bygga ut cykelinfrastruktur efter hand som behovet av denna ökar och att åtgärda och förbättra nuvarande struktur så att den bättre svarar mot dagens och framtidens behov. I nuvarande system finns även möjlighet att i vidare mån beakta de särskilda behov som framkommit i nutida forskning, såsom att cykelvägarna har en gen sträckning, är sammanhängande, säkra, trygga och bekväma att använda samt att, där det är möjligt, är förlagda till trevliga miljöer. Systemet ger möjlighet att åstadkomma detta genom fysiska åtgärder i infrastrukturen, men också genom finansiella incitament samt reglering, styrning och information. Det finns stora möjligheter att, både från statligt och regionalt håll, påverka den lokala inriktningen. Härigenom finns det också möjligheter att tillse att en god cykelinfrastruktur finns i alla landets kommuner och regioner, samtidigt som de lokala faktorer som kan påverka behoven tillgodoses. Om nuvarande system används fullt ut finns det goda möjligheter att stärka och öka alla former av cykling. De överväganden och förslag som jag gör längre fram bygger alltså på utgångspunkten att de problem som finns i princip kan hanteras inom ramen för dagens system. Det pågår en utveckling mot att förstärka kopplingen mellan infrastrukt-

turplaneringen och den fysiska planeringen på regional och lokal nivå.

Cyklingen måste dock bättre integreras och prioriteras i systemet. Prioriteringen måste ske politiskt och finansiellt på samtliga nivåer. Inom nuvarande planeringssystem finns stora möjligheter att låta sådana prioriteringar få genomslag och på så vis öka kapaciteten och möta cyklingens behov. Internationella erfarenheter visar att där sådana prioriteringar och satsningar gjorts har det gett resultat på cyklingens andel av den totala andelen resor. Det svenska systemet är i grunden ganska likt dessa länders system och innehåller mycket av det som visat sig vara framgångsmetoder där. Sverige är alltså på rätt väg.

De olika systemen: tekniskt, administrativt, trafikreglerna, den fysiska planeringen, infrastrukturplaneringen och resursplaneringen inom stat, kommun och även regionalt måste hänga ihop. Denna samverkan kan åstadkommas genom rätt ansats i kommande infrastrukturpropositioner och planeringsomgångar. Staten kan, inom ramen för den nationella planeringen, med direktiv och erbjudanden samt uppdrag, regleringsbrev, beslut om anslag samt alternativ finansiering, påverka och påskynda processen. Med dessa instrument kan också det regionala perspektivet öka, t.ex. genom att ett uppdrag, och i förekommande fall erbjudande om regionala planer avseende cykling, ges. Att inom ramen för Trafikverkets mer allmänna uppdrag ge specifika cyklingsuppdrag, som tar sikte på åtgärder och åtgärdsuppföljning, är ett annat verksamt instrument. De samhällsmål och utmaningar vi har framför oss innebär att det måste skapas bättre förutsättningar för cykling. Cykling kan inom viktiga samhällsområden medverka till att nå uppsatta mål och önskade resultat. Då krävs det också att de underlag och ekonomiska beräkningar, som ligger till grund för avvägningar och bedömningar av olika investeringars samhällsekonomiska lönsamhet, integrerar och rätt värderar cyklingen som transportsätt. De satsningar som krävs i ett inledande skede kommer att återbetala sig samhällsekonomiskt i form av bl.a. bättre folkhälsa, renare miljö, bättre förutsättningar för näringslivet, ökad turism och en mer attraktiv kollektivtrafik.

Cykling är en del av trafikslaget vägtrafik. Cykling behöver betraktas som ett fullvärdigt transportsätt i egen rätt. Därmed behövs också en helhetssyn på cykeltrafikens tillgång till det allmänna vägnätet i hela landet.

6.3.1 Prioritering av pengar

Denna del handlar om kommande infrastrukturplanering där cyklingen behöver ses som ett eget transportsätt och därmed också hanteras utifrån det i den ordinarie planeringen. De olika trafikslagen har tidigare haft skilda planeringssystem, beslutsorganisationer och myndigheter. De är nu sammanslagna till en gemensam planeringsprocess med ett trafikslagsövergripande synsätt. Transportsystemet ska ses som en helhet där de olika trafikslagen och transportsätten inom och mellan dessa i första hand kompletterar varandra. Var och en av oss använder ofta under en dag mer än ett sätt att förflytta oss på men för att det ska fungera krävs det att trafikslagen och transportsätten inom och mellan dessa samverkar istället för att konkurrera. Trafikslagen och transportsätten har samtidigt olika förutsättningar och behöver värderas och utvecklas också utifrån det. Det innebär att även cyklingen, inom nuvarande och framtida planeringssystem, behöver ses som ett eget transportsätt och planeras och utvecklas utifrån sina unika förutsättningar och på sina egna villkor bli en ökande del av resandet. En stor del av underlag och analyser görs fortfarande utifrån respektive trafikslag. När underlag tas fram är det viktigt att också cyklingen finns med i olika beräkningsmodeller och värderas likartat och systematiskt när avvägningar och prioriteringar görs. Beräkningsprinciper för cykling som transportsätt är något som behöver utvecklas.

Därtill måste kriterier, för vilka objekt inom cyklingsinfrastrukturen som ska beaktas i den nationella planeringen, ställas upp. Dessa objekt ska alltså i planprocessen hanteras på samma sätt som andra infrastrukturobjekt av nationell betydelse. Att cykelinfrastrukturen ingår i samma urvalsprocess som andra objekt finner jag logiskt och ändamålsenligt. På det sättet integreras cykelns infrastruktur i planeringen och kan behandlas likvärdigt samtidigt som dess unika förutsättningar och villkor kan beaktas.

Den långsiktigt strategiska infrastrukturplaneringen genomförs genom en gedigen process som förändrats mycket de senaste åren. Förändringarna har i mångt och mycket syftat till att öka det lokala och regionala inflytandet och den lokala och regionala förankringen så att de lokala och regionala prioriteringarna slår igenom hela vägen. Planeringsarbetet handlar om att göra välmotiverade och genomtänkta avvägningar mellan de olika trafikslagen och transportsätten inom dessa så att trafiksystemet blir en hållbar helhet som bidrar till gemensamma samhällsmål. Olika typer av hållbarhet är centrala

begrepp inom flera samhällsmål och en ökad, säker cykling bidrar starkt och på flera sätt till hållbarhet.

Dagens lagstiftning och planprocesser ger goda möjligheter att genom bl.a. regionala och kommunala planer aktivt prioritera cykling. Den allra största delen av cyklingen består av vardagsresor, exempelvis pendling till och från arbetet, och denna planering hör hemma på kommunal och mellankommunal nivå i form av fysisk planering, kollektivtrafikplaner samt länsplaner för framtida infrastruktur. Inom åtgärdsplaneringen för infrastruktur sker den viktigaste planeringen för cykling som en del av just länsplanerna. Den mest centrala och ändamålsenliga faktorn för att medverka till ökad och säker cykling är att ekonomiska medel tilldelas inom de regionala länsplanerna. En tydlig prioritering av cykelinfrastruktur på kommunal nivå, tillsammans med en aktiv samverkan för gemensamma cykelprioriteringar som mynnar ut i en topplacering av cykelvägarna i den s.k. länsplanen gör skillnad i kommande planeringsomgång.

När det gäller ekonomiskt utrymme för ökad och säker cykling är det alltså en del av de prioriteringar som ska ske inom de system som är till för att utveckla våra transporter; planeringen för nationell infrastruktur, den sektorsövergripande fysiska planeringen samt kollektivtrafikplaneringen. I dessa återfinns såväl åtgärder för särskilda cykelvägar som insatser för medfinansiering av det primärkommunala ansvaret för gångvägar och cykelvägar samt insatser för resecentra med anslutning till kollektivtrafik. Till detta kommer cykelvägar som en del av infrastruktursystemet för nationella vägar och järnvägar liksom särskilda nationella satsningar på vissa cykelleder, främst med anknytning till rekreation och turism.

6.3.2 Prioritering av utrymme

Tillsammans med ekonomiska investeringar är en prioritering av utrymme, till förmån för cykling, av stor betydelse för cyklingens framtida framgång. Också här handlar det om processer och tillämpning av regler som de senaste åren förändrats och fortfarande stöps om inför framtida utmaningar. Främst är plan- och bygglagen (2010:900), PBL, det instrument som används för att avgöra vad som ur olika perspektiv är lämplig markanvändning, efter det att enskilda och allmänna intressen avvägts mot varandra. En stor del av vår cykelinfrastruktur planeras och byggs inom ramen för PBL.

Att prioritera cykelns utrymme i den fysiska planeringen ger bra möjligheter för cykelns utveckling och den absoluta grundförutsättningen för att kunna skapa säkra, sammanhängande och gena cykelvägnät är att det finns mark att tillgå. Denna inriktning stöds av att planering enligt PBL ska främja en ändamålsenlig struktur. I PBL nämns också mellankommunala och regionala förhållanden som centrala faktorer som ska tas i beaktande. Bäst resultat, inte minst när det gäller att möjliggöra det ökande antalet längre cykelresor, blir det när kommuner samverkar och också regionalt prioriterar en markanvändning, längs attraktiva stråk, till förmån för cykelns utrymme. Ekonomiska behov för planering av ökad och säker cykling är en del av plan- och byggnadsplaneringen. Trafikpolitiska beslut, där också gång- och cykeltrafik tillgodoses, ska ta sig uttryck i planläggningen. Dessutom ska klimataspekterna vara centrala vid kommunernas planläggning vilket är ytterligare ett skäl till att cykling, och investeringsbehov för att stärka dess roll i den lokala trafikmiljön, tydligt ska finnas med i den fysiska planeringsprocessen.

6.3.3 Arbetsättet

Cykeln är ett transportmedel med många fördelar för den enskilde. Ett ökat resande med cykel bidrar dessutom till att nå ett flertal samhällsmål. Samhället bör därför eftersträva att göra cykeln till ett attraktivt alternativ, för en del av eller hela resan. Det är mycket som förändras nu och som talar till cykelns fördel. Cyklingen ses mer och mer som ett lätt, smidigt och effektivt transportsätt och den utvecklingen gör cyklingen till ett mer attraktivt och reellt transportsättsalternativ för fler. Cyklingen bidrar också starkt till en positiv utveckling för tre stora nutidsutmaningar; miljö, trängsel och folkhälsa. Det finns alltså definitivt både ett stort behov och ett stort önskemål om kraftigt utvecklad cykling.

En stor del av förutsättningarna för cykling formas bäst lokalt men staten har också orsak att ta aktiv del och vidta åtgärder för att främja en ökad och säker cykling. När nu intresset för cykling ökar är det viktigt att nationellt ta ansvar för att på olika sätt forma och strukturera de ramar som behövs. På det sättet säkerställs en ökad cykling som fortsatt säker och i bra samverkan med övrig samhällsutveckling, det övriga trafiksystemet samt dess trafikanter. Många ska samsas på liten yta, inte minst i tätorter, och då behöver olika

intressekonflikter hanteras och lösas. Inom en del områden, exempelvis samverkan mellan cykling och kollektivtrafik, kan staten behöva ta en mer pådrivande roll och vidta åtgärder som ytterligare möjliggör och stimulerar utvecklingen. Det handlar också om att här tydligt markera cykling som ett jämbördigt transportsätt. Ett tredje område där staten bör arbeta aktivt med cyklingsfrågan är inom lagstiftningen. Rätt och ändamålsenliga regler är en grundförutsättning för ett fungerande trafiksystem och för varje trafikslags och transportsätts utveckling. Sett till hela transportsystemet kan statens grunduppgifter sammanfattas till tre; god infrastruktur, rätt regler samt effektiv tillsyn och kontroll.

För att cyklingen ska ges de bästa förutsättningar att kunna öka och bli säkrare krävs en hel palett av åtgärder, genomförda av många olika aktörer. Det krävs, som redan beskrivits, insatser inom flera områden såsom reglering, infrastruktur, samverkan, kunskapsuppbyggnad och kommunikation. Åtgärder behöver också ske på olika samhällsnivåer och den centrala frågan är vilka möjligheter det finns att inom nuvarande regler och bestämmelser göra skillnad för cyklingen. Jag tror att de nuvarande systemen är såväl rimliga som lämpliga när det gäller möjligheterna att planera för ökad och säkrare cykling. Det är till stora delar omarbetade och förändrade planeringssystem som går att använda för kraftfulla nationella insatser för cykling tillsammans med insatser också på andra nivåer. Och det är just när beslutande instanser samverkar och gemensamt prioriterar som cyklingsens fulla potential kan utnyttjas och bli verklighet.

6.4 Samverkan med kollektivtrafiken

Kollektivtrafiken är ett av flera områden som till stor del fått nya förutsättningar. En ny kollektivtrafiklag som bl.a. format nya regionala kollektivtrafikmyndigheter är centrala systemförändringar. När det gäller planeringssystem och ansvar för kollektivtrafikens utveckling är detta nu ett ansvar för den regionala politiska nivån. För den regionala kollektivtrafikmyndigheten har man valt olika organisation i länen. De fyra former som förekommer är regionala självstyrelseorgan, landsting eller regionförbund (med respektive utan landsting).

De förändringar som gjorts politiskt, tillsammans med branschens egen fördubblingsambition, lägger grunden för en, i framtiden,

utbyggd och mer attraktiv kollektivtrafik som kan användas av fler. Att cykla och åka kollektivt är två vanligt förekommande delar i en hel resa och ökad cykling är definitivt ett bra verktyg för att bidra till fördubblat kollektivtrafikresande. Sett ur ekonomisk planering är ökad och säker cykling en viktig del av de ambitioner som finns för att åstadkomma denna fördubbling av kollektivtrafikresandet.

Inom samhällsplaneringen i allmänhet och i transportsystemet i synnerhet behövs omfattande åtgärder för att prioritera cykel-, gång- och kollektivtrafik. Ökad fokusering på dessa transportsätt bidrar också till att begränsa transporternas negativa miljöpåverkan samt till uppfyllelse av andra miljökvalitetsmål. Förutsättningarna för att kunna välja gång-, cykel- och kollektivtrafik bör alltså förbättras. Det måste vara lätt för människor att välja dessa klimat-effektiva alternativ. Vidare behöver utvecklingen av transportsystemet ytterligare samordnas med markanvändning, bostadsförsörjning och annan samhällsplanering. Då kan potentialen för ökad cykel-, gång- och kollektivtrafik optimeras och dess fördelar bli än tydligare.

Cykling och kollektivtrafik samverkar och påverkar varandra positivt. Om exempelvis fler kan ta cykeln till buss- och tågstationer ger det också förutsättningar för mer kollektivtrafikresande. Också politiskt finns ambitioner att öka kollektivtrafikresandet och en framgångsfaktor för att lyckas är att tänka cykling inom de processer och prioriteringar som görs. Det ömsesidiga beroendet som finns mellan attraktiv cykling och attraktiv kollektivtrafik kan ge synergieffekter, om de båda transportsätten samverkar för att uppnå gemensamma mål. Cykling är en viktig del för att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft. Inte minst tågets attraktivitet stärks när resenärerna kan ta sig snabbt och smidigt till och från stationen. Olika typer av informationslösningar, exempelvis vad gäller trafikinformation där kollektivtrafik och cykel finns med, har också stor potential att bidra till att hela resan fungerar. En väl fungerande kombination av cykel, tåg eller buss ger ett verkligt alternativ till bilen. Att kunna välja cykel och kollektivtrafik för hela resan ger också bättre miljö och minskad trängsel, vilka är centrala mål för transportpolitiken.

6.5 Nollvisionen och hälsoaspekten

En grundbult i den svenska trafikpolitiken är nollvisionen. De beslut som fattas grundas på en ambition att nå nollvisionens etappmål om färre antal dödade och allvarligt skadade i trafiken. Nollvisionen präglar både infrastrukturplanering, utformning av trafikmiljön samt trafikregler. När det gäller cykling kan vi konstatera att antalet döda och skadade dessvärre ökat vissa år i närtid och det krävs kraftfulla åtgärder från alla berörda aktörer för att vända denna negativa trend. När jag lagt mina förslag och gjort mina bedömningar har min ambition varit att genomgående beakta nollvisionen och dess mål samt eftersträva att samtliga mina förslag ligger i linje med dessa. Vad gäller hälsoaspekten är den ökade fysiska aktiviteten i vardagen, som cykling innebär, ett sätt att förbättra folkhälsan. Att röra sig i vardagen är viktigt livet igenom och en god vana som bör grundläggas i tidig ålder samt efter förmåga bibehållas upp i åren. Jag har därför, i mina förslag och bedömningar, beaktat att cykling bör uppmuntras också av detta skäl.

6.6 Lagstiftningen

Cyklingen och dess förutsättningar påverkas på olika sätt av den lagstiftning som gäller i samhället. Mest direkt påverkan har, enligt vad jag kunnat utröna under arbetets gång, den lagstiftning som berör planering, utformning, drift och underhåll, cykelparkering, möjligheterna att ta med cykeln i kollektivtrafiken samt förstås trafikreglerna.

Lagstiftningen kan, genom att reglerna styr var ansvaret ligger, påverka infrastrukturens tillkomst, underhållet av denna samt dess utformning, men också hur långt ansvaret sträcker sig och vari det består. Även på ett mer övergripande plan får lagstiftningen återverkningar inom dessa områden eftersom bestämmelser kring planering och utformning också är statens sätt att ge uttryck för transportpolitiken, styra de regionala och lokala organen samt ange förutsättningarna för de självständiga beslut som fattas lokalt. På samma sätt kan lagstiftningen påverka benägenheten hos offentliga och privata aktörer att underlätta cykling som en del av resan och i kombination med andra transportsätt, främst kollektivtrafiken. Slutligen påverkar trafiklagstiftningen cyklingen, främst vad avser framkomlighet och säkerhet. Även här kommer statens trafikpoli-

tik till uttryck och trafiklagstiftningen blir ett sätt att prioritera och ange förutsättningarna för olika transportsätt. Främst är dock dessa regler en väg att styra myndigheters och trafikanters agerande och beteende. Vad som nu sagts gäller inte bara i förhållande till cykling utan i relation till samtliga transportsätt.

Frågan är då om det inom dagens lagstiftningssystem, sett på ett övergripande sätt, finns utrymme och möjligheter att tillgodose behovet av cykelinfrastruktur, cykelparkering samt möjligheten att kombinera olika transportsätt? Beaktar dagens trafikregler cyklister- nas behov av framkomlighet och säkerhet och kan de hantera den samverkan som krävs mellan cyklister och andra trafikanter?

Den lagstiftning som styr tillkomsten och utformningen av cykelinfrastruktur och som främst återfinns i väglagen (1971:948), plan- och bygglagen (2010:900), anläggningslagen (1973:1149) och miljöbalken (1998:808) är, vilket kunde konstateras tidigt under utredningsarbetet, fordonsneutral. Den är också utformad för att kunna tillgodose samhällsförändringar och möta nya behov samt svara upp mot nya politiska prioriteringar. Lagstiftningen har i sina huvuddrag karaktären av en intresse- och avvägningslagstiftning där olika samhällsintressen och behov ska vägas mot varandra. Ett av dessa intressen är trafikinfrastrukturen och ett av behoven är cyklingens. Min uppfattning är att dessa intressen väl kan hanteras inom ramen för nuvarande lagstiftning. Att så är fallet stöds också av att det i många delar av landet finns goda exempel på bra planering för cykeln och dess behov. Det finns dock givetvis också exempel på situationer där cykeln, och infrastrukturen för denna, hanterats på ett mindre bra sätt. De problem som finns har dock, enligt min uppfattning, inte sin grund i att lagstiftningen i sig skulle vara felaktigt utformad eller missgynna cyklingen som transportsätt. De svårigheter som finns inom området har i stället huvudsakligen sin grund i andra faktorer kopplade till tillämpning samt politiska och ekonomiska prioriteringar. Det får dock tillstås att lagstiftningen enligt vad jag erfarit inte alltid tillämpas på ett sätt som främjar cyklingen, eller i vart fall inte tillämpades så tidigare, och att det i förarbeten till lagstiftningen mest talas om biltrafiken och dess krav och behov. Gång- och cykeltrafikanter nämns dock i olika sammanhang. Dessa fenomen måste dock ses som resultat av sin tid och de politiska prioriteringar som gällde då. Lagstiftningen i sig är neutral och ska också tillämpas på samma sätt oaktat vilket transportsätt planeringen avser. Lagstiftningen är också uppbyggd utifrån principen att den ska kunna anpassas till nya behov. Under

arbetets gång har också framkommit att tillämpningen alltmer kommit att få denna karaktär och att cyklingen och dess behov av en infrastruktur kommit att alltmer professionaliseras utifrån ett hela resan-perspektiv, ett trafikslagsövergripande synsätt och att cyklisternas intressen på ett annat sätt börjat beaktas och de transpolitiska målen i detta avseende börjat få genomslag. Min uppfattning är att en fortsatt sådan utveckling inte är beroende av lagändringar i första hand utan främst av andra faktorer såsom att cyklingen lyfts upp ytterligare på den politiska agendan och därmed prioriteras både ekonomiskt och politiskt. Lagstiftningen i sig innehåller i stort de verktyg som behövs för en ändamålsenlig planering och underhåll av cykelinfrastrukturen samt tillhandahållandet av cykelparkeringar. Vissa problem med direkt koppling till lagstiftningen finns dock. En stark utveckling av metoder för cykelplanering pågår för närvarande. Med i viss mån reformerade instrument i den ekonomiska och strategiska planeringen kan man förutse en bredare användning av de tillgängliga instrumenten. Därför har ett särskilt cykelplaneinstitut för närvarande inte bedömts nödvändigt. Även om det inte nu föreslås kan det dock behövas på sikt.

Sammanfattningsvis är det alltså inte huvudsakligen regeländringar som krävs på området utan andra åtgärder som stimulerar till att lagstiftningen tillämpas så att cyklingens intressen tillgodoses. Detta är också utgångspunkten för mina bedömningar och förslag inom området.

När det gäller möjligheten att ta med cykeln i kollektivtrafik, främst på buss och tåg, är detta ett relativt oreglerat område. Det finns viss EU-rättslig reglering kopplad till frågan om passagerarrättigheter. I vad mån en sådan rättighet att ta med cykeln på tåg är en fråga för lagstiftningsåtgärder därutöver eller inte kan diskuteras. Det måste dock beaktas att kollektivtrafikmarknaden blivit alltmer decentraliserad och kommit att präglas av ett inträde av privata aktörer och en kommersialisering samt ett synsätt innebärande att kollektivtrafiktjänster tillhandahålls på en marknad. Detta är också min utgångspunkt när jag närmare analyserar frågan. När det gäller ansvaret för cykelparkeringar är det en komplex fråga och den är svår att lösa lagstiftningsvägen eftersom situationen och förutsättningar växlar från plats till plats och en lagreglering skulle kunna leda till inlåsnings effekter som förhindrade att den bästa lösningen kan åstadkommas. Detta innebär att det främst är andra åtgärder än lagändringar som krävs för att öka tillgången på bra cykelparkeringar och möjligheterna att ta med cykeln på tåg och buss.

Vad slutligen avser trafiklagstiftningen så kan denna, genom de trafikregler som ställs upp, påverka en trafikants framkomlighet och säkerhet i olika situationer beroende på transportsätt. Till stora delar är dagens trafikregler uppbyggda kring vissa gemensamma grundregler som gäller för alla trafikanter respektive för alla fordon. Därutöver finns vissa särregler för de enskilda trafikantgrupperna. Lagstiftningen har flera olika intressen att hantera. Trafikreglerna ska möjliggöra en god trafikavveckling, och samtidigt tillgodose olika trafikantgruppers behov av framkomlighet och säkerhet. Det är inte alltid enkelt att förena eller i vart fall balansera ibland motsägelsefulla intressen. Detta gäller såväl mellan trafikantgrupper som inom en trafikantgrupp.

När det gäller oskyddade trafikanter, till vilka cyklister hör, har lagstiftaren ansett att det finns särskilda skäl att tillgodose behovet av säkerhet med beaktande av att det generellt sett är en mycket heterogen grupp med vitt skilda förutsättningar. Detta har i bland skett på ett sätt som påverkat cyklisters framkomlighet negativt. Det är dock som sagt en svår balansgång och en intresseavvägning måste göras mellan potentiella risker kontra inverkan på framkomligheten. Det går inte alltid att undvika att framkomligheten måste ge vika för trafiksäkerhetsaspekter, särskilt med hänsyn till att även barn ska kunna ta sig fram på cykel på ett säkert sätt samtidigt som särregler för olika trafikanter med hänsyn till ålder i möjligaste mån bör undvikas, dels av pedagogiska skäl, dels av skäl hänförliga till regelförenkling.

Det går inte att bortse från att cykling och cyklister och dess särskilda behov inte alltid beaktats och än mindre prioriterats vid utformningen av trafikregler. Sedan relativt lång tid tillbaka har dock först fotgängares och sedan cyklisters behov, krav och särskilda förhållanden alltmer kommit att uppmärksammas av lagstiftaren. I sammanhanget bör återigen uppmärksammas att lagstiftningen har som utgångspunkt att samma regler ska gälla för alla fordon, vilket underlättar förutsägbarheten och gör reglerna mer pedagogiska och lätta att följa. Det finns också anledning att tro att det i vart fall i viss mån kan öka regelefterlevnaden och regelkunskapen. Endast i de fall som särskilda trafiksäkerhetsaspekter eller andra faktorer mycket starkt talar för en avvikande reglering för en viss trafikantgrupp bör sådana regler införas. Vissa särregler finns dock för bl.a. cykel, men också för motorfordonstrafik. Cyklister, som är en oskyddad trafikantgrupp, kan ibland behöva en sådan särreglering för att tillgodose behovet av trafiksäkerhet, men även

framkomlighetsaspekter kan föranleda särregler. Vissa trafikregler kan dock framstå som mindre ändamålsenliga i förhållande till cyklister och i större omfattning, än t.ex. för bilister, påverka deras framkomlighet.

Vidare bör betonas att dagens trafikregler är uppbyggda kring att alla trafikanter har skyldigheter och inte rättigheter i förhållande till varandra. Orsaken till att denna utgångspunkt valts av lagstiftaren synes vara att ett lagsystem uppbyggt kring ömsesidiga skyldigheter är lättare att få en god samverkan till stånd kring. Jag delar denna uppfattning och menar att trafikreglerna alltså bör byggas på ett sådant synsätt.

Reglerna inom trafiklagstiftningen har alltså bl.a. tillkommit för att underlätta samverkan mellan trafikantgrupper och inom trafikantgrupper samt för att påverka trafikanterna gentemot ett önskvärt beteende. Olika trafikantgrupper kan vara olika svåra att påverka genom regler. Generellt sett har under utredningens gång framkommit att cyklister tillhör en av de trafikantgrupper vars beteende är mycket svårt att styra genom regler. Cyklingen är ett mycket flexibelt sätt att ta sig fram vilket påverkar regelefterlevnaden. Den kunskap som finns och vad som framkommit i utredningen tyder inte på att regelkunskapen skulle vara sämre hos cyklister jämfört med andra trafikantgrupper. Förutom att möjligheten att styra cyklister genom trafikregler generellt sett är mer begränsad till följd av transportsättets flexibilitet kan troligen svårigheter också kopplas till att vissa av reglerna för cyklister i en given situation inte framstår som motiverade för deras vidkommande och dessutom påverkar deras framkomlighet på ett negativt sätt. För att regler ska följas är det viktigt att de framstår som rimliga och förståeliga. Detta kan i vissa situationer vara ett problem i relation till cyklister. Det kan samtidigt vara ett problem att ändra reglerna till cyklisternas förmån i förhållande till andra trafikanter. I dessa situationer måste en intresseavvägning göras.

När det gäller just gruppen cyklister är generellt sett inte regler det effektivaste sättet att styra deras beteende och samverkan inom trafikantgruppen och gentemot andra trafikantgrupper. Det finns mycket som tyder på att cyklister, deras agerande och regelefterlevnad, i betydligt högre grad styrs av utformningen. Om utformningen av infrastrukturen stöder regeln på så sätt att den blir självförklarande är det allra bäst. Utformningen av infrastrukturen har betydelse i relation till regler även på andra sätt. Genom att utforma infrastrukturen på ett sätt anpassat efter cyklisters behov kan de

effekter av trafikreglerna som påverkar framkomligheten negativt minskas, alternativt kan utformningen göra att regeln inte upplevs som så besvärande.

Utgångspunkten vid mina bedömningar och förslag längre fram är att de ska baseras på samma principer som dagens trafikregler grundas på. Detta innebär att jag, när jag tar ställning till eventuella förändringar, gör en avvägning mellan framkomlighets- och säkerhetsfaktorer både för cyklister och för andra trafikantgrupper och då särskilt de som i många situationer får anses än mer oskyddade än cyklisterna, nämligen fotgängarna.

Framkomlighet får inte vinnas på bekostnad av trafiksäkerheten annat än i fall där inverkan på säkerheten kan antas bli marginell. I mina bedömningar har jag också anammat den utgångspunkt som lagstiftaren verkar ha intagit över åren, nämligen att den omständigheten att cyklister är en heterogen grupp ska beaktas vid utformningen av regler genom att de olika förutsättningar och erfarenheter som cyklister har måste hanteras. Den grupp som här är särskilt intressant är barn. För en stor del av barnen är cykel det enda transportmedel de kan använda självständigt. Jag har också haft som utgångspunkt att samverkan mellan och inom olika trafikantgrupper inte får försämrats av de förslag jag lägger. Inte heller får effekten bli att konflikter överförs från en trafikantgrupp till en annan. Vidare måste de förslag jag lägger innebära regler som är självförklarande och förståeliga samt kunna vinna acceptans och därigenom efterlevas i hög grad. I den mån helt nya regler föreslås, eller en nu gällande regel ändras, måste vikten av att trafikanterna har kunskap om regeln beaktas samt hur vi säkerställer att de får information.

Regelkunskap måste även vara hög hos de myndigheter och andra som arbetar med trafikfrågor. Det är viktigt att fundera över vilka krav på kunskapsspridning detta ställer. Vidare har jag i mina bedömningar och förslag haft utgångspunkten att eventuella regeländringar ska passa in i dagens system och systematik. Trafikreglerna ingår i en helhet och det är viktigt att denna behålls. Det är denna helhet, byggd på avvägningar mellan olika intressen, som underlättar samverkan och gör att trafiksystemet fungerar. En byggesten är att trafikreglerna i grunden är utformade som ömsesidiga skyldigheter och inte rättigheter. Jag anser att det finns goda skäl att alltjämt låta reglerna ha denna utformning då det främjar samverkan, säkerhet och regelefterlevnad. Vidare bör reglerna vara klara, tydliga, pedagogiska och enhetliga, dvs. generellt sett bör inte sär-

regler gälla för vissa fordonsslag utan huvudregeln bör alltså vara gemensamma regler för alla trafikanter och enhetliga regler för alla typer av fordon. Detta gör reglerna mer förutsägbara och lättare att känna till. Slutligen arbetar jag utifrån att regler inte bör ändras eller tas bort enbart av det skälet att de inte följs. Det måste finnas något mer som berättigar en ändring eller ett borttagande. Cyklisters eventuella brist på regelefterlevnad har allmänt sett inte sin grund i okunskap om reglerna utan beror på andra saker. Förutom svårigheter att styra cyklisterna med regler på grund av transportsättets flexibilitet kan en del av förklaringen ligga i att cyklisterna ökar sin framkomlighet i situationer, där de t.ex. finner det omotiverat att stanna. Ett sätt att lösa detta är förstås att införa särregler för cyklisterna i dessa situationer. Detta påverkar dock många gånger samverkan, försvårar överblickbarheten, kan få negativa konsekvenser samt ge en känsla av otrygghet, främst hos fotgängare men även hos motorfordonsförare.

Ett, enligt min mening, effektivare sätt är att i stället satsa på infrastrukturens utformning. Detta stöds också av forskning. Infrastrukturen kan, genom sin utformning, stödja en trafikregel och på så sätt visa trafikanter hur de ska agera, men det är också möjligt att genom utformningen minimera vissa nackdelar av en regel och därmed öka potentialen för regelefterlevnad. Utformningen kan också göras så att vissa transportsätt prioriteras.

Infrastrukturen kan vidare användas för att göra resan trevligare. Detta gäller inte minst för cyklisterna. Slutligen kan den också användas för att sända mer direkta budskap till trafikanterna t.ex. beträffande vad som gäller på en viss plats beträffande väjningsplikt eller dylikt. Detta kan ske genom utformning, utmärkning med vägmärken eller på andra sätt.

Med detta sagt har min utgångspunkt varit att i första hand se om behovet hos cyklisterna kan tillgodoses inom ramen för dagens regler med stöd av utformningsförändringar. Först om det verkar som att det inte är möjligt att uppnå önskvärd effekt inom dagens system och med stöd av utformningen har jag gått vidare i analysen och funderat över om en ändring av regeln eller införandet av en ny regel är lämplig. Det bör i detta sammanhang också poängteras att trafikreglerna även i länder med betydligt högre cyklingfrekvens än Sverige är relativt likartade de svenska medan skillnaderna i utformning av infrastruktur skiljer sig mer åt.

6.7 Internationella konventioner och den kommunala självstyrelsen

Sverige har bl.a. anslutit sig till två internationella konventioner som på olika sätt påverkar den svenska trafiklagstiftningen, de s.k. Wienkonventionerna 8 november 1968. Konventionerna som avses är Konventionen om vägtrafik respektive Konventionen om vägmärken och signaler. Genom konventionerna har Sverige anslutit sig till ett internationellt system för trafikregler och för vägmärken och signaler. Syftet med båda konventionerna är att underlätta för trafikanter som rör sig över landsgränser genom att reglerna och anvisningarna för trafik i princip är desamma oavsett vilket land du som trafikant befinner dig i. Den svenska trafiklagstiftningen är i princip helt baserad på dessa två konventioner och överensstämmer med dess regler. När nya trafikregler föreslås måste konventionernas bestämmelser, och de begränsningar konventionerna sätter för den nationella friheten, beaktas. Vissa möjligheter finns att besluta om avvikande regler. Detsamma gäller när nya vägmärken eller andra trafikantvisningar tas fram. Det är då nödvändigt att analysera om den tänkta ändringen är förenlig med Sveriges internationella åtaganden. Jag har genomgående beaktat de internationella åtagandena i mina förslag och bedömningar. I vissa fall har det lett till att jag inte funnit det möjligt att lägga förslag. Många gånger har det varit möjligt att hitta en annan lösning som inte krävt en lagändring utan kunnat uppnås genom utformning och när en sådan lösning funnits har jag många gånger kommit till slutsatsen att lagändring inte är påkallad.

En annan aspekt som legat till grund för de förslag som lagts är den kommunala självstyrelsen. Något som också enligt mina direktiv ska beaktas. Min utgångspunkt är att reglerna på statlig nivå inte ska vara mer detaljerade än vad som krävs.

6.8 Regelkunskap och kunskapsspridning

Under utredningens arbete har det visat sig relativt svårt att få fram uppgifter om hur regelkunskapen bland trafikanter ser ut, särskilt specifikt avseende cyklister. Än svårare har det varit att hitta kunskap om hur och i vad mån detta påverkar regelefterlevnaden. Vissa begränsade studier finns dock. Därtill uppdrog utredningen åt en konsult att i en enkät delvis undersöka detta. Det är svårt att dra

några säkra slutsatser av enkätens resultat, men vissa trender kan dock skönjas. Regelkunskapen hos cyklister synes vara relativt hög, även beträffande regler som jag i ett inledande skede trodde kunskapen inte var så stor om. Regelkunskapen kan variera med ålder och också i vissa fall i relation till om personen i fråga har körkort eller inte. Det kunde också i enkäten anas en trend som tydde på att de som inte följde en viss regel inte heller kände till densamma. Om så verkligen är fallet eller om det i stället tyder på en önskan att förklara sin bristande efterlevnad med att man inte känner till regeln går det bara att spekulera i. Eftersom även andra skäl för varför regeln inte följdes uppgavs av samma personer kan det misstänkas att även andra faktorer än avsaknad av kunskap om regeln påverkar. Dessa faktorer var kopplade till känslan av trygghet och säkerhet alternativt framkomlighetsaspekter. Mycket tydde på att det i många fall egentligen ytterst var andra faktorer än regeln i sig som påverkade agerandet, exempelvis infrastruktur och dess kvalitet.

Det är viktigt att kunskapen om trafikregler är hög. Detta eftersom reglerna tillkommit för att få fram ett önskvärt beteende hos trafikanterna och därigenom också underlätta samverkan och undvika olyckor. Vidare bidrar en hög regelefterlevnad till ett minskat antal konflikter och minskad irritation och därigenom ett bättre trafikklimat.

När jag lagt mina förslag och gjort mina bedömningar har min strävan, som jag tidigare nämnt, varit att eventuella ändringar utformas på ett pedagogiskt sätt och är självförklarande samt framstår som rimliga och kan vinna acceptans. Detta för att efterlevnaden ska bli så stor som möjligt, men också kräva så lite kunskapsspridning som möjligt. I möjligaste mån har jag försökt eftersträva att lägga förslag som inte kräver särskilda insatser inom kunskapsspridning utan där regeln i sig är sådan, i vart fall i förening med vägmärken och vägmarkeringar samt stöd av utformningen i övrigt, att det för den enskilda trafikanten klart framgår hur han eller hon ska agera. Detta är dock inte alltid möjligt utan vissa förslag kan kräva särskilda insatser för att nå trafikanterna. Detta gäller särskilt om en ny regel införs eller en gammal regel ändras. I dessa situationer har jag, utifrån den forskning som finns, försökt att i kombination med informationsinsatser använda de kommunikationsmöjligheter infrastrukturen i sig ger. Jag har påtalat behovet men inte närmare angett hur dessa informationsinsatser ska utformas. Det bör vara upp till enskilda myndigheter och kommuner att närmare utforma insatserna. Det ska dock poängteras att det inte är tillräckligt att

kommunicera med trafikanterna via nätet eller i broschyrer utan det behövs också kampanjer i trafikmiljön där trafikanterna vistas och en verksam trafikövervakning.

6.9 Barnperspektivet

Som framgått ovan är trafikanter en heterogen grupp. Detta gäller särskilt de oskyddade trafikanterna. Kunskaperna, förutsättningarna, erfarenheterna och därmed möjligheterna att värdera och bedöma en situation samt att förstå reglerna och agera i samverkan är mycket olika. Som redogjorts för ovan är detta ett förhållande som lagstiftaren låtit påverka genom utformningen av trafikreglerna där trafiksäkerhetsaspekter ibland fått väga tyngre än kravet på framkomlighet särskilt när det gäller oskyddade trafikanter. Det kan dock inte uteslutas att hänsynen till motorfordonsförare ibland också prioriterats. Trafiksäkerhetsaspekter och behovet av klara och tydliga regler samt goda trafikmiljöer är extra stort i förhållande till oskyddade trafikanter, och särskilt i förhållande till barn och unga. Detta gäller speciellt barn upp till tolv år eftersom de enligt forskning inte är trafikmogna. Även efter det att en person uppnått tolv års ålder kan det dock antas att särskilda hänsyn måste tas då samma krav som på en vuxen inte rimligen kan ställas. I vissa fall måste trafikreglerna därför även fortsättningsvis få en utformning som mer beaktar säkerhet än framkomlighet. Det är också, särskilt i förhållande till barn, viktigt att reglerna är entydiga, enhetliga, enkla, logiska och pedagogiska samt i princip självförklarande. Från denna grupps perspektiv är det också viktigt att trafikutformningen stödjer reglerna och leder barnen och de unga rätt. Detta måste kombineras med god trafikundervisning redan tidigt och som återupprepas under skolåren. Vidare måste vid kampanjer beaktas att de nås av och kan förstås av barn och unga.

Trots det som nu sagts är en annan viktig aspekt att barn och unga generellt enligt tillgänglig forskning är duktigare än vuxna på att följa regler.

I mina förslag och bedömningar finns genomgående ett barnperspektiv. Min strävan är att de förslag som läggs och bedömningar som görs ska beakta barns särskilda förutsättningar. Endast i undantagsfall, där säkerhetsaspekter och önskan om att ge barn ett rörligare liv väger mycket starkt, har jag övervägt särregler för barn.

Däremot har barnperspektivet ibland lett till att jag avstått från att lägga vissa förslag.

Det är inte bara i förhållande till trafikregler som ett barnperspektiv ska anläggas. Barn har rätt till ett rörligt liv och till inflytande på samhällsplaneringen så att de själva kan medverka och ange sina behov av exempelvis säkra skolvägar. Med säkra skolvägar avses främst vägar där det är möjligt för ett barn att självständigt ta sig fram på cykel (eller till fots) på ett säkert sätt. Jag har strävat efter att ha ett barnperspektiv även i förhållande till de regler som styr planering m.m. då utformningen av trafikmiljön i än större utsträckning än regler torde påverka barns cykling. Det är med cykeln vårt liv som självständiga trafikanter ofta börjar och min ambition är att det ska vara svårt att sluta cykla när man väl börjat. Om förutsättningarna för barns cyklande görs så ändamålsenliga och bra som möjligt är min övertygelse att fler fortsätter att se cykeln som ett attraktivt transportmedel genom hela sitt liv.

6.10 Myndigheterna på området

Det finns flera myndigheter som på olika sätt berörs av frågor inom cyklingsområdet. De två myndigheter som har ett direkt ansvar inom trafikområdet och därmed även för cykling är Trafikverket och Transportstyrelsen. Trafikverket har ett ansvar för det samlade transportsystemet och för vägtrafiken liksom ett ansvar att verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Däremot sägs inte uttryckligen i Trafikverkets instruktion att myndigheten har ett ansvar inom cyklingsområdet. Detsamma gäller Transportstyrelsen. Ingen av myndigheterna har något sektorsansvar. I stället har myndigheterna enligt sina instruktioner i dag vissa specifika uppgifter och kan inom dessa områden få specifika uppdrag av regeringen. Ingenting av myndigheterna har heller någon större eller mer generell föreskriftsrätt utan en begränsad sådan i några få enstaka fall.

Frånvaron av ett sektorsansvar och endast en begränsad föreskriftsrätt får väl närmast ses som ett uttryck för decentraliseringen och regelförenklingen. Jag har inte sett några skäl att överväga ändringar i dessa avseenden, eftersom båda myndigheterna och deras respektive organisation och uppdrag är relativt nytillkomna. Samtidigt kan jag se att det finns ett behov av en samlande och pådrivande kraft på nationell nivå för att ge stöd i det förändringsarbete som jag föreslår i denna utredning. Ett skäl är att det i första hand är

kommunerna som hanterar förutsättningarna för cykling främst i form av byggande och drift av dess fysiska infrastruktur. Kommunernas resurser till utvecklingsarbete är ofta begränsade. Ett annat skäl är det stora behov av samarbete och samverkan. Jag ser framför mig för att arbetet med att utveckla cyklingen ska kunna ske på ett effektivt sätt. På Trafikverkets initiativ har tillsatts ett nationellt planeringsråd för cykelfrågor. Rådet består av företrädare för en rad myndigheter med ansvar för frågor som rör cykelinfrastruktur och cykeltrafik. Även intresse- och branschorganisationer för cykel är företrädare i rådet. Möjligtvis skulle rådet kunna utvecklas och ges en tydligare roll och därmed bidra till ökad samverkan. Jag lämnar inget förslag i denna del utan detta är en fråga som bör överlämnas till Trafikverket och övriga aktörer som ingår i rådet samt regeringen att överväga.

7 Cykling och infrastruktur: planering, utformning samt drift och underhåll m.m.

Mina förslag: Regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att, i samråd med Trafikverket, Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL) och Riksförbundet Enskilda Vägar (REV) samt andra aktörer som berörs, att analysera behovet ur trafiksäkerhetssyn- punkt av en utvidgning av vägsäkerhetslagens tillämpnings- område till cykelinfrastrukturen, i första hand cykelvägar och i andra hand till alla vägar och gator som ingår i en i uppdraget utpekad cykelinfrastruktur. Uppdraget bör även innefatta en analys av vad en sådan utvidgning skulle innebära i kostnader för de olika väghållarna.

Regeringen bör vidare ge Boverket i uppdrag att se över handboken Stadsplanera – istället för trafikplanera och bebygg- elseplanera och göra denna nätbaserad och interaktiv. Vidare bör Trafikverket och Boverket i samråd med SKL parallellt få i uppdrag att på motsvarande sätt se över och nätbasera hand- boken Trafik för en attraktiv stad, samt göra denna interaktiv. Trafikverket bör också, i samråd med SKL, parallellt få i upp- drag att se över och nätbasera GCM-handbok Utformning, drift och underhåll med gång-, cykel-, och mopedtrafik i fokus och göra den interaktiv.

Slutligen bör Trafikverket av regeringen få i uppdrag att, i samråd med SKL, se över dokumentet Vägars och gators ut- formning (VGU) ur ett cyklingsperspektiv.

Min bedömning: Det finns ett behov av att ytterligare bygga ut samt förbättra cykelvägnätet, både längs de statliga vägarna och inom samt mellan orter, respektive kommuner. Lagstiftning och planprocesser samt finansieringsprinciper ger generellt sett goda

möjligheter att åstadkomma ett sammanhängande, gent och attraktivt cykelvägnät, men cykling måste också prioriteras ekonomiskt och politiskt, som ett eget transportsätt.

Jag föreslår inga författningsändringar eller ändringar i dagens planeringssystem eller finansieringsprinciper. Det behövs dock ytterligare kapacitet för satsningar på infrastruktur för cykling inom dagens system.

En översyn av väghållaransvaret, vad avser cykelinfrastruktur samt drift och underhåll av cykelvägar, bör lämpligen hanteras inom ramen för en generell översyn av väghållaransvaret.

Förslaget i Lantmäteriets rapport 2002:9, Översyn av anläggningslagen, om att rättighet ska kunna upplåtas enligt 49 § anläggningslagen till förmån för en kommun att bygga och underhålla bl.a. cykelvägar utan anknytning till viss fastighet bör genomföras. Under det fortsatta beredningsarbetet av förslaget bör övervägas om en sådan rättighet ska kunna upplåtas även till staten. Vidare bör möjligheterna att koppla den föreslagna ändringen till den fysiska planeringsprocessen undersökas.

Trafikverkets arbete med att ta fram en funktionell standard för drift och underhåll av cykelvägar, för vilka staten har väghållningsansvaret, samt verkets arbete med kunskapsspridning om de utredningar som finns inom området är viktigt och bör prioriteras. Även SKL:s arbete med komfortmätningar och Gruppens för nationell samverkan inom trafiksäkerhetsområdet (GNS) arbete avseende sambandet mellan drift och underhåll och olycksfrekvensen bland cyklister bör prioriteras. Den kunskap som kommer fram under respektive arbetes gång bör spridas.

7.1 Inledning

Cyklister ska kunna ta sig fram på vägnätet. I ett samhälle sker cykling på bl.a. vägar och gator. Cykling kan ske i blandtrafik, på särskilda cykelbanor eller i cykelfält. Som utgångspunkt kan en cyklist färdas på allmän väg. Vad avser allmän väg kan sådan ibland vara motorväg eller motortrafikled och då är cykling inte tillåten. Cykling på allmän väg kan också i vissa fall förbjudas genom en lokal trafikföreskrift. Cykling kan också ske på en enskild väg i enlighet med allemansrätten, men om en enskild väg ska upplåtas för allmän cykeltrafik krävs att denna finansieras med statsbidrag eller att det t.ex. träffats en överenskommelse med ägaren till vägen.

Cykelvägnätet ska vara reellt tillgängligt, dvs. tryggt och trafik-säkert och hålla en viss standard. I begreppet standard innefattas inte bara drift och underhåll utan även utformning. Även andra faktorer, såsom biltrafikens omfattning och hastighet, påverkar om en väg är att betrakta som tillgänglig för cyklisten.

I detta kapitel används begreppet cykelväg i vid bemärkelse. Cykelväg avser här såväl friliggande cykelbanor som cykelfält, men också leder anordnade för cykeltrafik och ytor som används för cykling i blandtrafik. De mer specifika termerna såsom cykelbana och cykelfält används endast när det är centralt att peka på att det rör sig om en specifik typ av yta för cykling, t.ex. för att kraven på drift och underhåll avviker eller för att en särskild term används i lagtext som det hänvisas till.

Drift- och underhåll är en del av väghållningen. Generellt kan termerna beskrivas på följande sätt. Med driftåtgärder avses åtgärder som saknar restvärde. Som exempel kan nämnas sopning, snöröjning, halkbekämpning och klippning av buskar, dvs. åtgärder som måste upprepas regelbundet och vars resultat består endast under en kort tid. Driftåtgärder ser till att vidhålla en cykelvägs funktionalitet. Underhåll däremot är mer varaktiga åtgärder som ökar cykelvägens värde och som avser att bevara eller återställa vägens egenskaper och öka dess livslängd. Som exempel kan nämnas beläggningsarbeten, lagning av gropar och justering av brunnsock. Underhåll kan vara av akut karaktär eller planerat. Akut underhåll är aktuellt vid brister som innebär en fara för de som färdas på vägen. Planerat underhåll följer rutiner och är tänkt att bibehålla cykelvägens värde och se till att den är framkomlig och bekväm att färdas på.¹

Det bör dock påpekas att det numera finns internationellt accepterade definitioner av begreppen och att dessa ibland används. Definitionerna bygger på en europeisk standard (SS EN 13 306:2001 och EN 13 306:2010). Fördelarna med att använda dessa definitioner är att de används av flera företag i både Sverige och Europa i övrigt, att de tillämpas inom vissa etablerade system för underhåll och att användandet underlättar jämförelser med andra företag och länder. Sverige har vidare åtagit sig att verka för införandet av den europeiska standarden genom anslutning till SIS (Svensk Standard Standardisering) och bör som ett led i denna strävan använda begrepp kopplade till denna. Enligt den internationella definitionen

¹ Niska, Anna (2011), Cykelvägars standard En kunskapssammanställning med fokus på drift och underhåll, VTI rapport 726, s. 27.

kan underhåll delas upp i förebyggande respektive avhjälpande underhåll. Det förebyggande underhållet kan antingen vara tillståndsbaserat eller förutbestämt. Det tillståndsbaserade underhållet består av bl.a. återinvesteringar (större utbyten och upprustningar). Underhåll syftar till att väganläggningar ska ha rätt funktion vid resa och transport. Med drift avses drift- och trafikledning, reglering av broar och färjedrift samt övrig tillförsel. I drift- och trafikledning ingår fjärrstyrning, trafikinformation, ban- och eldriftledning m.m. I övrig tillförsel ingår elförbrukning respektive telekommunikation i infrastrukturen, tillförsel av vatten m.m. till stationer och rastplatser. Drift är alltså en direkt del i leveransen av vägförbindelser och gör transporten möjlig genom styrning, ledning och övervakning av trafiken. Terminologin används i viss mån internt inom Trafikverket.

I detta kapitel används dock begreppen drift och underhåll såsom de definieras i bl.a. väglagen (1971:948). Orsaken till detta är givetvis att huvudsyftet med utredningen är att se över gällande lagar och regler som kan påverka förutsättningarna för cykling.

I sammanhanget kan det även vara av betydelse att definiera väghållningsmyndighet och väghållare. Väghållningsmyndighet definieras i lag, nämligen i väglagen och vägkungörelsen (1971:954). Vilka uppgifter en väghållningsmyndighet har framgår också direkt av lag och det handlar uteslutande om myndighetsutövning. Väghållningsmyndighet definieras som respektive trafikverksregion. Väghållare är något annat. Väghållare för de statliga allmänna vägarna är staten och för de kommunala allmänna vägarna respektive kommun. Väghållare kan vilken enhet som helst inom Trafikverket vara, men enligt arbetsordningen är respektive region tilldelad även den uppgiften. Även enskilda fastighetsägare kan vara väghållare, men då för enskilda vägar.

7.2 Gällande rätt

7.2.1 Inledning

Gator och vägar delas ur gatu- och väghållningssynpunkt upp i tre huvudgrupper: allmänna vägar, gator och enskilda vägar. Allmänna vägar regleras i väglagen och gator regleras i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, medan enskilda vägar regleras både i anläggningslagen (1973:1149), AL, och i PBL. I lagen (1998:814) om särskilda

bestämmelser om gatuhållning och skyltning finns bestämmelser som något närmare reglerar skötseln av gator i vissa avseenden. Till vissa av lagarna är också kopplade förordningar eller kungörelser som preciserar vissa av bestämmelserna. I den mån de är relevanta för framställningen redogörs även för dem nedan. Redogörelsen innehåller även en kort beskrivning av miljöbalken (1998:808), MB, och lagen om vägtrafikdefinitioner (2001:559) samt vägsäkerhetslagen (2010:1362).

Propositionen Planeringssystem för transportinfrastruktur (prop. 2011/12:118) antogs av riksdagen den 7 juni 2012. Därmed beslutades vissa ändringar i bl.a. AL, väglagen, MB och PBL. Dessa innebär i stora drag att den fysiska planeringen av transportinfrastruktur ska ske i en sammanhållen planeringsprocess i stället för, som i dag, i flera steg. Vidare innebär ändringarna enklare förfaranden på flera områden i planeringssystemet och att den obligatoriska tillåtlighetsprövningen av bl.a. vissa vägar enligt 17 kap. MB avskaffas. Vissa prövningar enligt MB inordnas i bl.a. vägplaneärendena och kravet på bygglov kan i vissa fall slopas inom ramen för bl.a. en vägplan. Dessutom får fastighetsägare större möjligheter att få sin fastighet inlöst tidigare i planeringsprocessen. Bestämmelser motsvarande de som redan finns i PBL om samordning med annan planering införs också i bl.a. väglagen. Vad avser väglagen, PBL, AL och MB beskrivs de här, med hänsyn till de beslutade ändringarna, utifrån sin lydelse från och med den 1 januari 2013 om inte annat anges. Påpekas bör att ytterligare ändringar i miljöbalken är på gång. Ändringarna avser sjätte kapitlet MB. Det redogörs inte för dessa här.

Det är stat, kommun och enskilda som ansvarar för väghållningen i Sverige. Något förenklat kan ansvarsfördelningen för gatu- och väghållningen beskrivas enligt följande. För allmänna vägar är staten eller en kommun väghållare. För gator är kommunen väghållare. För enskilda vägar ligger väghållningsskyldigheten i princip på de fastigheter som har nytta av vägen. Statsbidrag kan lämnas för byggande och drift av enskilda vägar. Den statliga bidragsgivningen till enskild väghållning regleras i förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning, vilken redogörs för nedan. Även kommuner brukar dock på olika sätt, både praktiskt och ekonomiskt, engagera sig i enskilda vägar. Det är varje enskild kommun som avgör om bidrag ska lämnas samt villkoren för dessa bidrag.

Även ansvaret för cykelvägar är fördelat mellan dessa tre aktörer enligt samma principer. En cykelväg som omfattas av väglagen är

att se som en väganordning. I begreppet gator innefattas cykelvägar. Vad avser enskilda vägar kan en enskild väg vara en cykelväg. Kommunerna har ansvaret för närmare 50 000 km gator och vägar, staten för närmare 100 000 km och enskilda väghållare för cirka 285 000 km väg. Det nationella vägnätet (stamvägnätet) består av Europavägar (6 400 km) och vissa riksvägar. Det statliga vägnätet består av stamvägnätet, övriga riksvägar samt länsvägar. Av de vägar enskilda väghållare svarar för är en stor del inte öppna för allmän trafik. Det rör sig främst om skogsbilvägar. Cirka 75 000 km av de enskilda vägarna sköts av vägsamfälligheter som uppbär statliga bidrag för att sköta väghållningen. Villkoret för att få statligt bidrag är att vägen är öppen för allmän trafik. Kommunerna sköter cirka 15 000 km enskild väg.²

7.2.2 Lagen om vägtrafikdefinitioner och förordningen om vägtrafikdefinitioner

I 1 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner återfinns vissa beteckningar med angivande av betydelse. Dessa beteckningar är tänkta att användas i andra författningar i den utsträckning som föreskrivs i dessa.

Ingen av de lagar som reglerar anläggandet, utformningen och drift och underhåll av vägar hänvisar till lagen om vägtrafikdefinitioner. Det kan dock vara på sin plats att i detta kapitel redogöra för vissa begrepp. De begrepp som redogörs för återfinns i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

I förordningen definieras bl.a. cykelbana, cykelfält och cykelöverfart, körbana, körfält, motortrafikled, motorväg, väg och vägren. Definitionerna återfinns i 2 § i förordningen. Begreppet väg förekommer även i en del av de andra lagar som redogörs för i detta kapitel men definieras då i respektive lag.

Med cykelbana avses väg eller del av en väg som är avsedd för cykeltrafik och trafik med moped klass II. Med cykelfält avses ett särskilt körfält som genom vägmarkering anvisats för cyklande och förare av moped klass II.

Med körbana avses del av väg som är avsedd för trafik med fordon, dock inte cykelbana eller vägren. Med körfält avses ett sådant långsgående fält av en körbana som anges med vägmarkering eller,

² http://www.skl.se/vi_arbetar_med/tillvaxt_och_samhallsbyggnad/infrastruktur/vaghallning (2012-07-02).

om någon vägmarkering inte finns, är tillräckligt brett för trafik, i en fil med fyrhjuliga fordon.

Med motortrafikled avses en väg eller en vägsträcka som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara motortrafikled och som är utmärkt med vägmärke för motortrafikled. Med motorväg avses en väg eller en vägsträcka som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara motorväg och som är utmärkt med vägmärke för motorväg.

Med väg avses en sådan väg, gata, torg och annan led eller plats som allmänt används för trafik med motorfordon, en led som är anordnad för cykeltrafik, och en gång- eller ridbana invid en väg såsom den definierats tidigare. Med led som är anordnad för cykeltrafik avses närmare bestämt att leden är anordnad i den bemärkelsen att den genom röjning och hårdgöring eller motsvarande åtgärder iordningställts för cykeltrafik och/eller som genom därför avsett vägmärke anvisats för cykeltrafik. Enbart det förhållandet att en viss led faktiskt används för cykeltrafik gör inte att leden anses som väg så länge inte särskilda anordningar av nyssnämnda slag vidtagits. Det bör uppmärksammas att genom vägmärke anvisad cykelbana, ofta är öppen även för mopedtrafik, dvs. för trafik med motorfordon.

Vägren är en del av vägen som är avsedd för trafik med fordon, dock inte körbana eller cykelbana.

Begreppet cykelväg som används i detta kapitel återfinns inte bland definitionerna i förordningen.

En annan typ av väg som inte återfinns i definitionerna och som kanske heller inte är en vägtyp utan en utformningstyp är de allt vanligare 2+1-vägarna. Med sådan väg brukar avses en väg med omväxlande ett eller två körfält i körriktningen och ett eller två i motsatt körriktning. Mellan vägbanorna finns någon form av hinder. 2+1-väg benämns i dag ofta i stället som mötesfri väg och är en vägtyp. I VGU definieras mötesfri väg som en väg med mitträcke, mittbarriär eller bred mittremsa som hindrar fordon att komma över i motsatt trafikriktning. Mötesfria vägar delas i VGU in i mötesfri landsväg (MLV) och mötesfri motortrafikled. Med MLV avses en väg där trafik med olika körriktningar skiljs åt med ett mitträcke. Normalt har vägen korsningar i plan och är upplåten för gång- och cykeltrafik samt långsamtgående fordon. Med mötesfri motortrafikled avses motortrafikled där trafik med olika körriktning skiljs åt med mitträcke. Vägen har korsningar och är inte upplåten för gång- och cykeltrafik samt långsamtgående fordon. Mötesfri väg är inte detsamma som riktningsseparatorerad väg. Med rikt-

ningsseparerad väg avses väg med räfflad mittremsa med omkörningsfält. I samband med diskussioner om mötesfria vägar brukar en diskussion uppkomma om skyldigheten att ordna alternativa vägar för långsamtgående fordon. Det bör framhållas att det i trafikförordningen finns särskilda bestämmelser för under vilka förutsättningar en plats får förklaras vara motorväg eller motortrafikled.

7.2.3 Miljöbalken (i dess lydelse fr.o.m. den 1 januari 2013)

Miljöbalken (1998:808), MB, syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, 1 kap. 1 § MB. Vidare ska MB, enligt punkten 4 i samma paragraf, tillämpas så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att, från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt, långsiktigt god hushållning tryggas. Lagen ska tillämpas tillsammans med annan tillämplig lagstiftning på verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt MB, 1 kap. 3 § första stycket MB.

MB innehåller ett antal allmänna hänsynsregler. Dessa återfinns i andra kapitlet MB. När frågor om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning, samt vid tillsyn enligt MB, är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av andra kapitlet MB iakttas, 2 kap. 1 § MB.

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet ska vidta de skyddsåtgärder och den försiktighet som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, 2 kap. 3 § MB. Detta krav och de andra hänsynskrav som följer av 2 kap. 2–5 §§ MB och 6 § första stycket MB gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen av vad som är rimligt ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått, jämfört med kostnaderna för dessa åtgärder, 2 kap. 7 § MB.

I tredje kapitlet MB återfinns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Enligt 3 kap. 1 § MB ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade, med hänsyn till beskaffenhet och

läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges för en sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Kapitlet innehåller därutöver ytterligare regler om hur mark- och vattenområden som är av betydelse ur aspekter som t.ex. jord- och skogsbruk eller naturvärden ska skyddas. I vissa fall kan de värden som ska skyddas vara av riksintresse. Enligt 3 kap. 6 § MB ska mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt, som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet, så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas. Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet ska skyddas mot åtgärder som nu nämnts.

Fjärde kapitlet MB innehåller särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet, som med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena har ansetts som ett riksintresse i sin helhet. Särskilt kan pekas på 4 kap. 2 § MB som räknar upp vissa områden i landet där turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt ska beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön.

Därutöver innehåller femte kapitlet MB regler om miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning. Det är regeringen som enligt 5 kap. 1 § MB för vissa geografiska områden eller för hela landet får meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön, s.k. miljökvalitetsnormer. I viss mån kan denna rätt överlåtas. Miljökvalitetsnormer anger bl.a. förorenings- eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter och som inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder. Det kan också handla om förorenings- eller störningsnivåer som ska eftersträvas och som inte bör över- eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera tidsperioder, allt enligt 5 kap. 2 § MB. Det är myndigheter och kommuner som har ansvaret för att miljökvalitetsnormer följs, 5 kap. 3 § MB. I kapitlet finns också regler om

åtgärdsprogram för att följa en miljökvalitetsnorm och kontroll av att normerna följs.

I miljöbalken finns också regler för miljökonsekvensbeskrivningar, s.k. MKB. De reglerna återfinns i sjätte kapitlet MB. Av de inledande paragraferna i kapitlet framgår när en sådan beskrivning måste upprättas. MKB finns i två varianter: dels en verksamhets- eller åtgärds-MKB (6 kap. 3–10 §§ MB), dels en plan- eller program-MKB (6 kap. 11–18 §§). Bl.a. ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas när en kommun gör en miljöbedömning av en plan, 6 kap. 12 § MB.

Enligt 16 a § väglagen ska tillsammans med en vägplan finnas en miljökonsekvensbeskrivning eller, om ett vägprojekt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och miljön. Enligt 16 c § väglagen behövs ingen för vägplanen särskilt upprättad miljökonsekvensbeskrivning om vissa förutsättningar är uppfyllda, t.ex. när MKB vid vägbyggnad kan ersättas av en MKB för detaljplan.

I balken finns i sjunde kapitlet bestämmelser som avser att skydda områden. I 7 kap. 1 § MB anges att var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen ska visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den. Därutöver innehåller kapitlet bestämmelser om under vilka förutsättningar ett mark- eller vattenområde kan förklaras som nationalpark, naturreservat m.m. samt vilka intrång en ägare till en sådan fastighet kan få tåla samt vilka ordningsföreskrifter om t.ex. rätten att färdas och vistas inom ett skyddsområde som kan meddelas, 7 kap. 30 § MB.

I nionde kapitlet MB definieras vad som avses med miljöfarlig verksamhet.

MB innehåller ytterligare ett antal kapitel som innefattar bl.a. bestämmelser om särskilda verksamheter och förfaranderegler.

7.2.4 Plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen (i deras lydelse fr.o.m. den 1 januari 2013)

Allmänt

Plan- och bygglagen (1987:10), gamla PBL, trädde i kraft 1 juli 1987. Införandet av lagen syftade främst till att modernisera och förenkla plansystemet, att decentralisera ansvaret för planläggning från staten till kommunen, att förbättra medborgarinflytandet samt

att lägga grunden för ökade rättigheter och förenklingar för enskilda. Sedan lagen trädde i kraft har den ändrats flera gånger.

De utredningsarbeten som gjorts sedan gamla PBL trädde i kraft har visat på ett starkt stöd för lagens grundläggande syften, dvs. att det kommunala självstyret och kommunernas ansvar för planeringen bör ligga fast, att staten också fortsättningsvis bör ha en stark roll, att plansystemet i stort sett är ändamålsenligt samt att formerna för medborgarinflytande och om enskildas rättigheter bör värnas. De problem som trots allt uppmärksammats i nu nämnda utredningar berodde framförallt på brister i tillämpningen, men samtidigt sågs ett behov av lagändring till följd av ett förändrat samhälle och därmed tillämpningsproblem.

Den 2 maj 2011 trädde en ny plan- och bygglag (2010:900) i kraft, hädanefter PBL. Förutom att PBL i dess nuvarande lydelse ersätter den tidigare, ersätter den också lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. I stort innebär PBL, i dess nu gällande lydelse, att processerna för plan- och bygglov blivit enklare, men också en skärpning av byggnadskontrollen. Vidare infördes genom PBL regler som innebar krav på att beakta miljö- och klimataspekter vid planläggning och byggande. Till stora delar är dock nuvarande PBL en språklig och redaktionell omarbetning av såväl gamla PBL som lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

PBL är en lag som till huvudsaklig del reglerar förfarandet vid den planering, tillståndsgivning och tillsyn som lagen omfattar. I PBL:s två första kapitel finns bestämmelser som sammantaget ger ramarna och utgångspunkterna för innehållet i lagens olika planformer och för bygglovsprövningen och som fungerar som en generell plattform för efterföljande materiella och processuella bestämmelser. Kapitel 1 innehåller bestämmelser om lagens syfte, innehåll och definitioner. Kapitel 2 innehåller bestämmelser om allmänna och enskilda intressen. I tredje kapitlet finns bestämmelser om översiktsplan, och i fjärde kapitlet bestämmelser om detaljplan och områdesbestämmelser. I femte kapitlet finns bestämmelser om processen med att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser. I sjätte kapitlet har bestämmelser om genomförande av detaljplaner samlats. I sjunde kapitlet finns bestämmelser om regionplanering. I åttonde kapitlet finns bestämmelser som avser krav på enskilda byggnadsverk, tomter m.m. och som inte avser sådana allmänna eller enskilda intressen som ska beaktas både vid planläggning och vid annan prövning enligt lagen. I kapitlet återfinns också de bestäm-

melser som tidigare fanns i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. samt ytterligare några bestämmelser som flyttats från andra kapitel i gamla PBL. I nionde kapitlet finns bestämmelser om byggherrens skyldigheter och byggnadsnämndens kontroll i samband med en prövning av en ansökan om lov eller anmälan. I tionde kapitlet har bestämmelser om genomförandet av bygg-, rivnings-, och markåtgärder samlats. Elfte kapitlet innehåller bestämmelser om tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder. I tolfte kapitlet regleras den eller de kommunala nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt PBL. I trettonde respektive fjortonde kapitlet återfinns bestämmelser om överklagande respektive skadeersättning och inlösen. Bestämmelserna om domstolsprövning m.m. har samlats i femtonde kapitlet och normgivningsbemyndiganden i sextonde kapitlet. De bestämmelser om krav på lov för andra anläggningar än byggnader och krav på anmälan för vissa åtgärder som tidigare var intagna i gamla PBL flyttades över till förordningsnivå; plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. PBF innehåller mer detaljerade och närmare bestämmelser om bl.a. planer och områdesbestämmelser, krav på byggnadsverk, krav på byggprodukter m.m., funktions- och säkerhetsåtgärder, lov och anmälan m.m., kontrollplan m.m., tillsyn, vägledning och uppföljning, bygg-sanktionsavgifter och bemyndiganden.

Lagens karaktär

PBL är ett instrument för att avgöra vad som är lämplig markanvändning, efter det att enskilda och allmänna intressen avvägts mot varandra. I lagen regleras bl.a. gator. PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande, vilket framgår av 1 kap. 1 § PBL. Bestämmelserna i PBL syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer, 1 kap. 1 § PBL.

Planläggningen av hur mark- och vattenområden enligt lagen ska användas pekas ut som en kommunal angelägenhet, 1 kap. 2 § PBL, planmonopolet. Monopolet ger kommunerna möjlighet att med hjälp av olika planformer styra bebyggelseutvecklingen. Detta påverkar i sin tur hur väghållningen organiseras.

PBL är till sin karaktär en avvägningslag vilket också är planlagstiftningens främsta kännetecken sedan gamla PBL infördes 1987. I varje enskilt ärende, i varje kommun, görs dagligen avvägningar som beror på de förhållanden som råder just där vid den tidpunkten och utifrån de bedömningar som kommunen gör om framtiden. Det gäller avvägningar i ärenden om översiktsplan, detaljplan och bygglov. Kommunerna har mycket olika förutsättningar för sin samhällsplanering, bl.a. när det gäller storlek, geografiskt läge, organisation och bemanning. Gemensamt är att var och en i varje ärende gör en unik avvägning mellan olika motstående intressen. Det utgör själva kärnan i lagen.

Definitioner

I 1 kap. 4 § PBL finns definitioner av väsentliga termer och uttryck som förekommer på flera ställen i lagen. Här går definitionerna endast i begränsad omfattning igenom och i den mån det är påkallat redogörs det för begreppen mer i detalj, längre fram i sitt sammanhang.

Med allmän plats avses en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. Med kvartersmark avses mark som enligt detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde. Det kan vara på sin plats att också lite kort redogöra för vad som avses med gata och väg i PBL och hur begreppet cykelväg, som ju inte förekommer som begrepp i PBL, förhåller sig till begreppen gata och väg. Det finns i PBL ingen definition av begreppen gata och väg. Som sagts ovan är gator och vägar enligt PBL att betrakta som allmänna platser. Av förarbetena (prop. 1985/86:1) till gamla PBL framgår dock att med gata avses områden för fordons- och gångtrafik i en sådan detaljplan där huvudmannskapet är kommunalt för allmänna platser. Med väg avses områden för fordons- och gångtrafik i en sådan detaljplan där kommunen bestämt att det inte ska vara kommunalt huvudmannskap för allmänna platser. Det kan här gälla både enskilda och allmänna vägar. Enskild väg definieras i anläggningslagen och allmän väg definieras i väglagen. Det bör dock tilläggas att det kan förekomma att staten är väghållare för vad som i detaljplan betecknas som gata. Denna situation kan gälla för allmänna vägar inom en detaljplan med kommunalt huvudmannskap. Begreppens innebörd torde vara oförändrad i den nu gällande PBL.

Allmänna och enskilda intressen

Vid prövning av frågor enligt nya PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen, 2 kap. 1 § PBL.

Som angetts ovan är just avvägningen mellan motstående intressen själva kärnan i lagen. De övergripande reglerna om de intressen, såväl allmänna som enskilda, som bör läggas till grund för planläggning och annan prövning, har samlats i PBL:s andra kapitel. Bestämmelserna är som utgångspunkt fortfarande allmängiltiga och generellt utformade, men har, jämfört med tidigare, i vissa avseenden förtydligats. Det har genom PBL i dess nuvarande lydelse tydliggjorts dels att prövningen av de allmänna och enskilda intressen, som framgår av lagen, endast avser prövning enligt PBL, dels i vad mån en bestämmelse är tillämplig vid planläggning, ärenden om bygglov eller förhandsbesked eller också i andra ärenden.

I lagen anges vilka intressen som det ska tas hänsyn till vid olika slags prövningar (planläggning, lokaliseringsprövning, bygglovsprövning respektive prövning i andra ärenden). Bestämmelserna om allmänna intressen som ska beaktas kan sägas uttrycka de krav som staten ställer på kommunen vid besluten, samtidigt som de anger ramarna för kommunens handlingsutrymme. Intressena som är generellt formulerade ska tolkas och vägas mot varandra.

Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt PBL ska syfta till att mark- och vattenområden används för ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. MB, ska tillämpas, 2 kap. 2 § PBL. Hushållningsbestämmelserna är viktiga allmänna intressen som ska tillgodoses i planering och byggande enligt PBL.

Enligt 2 kap. 3 § PBL ska planläggning enligt lagen främja vissa uppräknade intressen med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden. I samband med att PBL i dess nuvarande lydelse tillkom konstaterades att behovet av samverkan och samarbete i ett bredare regionalt perspektiv har ökat under senare år. Kommungränsen minskar alltmer i betydelse, framförallt i takt med den pågående regionförstoringen till följd av en ökad pendling inom allt större områden. I samband med införandet av PBL i nu gällande lydelse påtalades att det fanns brister i samverkan mellan kommuner gäll-

ande planläggning och prövning av åtgärder med mellankommunal och regional räckvidd. Trafikinfrastruktur var ett exempel som nämndes på anläggningar som behöver belysas i ett regionalt sammanhang. Det konstaterades att hänsyn behövde tas i den kommunala fysiska planeringen.

Bland intressena som enligt 2 kap. 3 § PBL ska beaktas kan nämnas en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av kommunikationsleder (punkten 1), en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper (punkten 2), en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt (punkten 3). Även i andra ärenden enligt lagen ska hänsyn tas till bl.a. dessa intressen.

Av 2 kap. 4 § PBL framgår att vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt PBL får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt lagen ska enligt 2 kap. 5 § PBL bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. möjligheterna att ordna trafik (punkten 3). Vidare ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken, vid planläggning och i ärenden om bygglov enligt lagen, på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till skydd mot trafikolyckor (punkten 2), behovet av goda klimatförhållanden (punkten 4), trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö (punkten 6), 2 kap. 6 § PBL. Vad gäller punkten 6 innefattar den både en rätt och en skyldighet för kommunerna att låta trafikpolitiska beslut ta sig uttryck i planläggningen. Punkten 6 ställer krav på hela trafikinätet och att det i en samlad bebyggelse ges en ändamålsenlig utformning. Även gång- och cykeltrafikens behov ska tillgodoses.

Av intresse för cyklingsfrågan är bl.a. att hänsyn ska tas till klimataspekter. Det handlar framförallt om en mer integrerad och förutseende samhällsplanering för minskade klimatpåverkande utsläpp genom ett mer transport- och energieffektivt samhällsbyggande. Syftet med att hänsyn till klimataspekter ska tas vid planläggningen är att främja goda miljöförhållanden dels genom anpassning till klimatförändringar, dels genom minskad klimatpåverkan och därigenom bidra till att nå miljö kvalitetsmålet, begränsad klimatpåverkan.

Vidare ska planläggning enligt PBL ta hänsyn till behovet att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse måste finnas gator och torg m.m. Normalt bör det enligt 2 kap. 7 § 1 PBL inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finnas gator och vägar. I gator och vägar får gång- och cykelvägar anses ingå enligt uttalande i förarbetena (prop. 2009/10:170).

Enligt 2 kap. 11 § PBL ska planläggning och annan prövning enligt denna lag som avser användning av ett mark- eller vattenområde, som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag, samordnas med det andra arbetet, om det lämpligen kan ske. Denna bestämmelse syftar till att dubbelarbete ska undvikas och avser bl.a. samordning med infrastrukturplaneringen. Motsvarande bestämmelse finns från den 1 januari 2013 även i väglagen.

Översiktsplan

Bestämmelser om översiktsplaner finns i tredje kapitlet PBL. Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen, 3 kap. 1 § PBL. Att det är obligatoriskt för en kommun att ha en översiktsplan har sin grund i att beslutsansvaret decentraliserats från staten till kommunerna vad avser plan- och byggbeslut. PBL reglerar formerna för dialog i planeringen mellan staten, via länsstyrelserna, och kommunerna. Översiktsplanen och länsstyrelsens granskning är central för den dialogen. Vidare behövs översiktsplanen som en plattform för kommunerna för att ge framförhållning och handlingsberedskap för efterföljande detaljplanering och beslut om bygglov.

Översiktsplanens syfte är att ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden samt om hur den bebyggda miljön ska utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ska alltså ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, men också ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras, 3 kap. 2 § PBL.

Översiktsplanen har en strategisk funktion och av planen ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med nationella och regionala mål samt planer och program av betydelse för en hållbar utveckling

inom kommunen, 3 kap. 4 § PBL. Planen är inte juridiskt bindande, varken för myndigheter eller enskilda, 3 kap. 3 § PBL.

Av en översiktsplan ska det enligt 3 kap. 5 § PBL framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen, och
5. hur sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket MB ska hanteras.

Den fjärde punkten är ny och har dels bäring på de nationella transportpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och folkhälsomålen, dels bäring på den regionala utvecklingsplaneringen och länstransportplanerna samt arbetet med regional kollektivtrafikförsörjning samt regionala klimat- och energiprogram m.m. Alla dessa kan mer eller mindre uttryckligt ta upp cyklingsfrågan. Det är kommunen som gör urvalet av mål, planer och program som ska tas upp.

Översiktsplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår, 3 kap. 6 § PBL.

Innan kommunen antar en översiktsplan eller en ändring i den ska kommunen upprätta ett förslag till plan eller ändring som uppfyller kraven i 3 kap. 4–6 §§ PBL. Vidare ska enligt 3 kap. 9–11 §§ PBL vid upprättandet av förslaget samråd ske med myndigheter, kommuner och andra som är berörda. Enligt 3 kap. 12–18 §§ PBL ska förslaget ställas ut och granskas. Att dessa formkrav ska iakttagas följer av 3 kap. 7 § PBL. I vissa fall ska kommunen låta planförslaget bli föremål för samråd och granskning på ett sätt som också uppfyller kraven i 6 kap. 11–18 och 22 §§ MB. Detta gäller om planförslaget kan antas medföra en sådan betydande miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § MB. Detta framgår av 3 kap. 8 § PBL. I vissa fall ska också en miljökonsekvensbeskrivning upprättas och då finnas tillsammans med planförslaget. Samråd ska ske med berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har

ett ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering, 3 kap. 9 § PBL. Länsstyrelsens roll under samrådet är bl.a. att ta tillvara och samordna statens intressen, tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och att verka för att sådana frågor, om användningen av mark- och vattenområden, som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, 3 kap. 10 § PBL.

Vidare ska kommunen ställa ut planförslaget, 3 kap. 12 § PBL. Utställningen ska kungöras på visst sätt, 3 kap. 13 § PBL. Innan utställningen äger rum ska planförslaget och kungörelsen skickas till länsstyrelsen och de kommuner och kommunala organ som avses i 3 kap. 9 § PBL, vilket framgår av 3 kap. 14 § PBL. Länsstyrelsen ska avge ett granskningsyttrande under utställningstiden. Vad som ska framgå av yttrandet anges i 3 kap. 16 § PBL.

Det är kommunfullmäktige som beslutar i frågor om antagande och ändring av översiktsplanen, 3 kap. 19 § PBL.

I 3 kap. 23–26 §§ PBL finns särskilda bestämmelser om vad som gäller vid ändring av översiktsplan för en viss del av kommunen. Nämnas i sammanhanget kan 3 kap. 23 § PBL, som stadgar att en översiktsplan kan ändras för en viss del av kommunen. Den kan också ändras genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse. Ett sådant allmänt intresse kan vara infrastrukturplanering. En ändring av planen för en viss del av kommunen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för översiktsplanen i övrigt. Om planen innebär en ändring av den gällande översiktsplanen ska sambanden med och konsekvenserna för översiktsplanen som helhet redovisas.

Minst en gång under mandattiden ska kommunfullmäktige pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till kraven i 3 kap. 5 § PBL. Detta framgår av 3 kap. 27 § PBL. Länsstyrelsen ska minst en gång under mandattiden som avses i 3 kap. 27 § PBL redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet, 3 kap. 28 § PBL. Sådana synpunkter ska även lämnas om kommunen begär det. Här har Länsstyrelsen möjlighet att förutom riksintressen även t.ex. kommentera sådana mål, planer och program som avses i 3 kap. 5 § PBL.

Översiktsplanen kan användas som ett led i stadsförnyelse. I denna kan kommunen ange vilka områden som behöver förnyas och besluta om riktlinjer för förnyelsens omfattning. Vid stadsförnyelse finns redan en stor del av den avsedda framtida miljön, vilken många gånger tillkommit under andra administrativa och tekniska

förutsättningar. Riktlinjerna i översiktsplanen kan anpassas efter behovet av förnyelse. En viktig uppgift i sammanhanget är att klara ut trafikfrågor.

Detaljplanen och områdesbestämmelser

Frågan om detaljplanering och områdesbestämmelser regleras i fjärde till sjätte kapitlet PBL. Detaljplanen reglerar i första hand hur mark- och vattenområden och bebyggelse ska användas, utvecklas och bevaras och innefattar ett i princip uttömmande ställningstagande till de allmänna intressena i PBL och hushållningsbestämmelserna i MB. Planen medför en rätt att bygga i enlighet med bestämmelserna under en särskild angiven genomförandetid och har bindande verkan mot enskilda vid prövningen av lov. Detaljplanen reglerar med bindande verkan även andra rättigheter och skyldigheter, inte bara mellan markägarna och samhället utan också markägarna emellan. För kommunen medför planen en rätt – och även skyldighet – att lösa in mark som är avsedd för allmänna platser liksom en skyldighet att ställa i ordning och underhålla dessa. Formellt sett innebär bestämmelserna om krav på detaljplan att staten ställer krav på att kommunen i vissa situationer ska använda en detaljplan för prövningen av markens lämplighet för bebyggelse. Kommunen har dock ett förhållandevis stort utrymme att bedöma det enskilda fallet med utgångspunkt från de fördelar som en detaljplaneläggning oftast innebär. En prövning genom detaljplaneläggning ger möjligheter till en samlad bedömning av samband och konsekvenser av avsedda förändringar i ett större sammanhang. Vid planläggning garanteras att berörda myndigheter, allmänheten och olika intressenter får inflytande i processen. Den slutligt antagna detaljplanen ger den enskilde markägaren rätt att bygga enligt planen – byggrätt – och tydliga spelregler för ansvarsfördelningen mellan kommunen och enskilda fastighetsägare, byggherrar m.fl. vid genomförandet, samtidigt som de s.k. grannerättsliga förhållandena klaras ut.

Inom en kommun får mark- och vattenområdets användning, bebyggelse samt byggnadsverk regleras med detaljplaner eller områdesbestämmelser, 4 kap. 1 § PBL. Enligt 4 kap. 2 § PBL ska kommunen med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning. Detaljplaneläggning ska ske dels för ny

sammanhållen bebyggelse, dels för nya enstaka bygglovspliktiga byggnadsverk, som inte är ett vindkraftverk, vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som ska förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på området för bebyggande eller om ett byggnadsverk får en betydande miljöpåverkan samt för bebyggelse som ska förändras eller bevaras och regleringen behöver ske i ett sammanhang, 4 kap. 2 § 1–3 PBL.

När det gäller en ny enstaka byggnad eller annan anläggning finns det ett undantag som medger att lämpligheten ska kunna prövas direkt i samband med prövningen av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Detta undantag gäller dock inte om byggnaden eller anläggningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, samma paragraf andra stycket. En detaljplan behöver inte heller upprättas om en tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser, 4 kap. 4 § PBL. Det är dock bara i vissa avseenden som de kan utgöra ett alternativ. Vidare behöver ny sammanhållen bebyggelse regleras med en detaljplan endast om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen.

I detaljplanen ska kommunen bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. För kvartersmark och vattenområden ska också användningen anges. Planen ska vidare ange utformningen och användningen av sådana allmänna platser som kommunen är huvudman för. För kvartersmark ska också användningssättet för enskilt eller allmänt ändamål anges, 4 kap. 5 § PBL.

Det är normalt kommunen som är huvudman för allmänna platser inom områden med detaljplan. Om inte kommunen ska vara huvudman för allmänna platser måste detta anges i detaljplanen, 4 kap. 7 § PBL. I kravet, att utformningen och användningen av sådana allmänna platser som kommunen är huvudman för ska anges, ligger utformningsfrågor som påverkar kostnaderna för anläggning och drift av bl.a. gator. Vidare ska användningen anges, vilket för gatumark innebär att det ska redovisas om den ska avses för något speciellt transportsätt, t.ex. cykling. Även större parkeringsytor på gatumark ska anges. Innebörden av sådana bestämmelser är att de organ, som svarar för trafikföreskrifterna och att gatumarken ställs i ordning, inom ramen för sin verksamhet, bör svara för planens genomförande i de hänseendena. Det förutsattes av lagstiftaren att samråd skedde med dessa före det att sådana planbestämmelser antogs. Även användningen av kvartersmark ska anges i planen.

Utöver det obligatoriska innehållet, medges även att andra åtgärder och aspekter får regleras i detaljplanen. Det gäller t.ex. skyldigheten att söka bygglov, precisering av användningssätt (t.ex. bostäder eller verksamheter), bebyggelsens omfattning, placering och utförande samt bestämmelser om högsta tillåtna störning. Detaljplanen får även reglera befintliga byggnaders karaktärsdrag genom s.k. varsamhetsbestämmelser, skyddsbestämmelser och rivningsförbud. Slutligen får kommunen med planbestämmelser ange vissa villkor för bygglov som innebär en väsentligt ändrad markanvändning. Detta gäller bl.a. att en viss trafikanläggning som kommunen inte ska vara huvudman för har uppförts, om detta kan säkerställa att marken blir lämplig för byggande. Det som nu sagts framgår av 4 kap. 8–18 §§ PBL. Det finns också möjlighet för kommunen att i detaljplan reglera parkering i vissa avseenden, 4 kap. 13 § PBL.

Områdesbestämmelser kan, som nämnts ovan, i vissa fall användas som ett alternativ till detaljplan men kan endast reglera vissa i lagen angivna frågor. Syftet med områdesbestämmelser är att säkerställa att intentionerna i en översiktsplan uppnås eller att ett riksintresse tillgodoses. Det måste finnas stöd för områdesbestämmelserna i översiktsplanen. Regleringen i områdesbestämmelserna är inte uttömmande och ger inte någon direkt rätt att använda marken på angivet sätt. De kan dock användas i syfte att reservera marken för viss användning. Regler om områdesbestämmelser finns i 4 kap. 41–43 §§ PBL.

I femte kapitlet PBL regleras framtagandet av detaljplaner och områdesbestämmelser. I kapitlet återfinns bestämmelser om hur en detaljplan och områdesbestämmelser upprättas, antas, ändras och upphävs samt om besked från kommunen att inleda en sådan planläggning. Kommunen måste, innan en detaljplan antas, ta fram ett planförslag, samråda om förslaget, kungöra det och låta det granskas, 5 kap. 6 § PBL. I vissa fall kan planförfarandet förenklas, 5 kap. 7 § PBL.

Enligt 5 kap. 27 § PBL antas en detaljplan av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse.

Ordning av allmänna platser och underhåll

I sjätte kapitlet i PBL återfinns bestämmelserna om genomförande av detaljplan. I kapitlet finns bl.a. bestämmelser om ordnandet av allmänna platser. Det är kommunen som ska ordna de gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för, så att platserna kan användas för deras avsedda ändamål efter hand som bebyggelsen färdigställs enligt detaljplanen, 6 kap. 18 § PBL. Kommunen ska upplåta platserna för allmän användning så snart det område som platserna finns inom har bebyggts enligt planen eller, om genomförandetiden har löpt ut, efter hand som bebyggelsen färdigställs. När platserna upplåts för allmän användning ska de vara anordnade på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed. De ska i fråga om gatubredd, höjdläge och utformning i övrigt följa detaljplanen. Små avvikelser kan dock göras från planen under vissa förutsättningar.

Motsvarande skyldighet gäller för staten i den mån staten är väghållare inom ett område som omfattas av detaljplanen, 6 kap. 19 § PBL.

Det är också enligt huvudregeln kommunen som svarar för underhållet på allmänna platser som kommunen är huvudman för, 6 kap. 21 § PBL. Kommunen kan dock som framgår ovan i detaljplan besluta att kommunen inte ska vara huvudman för en eller flera allmänna platser. För att ett sådant beslut ska kunna fattas krävs det särskilda skäl, 4 kap. 7 § PBL. Kostnaderna för underhåll av allmänna platser ska täckas av skattemedel och kommunen saknar möjlighet att begära ersättning från fastighetsägare.

Om staten är väghållare för allmän väg inom ett område som omfattas av detaljplanen, ska staten svara för att vägen underhålls i enlighet med väglagen, 6 kap. 22 § första stycket PBL. Om underhållet blir dyrare än vad som behövs med hänsyn till trafiken, ska kommunen dock betala merkostnaden om inte regeringen beslutat annat, 6 kap. 22 § andra stycket PBL. Detta kan inträffa om t.ex. en gata ges en större bredd eller ett dyrbarare utförande i övrigt än vad som behövs med hänsyn till trafiken.

I anläggningslagen (1973:1149), AL, regleras underhåll av vägar och andra allmänna platser som kommunen inte är huvudman för, 6 kap. 23 § PBL. Inom denna typ av områden är det alltså de enskilda fastighetsägarna inom planområdet som bestämmer hur den allmänna platsen ska underhållas. PBL säger inget om hur huvudmannskapet i ett enskilt fall ska läggas upp och formellt finns det

inget som hindrar att fastighetsägarna som berörs hittar den lösning de själva finner lämplig. Många gånger bildas dock efter ansökan från någon eller flera av fastighetsägarna eller kommunen en gemensamhetsanläggning enligt de regler som återfinns i AL. Gemensamhetsanläggningens förvaltning sköts sedan i de flesta fall av en sällskapsförening. I gemensamhetsanläggningsbeslutet bestäms mer ingående hur vägar och andra allmänna platser ska hanteras. Beslutet får inte gå emot vad som bestämts i detaljplanen, men det finns visst utrymme för mindre avvikelser. Samtidigt bestäms också de så kallade andelstalen. Det är andelstalen som reglerar hur driftskostnaderna fördelar sig mellan de fastigheter som ingår i anläggningen. För AL redogörs längre fram i detta kapitel.

Huvudmannaskapet för allmänna platser

Enligt gamla PBL var huvudregeln att kommunen var huvudman för allmänna platser inom områden med detaljplan om det inte fanns särskilda skäl. Kommunen kunde emellertid besluta att kommunen inte skulle vara huvudman. Som angetts ovan skulle det framgå av detaljplanen om kommunen beslutat avstå från huvudmannaskapet för de allmänna platserna. Bestämmelserna var inte tillämpliga på vägar och grönområden m.m. på kvartersmark. Bestämmelserna innebar också att det inte var möjligt att ha olika huvudmän för de olika allmänna platserna inom en och samma detaljplan. Kommunen var tvungen att i en och samma plan bestämma att antingen vara eller inte vara huvudman. Detta ledde till att det ofta togs fram små detaljplaner

Även enligt PBL i dess nuvarande lydelse ska kommunen vara huvudman för en allmän plats om det inte finns särskilda skäl däremot, dock kan de allmänna platserna inom en och samma detaljplan delas upp så att vissa har kommunalt huvudmannaskap och andra enskilt huvudmannaskap, 4 kap. 7 § PBL.

Inför PBL i dess nuvarande lydelse diskuterades att införa s.k. delat huvudmannaskap. Delat huvudmannaskap innebar enligt förslaget att kommunen skulle kunna ingå i en gemensamhetsanläggning och bidra till kostnaderna för utförande och drift motsvarande den del som följde av det allmännas behov av områdena i fråga. Förslaget avsåg i första hand allmänna platser som skulle förvaltas av kommunen och fastighetsägarna gemensamt. Flera remissinstanser var positiva till förslaget. I anslutning till diskussionen pekades på

problemen med det utbredda användandet av att reglera trafik- och väganläggningar på kvartersmark med en reglering av både allmänt och enskilt huvudmannaskap, s.k. gx-områden. För att i detaljplan reglera att ett område på kvartersmark ska vara tillgängligt för allmän gång- och cykeltrafik respektive allmän körtrafik så anges det med bestämmelser för det berörda området som betecknas med ett x respektive ett z. Ett område betecknat med g betyder att marken ska vara tillgänglig för en gemensamhetsanläggning. Det är vanligt att kommunen lägger ut gång- och cykelvägar med enskilt huvudmannaskap (g-områden) men också samtidigt anger att området ska hållas tillgängligt för det allmänna och därmed ett kommunalt huvudmannaskap (x-områden). Problemet är att sådana gx-områden inte har stöd i lag. Med x-områden skapas ett byggnadsförbud som förhindrar att byggnader placeras inom området för t.ex. den tänkta cykelvägen. Det garanterar däremot inte genomförandet. När det gäller anläggningar på kvartersmark har det praktiskt lösts så att gemensamhetsanläggningar har inrättats och att kommunen genom en av sina kommunala fastigheter har gått in som delägare i dessa samfälligheter. Genom att det inte i alla lägen har ansetts finnas någon kommunal fastighet till vilken rättigheten har kunnat knytas har det uppstått problem. För att en fastighet ska kunna tvinga sig in, eller bli intvingad i en gemensamhetsanläggning, måste delaktigheten vara av väsentlig betydelse för fastigheten som sådan. Om det inte finns någon för ändamålet lämplig fastighet att tillgå återstår endast frivilliga lösningar eller att acceptera att planen i denna del inte kan genomföras. Det fanns ett förslag som innebar att kommunen skulle kunna delta i gemensamhetsanläggningar under vissa omständigheter som skulle kunna gälla bl.a. gång- och cykelvägar på kvartersmark. Förslaget var avsett att lösa de praktiska problem som i dag förekommer när det gäller sådana anläggningar på kvartersmark i detaljplan. Regeringen avsåg dock förslaget till ändring med hänvisning till att det framkommit synpunkter som gjorde att frågan behövde utredas ytterligare innan en sådan ändring kunde föreslås.

Regionplaner

Enligt gamla PBL, 7 kap. 1–2 §§, fick regeringen – om de berörda kommunerna inte motsatte sig det – utse ett regionplaneorgan om användningen av mark- och vattenområden behövde utredas gemen-

samt av flera kommuner eller om flera kommuners översiktliga planering behövde samordnas. Regionplaneorganets uppgift var att inom regionen bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag i sådana frågor för kommunernas och statliga myndigheters planering. Regionplaneorganet kunde anta en regionplan för hela eller en del av regionen. Översiktsplanens förfaranderegler skulle då tillämpas. Regionplanen skulle tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. En regionplan kan fylla viktiga funktioner som stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen, liksom för arbetet i övrigt på regional nivå. Bestämmelserna är i princip oförändrade i PBL i dess nuvarande lydelse och återfinns i sjunde kapitlet i lagen.

För närvarande finns regionplaneorgan bara i Stockholms- och Göteborgsregionerna, och en regelrätt regionplan enligt PBL har bara upprättats i Stockholms län. Göteborgsregionen har inte beslutat om någon regionplan enligt PBL, men har bedrivit ett omfattande gemensamt arbete och bl.a. tagit fram en handlingsplan för kollektivtrafik och en gemensam strukturbild för regionen.

Kraven på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser

Bestämmelserna om krav på byggnader, tomter och allmänna platser har samlats i det åttonde kapitlet i PBL i dess nuvarande lydelse. Dit har även förts vissa bestämmelser från den upphävda lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. I viss mån kommer dessa bestämmelser att beskrivas mer i detalj senare i betänkandet. Redan här kan det dock vara på sin plats att redogöra för de krav som ställs på att byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser ska vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Bestämmelserna återfinns, för byggnadsverk och byggnadsverks tekniska egenskaper, i 8 kap 1 och 4 §§ PBL. Vissa undantag kan göras från kraven enligt 8 kap. 6–8 §§ PBL. Beträffande tomter framgår kraven av 8 kap. 9 § PBL och för allmänna platser och andra områden av 8 kap. 12 § PBL.

Av intresse här är närmast 8 kap. 12 § PBL. Allmänna platser ska vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, där bl.a. gator och vägar är allmänna platser. Personer med nedsatt rörelseförmåga kan exempelvis använda sig av rullstol, rollator, kryckor eller käppar. Nedsatt orien-

teringsförmåga kan vara nedsatt syn, hörsel eller kognitiv förmåga (hjärnskador). Boverkets föreskrift, BFS 2011:5 ALM2, som är en tillämpningsföreskrift av PBL 8 kap 12 § första stycket, innehåller regler om tillgänglighet och användbarhet inom områden för andra anläggningar än byggnader för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga av allmänna platser och inom områden för andra anläggningar än byggnader. Reglerna gäller vid nyanläggning. ALM är en förkortning för allmän plats. Enligt 7 § ALM behöver en gångyta vara väl åtskild från cykelbana och körbana för att uppfylla kravet på att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna ta sig fram. Detta grundar sig i ett behov hos de berörda av att veta vilken yta de rör sig på och vad de kan förvänta sig av andra trafikanter där. Framförallt för personer med nedsatt orienteringsförmåga är det viktigt att utformningen är tydlig och förutsägbar. Om de inte snabbt kan upptäcka och avläsa en situation så hinner de inte reagera och parera. En person med nedsatt kognitiv förmåga kan dessutom ha svårt att tolka de intryck han eller hon får. För att miljön ska vara säker att använda för denna grupp behöver miljön vara utformad på ett sätt som i möjligaste mån underlättar och skapar förutsägbarhet. Även personer med nedsatt rörelseförmåga är utsatta i dessa sammanhang, t.ex. på grund av dålig balans eller en, generellt sett, mindre flexibilitet i rörelser.

Bygglov

Bestämmelserna om bygglov fanns i gamla PBL i åttonde kapitlet. Vissa krav på bygglov har i PBL i dess nuvarande lydelse flyttats till förordningsnivå. Det är numera regeringen som meddelar föreskrifter om vilka andra anläggningar än byggnader som det ska krävas bygglov för. Bestämmelserna har i PBL i dess nuvarande lydelse samlats i nionde kapitlet. I viss mån skildras dessa bestämmelser i betänkandets kapitel 8 då de har betydelse för frågan om cykelparkering.

7.2.5 Väglagen och vägkungörelsen (i deras lydelse fr.o.m. den 1 januari 2013)

Allmän väg och väg samt vägområde

Väglagen (1971:948) gäller allmän väg. Lagen kompletteras av vägkungörelsen (1971:954). Allmän väg är, förutom väg som anläggs enligt väglagen eller enligt lagen förändras till allmän, sådan för allmän samfärdsl upplåten väg som av ålder ansetts som allmän eller enligt äldre bestämmelser anlagts som, eller förändrats till, allmän och som vid väglagens ikraftträdande hålls av staten eller en kommun, 1 § första stycket väglagen. En väg upphör att vara allmän när vägen dras in. En väg kan också upphöra att vara allmän om en kommun är väghållare och vägen enligt PBL, upplåts eller ska vara upplåten till allmänt begagnade som gata. Om en väg har upplåtits till allmänt begagnande som gata medan staten är väghållare upphör vägen att vara allmän när kommunen övertar väghållningen, 1 § andra stycket väglagen. Med allmän väg avses riksvägar och länsvägar. Det är Trafikverket som genom föreskrifter meddelar vilka vägar som ska vara riksvägar, 1 § vägkungörelsen.

Till väg hör enligt väglagen, 2 § första stycket, vägbana och övriga väganordningar. Enligt andra stycket samma paragraf avses med väganordning bl.a. anordning, som stadigvarande behövs för vägens bestånd, drift eller brukande och som kommit till stånd genom väghållarens försorg eller övertagits av denne. Regeringen kan föreskriva ytterligare villkor för att anordning ska räknas som väganordning. Enligt 3 § vägkungörelsen får sådan mark intill vägbanan, eller annan därinvid belägen väganordning som är avsedd till kantremsa, vara väganordning endast till en bredd av högst två meter.

Vägområde utgörs av den mark eller det utrymme som har tagits i anspråk för väganordning, 3 § väglagen.

I 5 § vägkungörelsen erinras om att det i 10 kap. 6 § PBF finns bestämmelser om rätt för Trafikverket att meddela föreskrifter i fråga om tekniska krav på väg och anordningar som hör till väg.

Väghållare har ingen generell skyldighet att förse en väg med väganordningar men en rätt att göra det. Det ska i det särskilda fallet prövas om vägen ska förse med viss väganordning, och om sådan anordning ska utföras ska det framgå av vägplanen för vägen. Orsaken till att någon sådan skyldighet inte infördes var att en väganordning kunde medföra betydande kostnader och att det därför

ansågs nödvändigt att kunna göra en avvägning inom ramen för de medel som finns tillgängliga mellan olika ändamål.

När det sägs att en väganordning ska tillgodose ett stadigvarande behov för vägens bestånd, drift eller brukande bör detta bedömas med beaktande av de anspråk på vägstandard som samhällsutvecklingen ställer. Lagstiftaren valde därför att i lagtexten inte ge exempel på väganordningar.

En typ av väganordning är cykelvägar. I förarbetena till väglagen (prop. 1971:123) uttalades att det var självklart att cykelvägar skulle anses tillhöra väg om de låg i omedelbar anslutning till vägbanan i övrigt. Möjligen kunde detta vara tveksamt, om cykelvägen till kortare eller längre sträcka var lagd på visst avstånd från själva vägen eller kanske hade fått annan sträckning. Även separat sådan särskild cykelväg kunde emellertid ha ett påtagligt funktionellt samband med den övriga vägen. Den kunde nämligen på ett, bl.a. från trafik-säkerhetssynpunkt, lämpligt sätt avlasta vägen från visst slag av trafik. Det sades därför att det måste vara tillåtet för en väghållare att, när det är lämpligt utrusta väg med en sådan anordning, som då ska redovisas i den för vägen upprättade arbetsplanen (fr.o.m. den 1 januari 2013 vägplanen). Alltså även om cykelvägen ligger åtskilliga meter från vägen eller i en kurva fått en kortare sträckning ska den anses tillhöra vägen. Detsamma gäller när den har en helt annan sträckning men syftet med att anlägga den varit att avlasta vägen från cykeltrafik. Däremot är det inte möjligt för en väghållare, att enligt väglagen, anlägga eller överta en cykelväg som är helt fristående i den bemärkelsen att den inte har något funktionellt samband med vägen. För att detta skulle vara möjligt krävs att cykelvägen i sig själv skulle kunna betraktas som väg. I allmänhet faller cykelvägar, och andra vägar som är avsedda för vissa speciella färd-sätt, utanför begreppet allmän väg. Detta har sin grund i hur begreppet allmän väg definieras i lagen (prop. 1943:223 och SOU 1968:17).

Påpekas bör i sammanhanget att alla cykelvägar längs allmän väg inte är en väganordning till vägen. Det finns både statliga och kommunala allmänna vägar. De kommunala allmänna vägarna finns inom det avgränsade väghållningsområdet. För närvarande finns det 203 kommuner av landets totalt 290 kommuner som av regeringen utsetts att vara väghållare, inom ett visst beslutat område, enligt väglagen (huvudorten samt i många fall ytterligare några större orter inom en kommun). Det är Trafikverket som beslutar om förändringar i väghållningsområdet. Områdena håller på att läggas in i den

nationella vägdatan (NVDB). Enligt uppgift kommer det också förekomma att väghållare för cykelvägar (stat, kommun eller enskild) läggs in i NVDB. Uppgiftslämnare är kommunerna. NVDB beskrivs mer i detalj längre fram.

Cykelvägar längs statliga vägar tillkommer genom en planprocess enligt väglagen eller genom ett förändringsärende, dvs. fall där en kommunal väg eller gata inom detaljplan förändras till statlig väg. Om en cykelväg tillkommer eller ändras på detta sätt beror på vilken funktion den har, dvs. om den ska avlasta den parallella vägen eller om den ska förena bostadsområden. Utgången kan dock variera. Cykelvägar kan också tillkomma genom nyttjanderättsavtal mellan den statliga väghållaren och fastighetsägare. I de fallen är cykelvägen inte en väganordning, men driften sköts av staten eftersom vägen tillkommit på statens initiativ. Även kommuner bygger cykelvägar på detta sätt längs de allmänna vägarna. Nyttjanderättsavtal är oftast tidsbegränsade och kan också av andra skäl och ändringar komma att bli ogiltiga över tiden, vilket kan vara ett problem.

Troligen finns det, utöver de varianter av cykelvägar som nu nämnts, även enskilda cykelvägar som tillkommit på initiativ av t.ex. byalag som med eller utan statsbidrag anlagt en cykelväg med nyttjanderättsavtal för att tillgodose de boendes behov.

Prövning enligt miljöbalken

Vid prövning av ärenden enligt väglagen ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § MB tillämpas. Fastställande av vägplan enligt väglagen ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken, 3 a § väglagen.

Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ska tillämpas. Enligt 5 § i förordningen ska den myndighet, som skall tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB i ett ärende, i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen.

Väghållning

Med väghållning avses både byggande av väg och drift av väg, 4 § väglagen. Vid väghållning ska tillbörlig hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen, såsom trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning ska eftersträvas, 4 § väglagen.

Det är staten som är väghållare för allmänna vägar. Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer får dock, om det främjar en god och rationell väghållning, besluta att en kommun ska vara väghållare inom kommunen. Beslutet kan begränsas till att avse vissa vägar eller vissa områden i en kommun, 5 § väglagen. Det är Trafikverket som handhar väghållningen för statens räkning och har tillsyn över kommunernas väghållning, 6 § första stycket väglagen. Väghållningsmyndighet är, då staten är väghållare, den till Trafikverket hörande regionala förvaltning som regeringen bestämmer och, då en kommun är väghållare, den kommunala nämnd som kommunfullmäktige utser därtill, 6 § andra stycket väglagen. Enligt 7 § vägkungörelsen är statlig väghållningsmyndighet Trafikverkets region.

Om staten är väghållare inom ett område med detaljplan, där kommunen är huvudman för allmänna platser, ska kommunen tillhandahålla den mark eller det utrymme som behövs för väg inom området, 7 § väglagen. I 6 kap. 19 § andra stycket PBL finns en bestämmelse som begränsar statens skyldighet att ombesörja drift av allmän väg som omfattas av en detaljplan.

Trafikverket har tillsyn över kommunernas väghållning och kan enligt 8 § väglagen förelägga en kommun att vidta rättelse om en kommun eftersätter en skyldighet i fråga om vägs drift. Om föreläggandet inte följs inom den tid som angetts kan Trafikverket utföra nödvändiga åtgärder på kommunens bekostnad.

Byggande av väg

Med byggande av väg avses att anlägga en ny väg och att bygga om en väg. Ny väg får anläggas, om vägen behövs för allmän samfärdsl eller annars kan antas få synnerlig betydelse för det allmänna. En väg får byggas om, när det är motiverat från allmän synpunkt. En åtgärd på befintlig väg ska inte anses vara byggande av väg, om åtgärden medför endast marginell ytterligare påverkan på omgiv-

ningen, och berörda fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt skriftligen medgett att mark eller annat utrymme får tas i anspråk, 10 § väglagen.

Fråga om byggande av väg prövas som huvudregel av Trafikverket, efter samråd med länsstyrelsen. Vissa undantag finns i situationer där dessa två myndigheter inte kan enas eller regeringen förordnat att frågan ska prövas av länsstyrelsen, 11 § väglagen.

När det gäller skyldighet för staten att, inom områden med detaljplan, ställa i ordning och till allmänt begagnande upplåta gata finns som nämnts särskilda bestämmelser om detta i 6 kap. 19 § PBL. Detta framgår av 12 § väglagen.

När en väg byggs ska den ges ett sådant läge och utformas så att ändamålet med vägen uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden. Om en vägplan medför att mark eller annat utrymme, eller särskild rätt till mark eller annat utrymme, kan komma att tas i anspråk enligt 31 § väglagen, ska planen utformas så att de fördelar som kan uppnås med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda, 13 § väglagen.

Vidare ska, vid planläggning och annan prövning enligt väglagen som avser användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag, samordnas med den planläggningen och prövningen, om det lämpligen kan ske. Bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 6 kap. 19 och 20 §§ MB.

Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får väg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, 14 § första stycket väglagen. Inte heller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning får motverkas när en väg byggs. Vissa möjligheter till undantag finns, 14 § andra–tredje stycket väglagen.

I 10–38 §§ vägkungörelsen finns vissa mer detaljerade bestämmelser om byggande av väg.

Vägplan

Den som avser att bygga en väg ska upprätta en vägplan, 14 a § första stycket väglagen.

Samråd

Den som avser att bygga en väg ska under arbetet med att upprätta en vägplan samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. Om vägplanen har betydelse för kollektivtrafiken, ska samråd även ske med berörda regionala kollektivtrafikmyndigheter. Samrådet ska avse vägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan. Om vägen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska samråd ske med en vidare krets och även avse innehåll i och utformning av sådan miljökonsekvensbeskrivning som ska finnas tillsammans med vägplanen, 14 b § väglagen.

I vissa fall kan samrådsförfarandet förenklas, 15 a § väglagen. Vidare behöver inte samråd ske om en vägs lokalisering och utformning i detalj, om vägplanen enbart gäller åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt PBL, utredningen i detaljplaneärendet är tillräcklig och aktuellt för vägplanen, och samråd i detaljplaneärendet sker eller har skett med alla dem som ska omfattas av samråd enligt bestämmelser i väglagen, 15 b § väglagen.

Tillåtlighetsprövning

Om ett projekt ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. 3 § MB, ska den som avser att bygga vägen överlämna ärendet till regeringen med eget yttrande. Ärendet ska överlämnas när den som avser att bygga vägen har tagit ställning till vilka alternativ som är rimliga och rangordnat dessa. Ärendet ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och det övriga underlag som behövs för tillåtlighetsprövningen. När underlaget tas fram ska förfarandet för vägplan i 14 b–15, 15 c och 17 §§ tillämpas. Miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla kraven i 6 kap. 7 § MB och godkännas av berörda länsstyrelser innan ärendet kungörs, 16 § väglagen.

Vägplanens innehåll och underlag till planen

Vägplanen ska innehålla en karta över det område som planen omfattar. Kartan ska visa vägens sträckning och huvudsakliga utformning samt den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för vägen samt för själva byggandet av vägen.

Planen ska också innehålla uppgifter om skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska vidtas för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken eller anläggningen, verksamheter eller åtgärder som enligt bestämmelser i MB ska undantas från förbud eller skyldigheter enligt balken, och åtgärder som undantas från krav på bygglov för upplag, materialgårdar, murar, plank och transformatorstationer med stöd av ett medgivande från berörd kommun. Tillsammans med planen ska följande underlag finnas i en redovisning av motiven till valet av lokalisering och utformning av vägen; en sammanställning av de synpunkter som kommit fram under samrådet och uppgift om hur synpunkterna har beaktats (samrådsredogörelse), en miljökonsekvensbeskrivning eller, om ett vägprojekt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och på miljön, och de övriga uppgifter som behövs för att genomföra projektet, allt enligt 16 a § väglagen.

En miljökonsekvensbeskrivning ska enligt 16 b § väglagen uppfylla kraven i 6 kap. 7 § MB. Miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas av berörda länsstyrelser innan den kungörs enligt 17 § väglagen.

Det behövs ingen miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för vägplanen om vägplanen enbart gäller åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt PBL, samt om miljökonsekvensbeskrivningen i detaljplansärendet tas in i vägärendet och är aktuell och tillräcklig för det ärendet, 16 c § väglagen.

Kungörande och granskning

Den som avser att bygga en väg ska kungöra förslaget till vägplan och underlaget till denna och låta det granskas. Om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats, ska denna kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten enligt 6 kap. 8 § första stycket MB. Om förslaget enbart gäller åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom detaljplan enligt PBL, får kungörandet samordnas med det kungörande som ska ske i detaljplaneärendet, 17 § väglagen. Under vissa förutsättningar kan undantag från skyldigheten att kungöra och granska göras, 17 a–17 b §§ väglagen.

Bemyndigande

Regeringen kan i vissa avseenden meddela närmare föreskrifter om samråd och vägplan, 17 c § väglagen.

Fastställelse av en vägplan

Huvudregeln är att Trafikverket prövar frågan om att fastställa en vägplan, efter samråd med berörda länsstyrelser. Om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning ska Trafikverket överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen för prövning. När frågan om att fastställa vägplanen prövas ska innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning samt resultatet av samråd och yttranden beaktas. Ett beslut att fastställa planen ska kungöras, 18 § väglagen.

En väg får börja byggas först sedan vägplanen har blivit fastställd, 19 § väglagen.

Avvikelse från vägplanen

När en väg byggs får endast oväsentliga avvikelser från vägplanen göras. Om en sådan avvikelse görs i fråga om den mark eller det utrymme som enligt planen ska tas i anspråk för vägen, ska det omedelbart antecknas i ett tillägg till planen, 20 § väglagen.

Väghållning för enskild väg

Om byggandet av allmän väg medför att enskild väg behöver byggas, eller att ändrade förhållanden uppstår som väsentligt inverkar på väghållningen för en sådan väg, ska väghållaren, om det behövs, påkalla förrättning enligt AL för att ordna den enskilda väghållningen, 20 a § väglagen.

Gemensam planering av vägar och järnvägar

I 20 b § väglagen finns bestämmelser om gemensam planering av vägar och järnvägar i vissa fall.

Enskild vägs förändring till allmän, m.m.

En enskild väg får förändras till allmän, om vägen behövs för allmän samfärdsel eller annars är av synnerlig betydelse för det allmänna. Frågor om sådana förändringar prövas som huvudregel av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen, 21–22 §§ väglagen. Under samma förutsättningar kan, i de fall då staten är väghållare, en gata inom ett område med detaljplan förklaras tillika vara allmän väg, 23 § väglagen.

39–44 §§ vägkungörelsen innehåller närmare bestämmelser om enskilds väg förändring till allmän väg.

Drift av väg

Bestämmelser om drift av väg finns i 26–29 §§ väglagen och 45–48 §§ vägkungörelsen.

Enligt 26 § väglagen ska väg hållas i ett för samfärdseln tillfredsställande skick genom underhåll, reparation och andra åtgärder. De åtgärder som behövs för dessa ändamål räknas till drift av väg. Till drift av väg räknas också serviceåtgärder och förbättringsåtgärder. Även renhållning räknas till drift av väg. Med begreppet andra åtgärder i 26 § väglagen avses bl.a. drift av väganordning. Vad som närmare avses med drift av väg anges i vägkungörelsen.

Av 45 § vägkungörelsen följer att drift av väg innefattar åtgärder som säkerställer att trafiken kan komma fram, såsom snöplogning, halkbekämpning, reparation av mindre skador samt hyvling och dammbindning på grusvägar (servicearbeten). Till drift räknas också att vidmakthålla vägens standard, såsom förnyelse av slitlager och vägmarkeringar samt dikning (underhållsarbeten). Även smärre åtgärder som förbättrar vägen, såsom beläggning av grusväg, förstärkning av bärighet och punktåtgärder för att öka trafiksäkerheten (förbättringsarbeten), räknas till drift av väg. Detsamma gäller att hålla vägen ren genom sopning, borttagande av skräp och smuts samt ogräsbekämpning (renhållning). Slutligen räknas som drift av väg andra sätt för att hålla vägen i ett för samfärdseln tillfredsställande skick.

5 § vägkungörelsen hänvisar till att det i 10 kap. 6 § PBF finns bestämmelser om rätt för Trafikverket att meddela föreskrifter i fråga om tekniska krav på väg och anordningar som hör till väg. Av 10 kap. 6 § PBF framgår att föreskrifterna får meddelas först efter

hörande av Boverket. Mandatet för Trafikverket innebär en rätt att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 3 kap. 7–10 och 13 §§ PBF i fråga om vägar och gator, utom för vägtunnlar, samt anordningar som hör till vägarna eller gatorna. Föreskriftsrätten för Trafikverket avser närmare bestämt egenskapskrav avseende bärförmåga, stadga och beständighet, 3 kap. 7 § PBF, egenskapskrav avseende säkerhet i händelse av brand, 3 kap. 8 § PBF, egenskapskrav avseende skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, 3 kap. 9 § PBF, egenskapskrav avseende säkerhet vid användning, 3 kap. 10 §, och egenskapskrav avseende skydd mot buller, 3 kap. 13 §. I nu aktuellt hänseende är främst 3 kap. 10 § intressant. I 3 kap. 10 § PBF preciseras det krav på säkerhet vid användning som ställs i 8 kap. 4 § första stycket 4 PBL. Ett byggnadsverk, i det här fallet en väg eller gata eller anordning, som tillhör denna ska vara projekterat och utfört på ett sådant sätt att det vid användning eller drift inte innebär en oacceptabel risk för halkning, fall, sammanstötning, brännskador, elektriska stötar, skador av explosioner eller andra olyckor. Trafikverket har utnyttjat sin föreskriftsrätt och utfärdat föreskrifter om tekniska egenskapskrav vid byggande på vägar och gator (vägregler), VVFS 2003:140. Föreskrifterna har utfärdats med stöd av numera upphävda förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

För vägtunnlar och anordningar som hör till vägtunnlarna tillkommer föreskriftsrätten Transportstyrelsen, efter hörande av Boverket. Det har i olika sammanhang framförts att Trafikverkets föreskriftsrätt enligt ovan också den skulle överföras till Transportstyrelsen, bl.a. i delbetänkandet SOU 2008:09.

Boverket har också en egen föreskriftsrätt i vissa andra avseenden enligt PBF, men inte inom de områden som tillfaller Trafikverket eller Transportstyrelsen.

Som framgår avser inte föreskriftsrätten för någondera myndigheten själva utförandet av drift och underhåll utan föreskriftsrätten avser i stället konstruktion av vägen för ett säkert användande och utförande av driften.

Av 27 § väglagen framgår att en bestämmelse som begränsar statens skyldighet att ombesörja drift av allmän väg inom ett område som omfattas av en detaljplan, finns i 6 kap. 19 § andra stycket PBL.

Enligt 28 § väglagen ska en vägplan upprättas om mark eller annat utrymme, utöver vad som redan hör till vägen, behöver tas i anspråk för en väganordning vars utförande ingår i drift av väg. I vägplanen ska den mark eller det utrymme som behöver tas i an-

språk anges, varvid bestämmelserna i 13–20 §§ väglagen ska tillämpas. Vid tillämpningen av 15 a och 17 a §§ väglagen ska vägplanen anses som en sådan plan som enbart gäller ändring av planen för ett vägbygge som ännu inte är färdigställt. Detta gäller inte om åtgärden medför endast marginell ytterligare påverkan på omgivningen, och berörda fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt skriftligen medgett att mark eller annat utrymme får tas i anspråk.

Vägrätt

Vägrätt innefattar rätt för väghållaren att nyttja mark eller annat utrymme som behövs för en väg, trots den rätt någon annan kan ha till fastigheten, 30 § väglagen.

Enligt 31 § väglagen uppkommer vägrätt genom att väghållaren tar mark eller annat utrymme för en väg i anspråk med stöd av en fastställd vägplan eller, i fråga om åtgärd enligt 10 § fjärde stycket och 28 § andra stycket väglagen, en skriftlig överenskommelse. Vägrätt uppkommer även genom att väghållaren övertar mark eller annat utrymme med stöd av beslut om förändring av enskild väg till allmän. Mark eller annat utrymme ska anses ha tagits i anspråk för en väg, när vägens sträckning över fastigheten tydligt har märkts ut på marken och det vägarbete som anges i vägplanen har påbörjats inom fastigheten. Om utmärkning enligt andra stycket inte lämpligen kan göras, ska mark eller annat utrymme anses ha tagits i anspråk när marken eller utrymmet har angetts i en vägplan och det vägarbete som anges i planen har påbörjats inom fastigheten. Mark eller annat utrymme ska anses ha tagits i anspråk för en åtgärd enligt 10 § fjärde stycket och 28 § andra stycket väglagen när det arbete som anges i överenskommelsen har påbörjats.

Vägrätt upphör när vägen dras in, 32 § väglagen.

Bestämmelsen gäller inte i vissa fall för allmänna platser inom detaljplan, 33 § väglagen. I vägkungörelsen, 49 §, finns ytterligare bestämmelser om vägrätt.

Tillfälligt upplåtande av mark och ordnings- och säkerhetsföreskrifter

I 34–54 §§ väglagen finns bestämmelser om tillfälligt upplåtande samt föreskrifter som avser ordning och säkerhet.

Ersättning

Om en väghållare fått vägrätt, är fastighetsägaren som huvudregel berättigad att av väghållaren få intrångsersättning och ersättning för annan skada till följd av vägens byggande eller användande. Även nyttjanderättsinnehavare eller andra rättighetsinnehavare kan ha rätt till ersättning, 55 § väglagen. I vissa fall kan fastighetsägare begära inlösen, 55 a–56 §§ väglagen. Särskilda bestämmelser gäller inom område med detaljplan där kommunen är huvudman, 57 § väglagen.

Cykling på allmän väg

Enligt 3 kap. 6 § trafikförordningen (1998:1276) ska vid färd på väg fordon föras på körbana. Cyklar ska vid färd på väg föras på cykelbana om sådan finns. Vissa möjligheter finns även för cyklande att använda körbanan även om det finns en cykelbana.

Enligt 3 kap. 7 § trafikförordningen ska vid färd på väg fordon föras i det körfält som är längst till höger i färdriktningen och som är avsett för fordonet. Cykel ska föras så nära som möjligt den högra kanten av vägrenen eller av den bana som används. Om körbanan är indelad i körfält som anvisats för olika vägvisningsmål genom körfältsvägvisare får fordon föras i det körfält som är lämpligast med hänsyn till den fortsatta färden.

Enligt 3 kap. 12 § trafikförordningen ska på väg vägrenen användas vid färd med cykel när cykelbana saknas.

På motorväg får endast trafik med vissa motorfordon förekomma, 9 kap. 1 § trafikförordningen. Detta gäller även motortrafikleder, 9 kap. 2 § trafikförordningen. Huruvida en viss väg eller vägsträcka ska vara motorväg eller motortrafikled får meddelas genom lokala trafikföreskrifter, 10 kap. 1 § trafikförordningen.

7.2.6 Anläggningslagen (i dess lydelse fr.o.m. den 1 januari 2013)

Inledning

Anläggningslagen (1973:1149), AL, reglerar inrättande och förvaltning av enskilda vägar. Bestämmelser om detta finns också i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter, SFL. Nedan redo-

görs inte för sistnämnda lag. Däremot beskrivs i korthet förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning.

Tillämpningsområde m.m.

Enligt AL kan en anläggning som är gemensam för flera fastigheter, och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem (gemensamhetsanläggning), inrättas, 1 § AL. Undantag från kravet att anläggningen ska vara gemensam för flera fastigheter gäller enligt 49 § AL beträffande väg. AL innehåller ingen uppräkningslista av godtagbara typer av anläggningar. Till de vanligaste anläggningarna hör bl.a. vägar. Fråga om inrättande av en gemensamhetsanläggning prövas vid en anläggningsförrättning, 1 § AL. Lagen gäller inte i vissa, i andra stycket uppräknade, fall. Det är lantmäterimyndigheten som handlägger en anläggningsförrättning, 4 § AL.

Villkor för inrättande av gemensamhetsanläggning m.m.

Gemensamhetsanläggning får inrättas endast om särskilda villkor är uppfyllda. Dessa framgår av 5–11 §§ AL. 5–7 §§ AL innehåller bestämmelser till skydd för enskilda intressen. 8 § AL reglerar hur en gemensamhetsanläggning ska lokaliseras och utföras och skyddar både allmänna och enskilda intressen. Det bör här poängteras att inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får gemensamhetsanläggning inte inrättas i strid mot planen eller bestämmelserna, men mindre avvikelser får göras om inte syftet med planen eller bestämmelserna motverkas, 9 § AL. Paragrafen får sägas skydda ett allmänt intresse. Även utanför detaljplan ska plansynpunkter beaktas, 10 § AL. Vidare får en gemensamhetsanläggning inte inrättas om olägenhet av någon betydelse uppkommer för allmänt intresse, såvida inte anläggningen är till övervägande nytta från allmän synpunkt, 11 § AL.

Markåtkomst och ersättning samt samfällighet m.m.

I 12–13 c § AL finns regler om markåtkomst och ersättning och i 14 § AL en bestämmelse om begreppet samfällighet.

Fördelningen av kostnader

I 15 § AL regleras grunderna för fördelningen av kostnaderna för anläggningens utförande och drift. Fördelning kan ibland ske på annat sätt, 16 § AL.

Påkallande av förrättning

Reglerna för hur en förrättning enligt AL påkallas och vem som kan göra detta återfinns i 17–18 §§ AL. Förutom ägare till fastighet som ska delta i anläggningen kan bl.a. en kommun påkalla en förrättning enligt lagen. Även en väghållare kan i vissa fall initiera en förrättning.

Förrättning m.m.

Gången och formerna för en förrättning regleras i 19–29 §§ AL. I 30–31 §§ AL regleras en eventuell domstolsprövning och i 32–34 §§ AL finns bestämmelser om bl.a. verkställighet. Verkan av ändrade förhållanden regleras i 35–45 §§ AL.

Särskilda bestämmelser om enskilda vägar

Särskilda bestämmelser om enskilda vägar finns i 46–57 §§ AL. Till väg hör vägbana och övriga väganordningar. Anordning som behövs för vägens bestånd, drift eller brukande är väganordning, 46 § AL.

Som tidigare antytts kan upplåtas rätt för fastighet att bygga väg över annan fastighet eller att använda befintlig väg om det är av väsentlig betydelse för att tillgodose fastighets behov av väg, 49 § AL. Paragrafen reglerar alltså rätten att bygga väg över annans fastighet eller att använda befintlig väg.

Det finns också enligt 50 § AL en möjlighet att ge en fastighet en tillfällig rätt att använda en befintlig väg. Enligt 50 a § AL kan även en samfällighetsförening som förvaltar en gemensamhetsanläggning för väg få rätt att använda en väg som ingår i en annan gemensamhetsanläggning.

I 51 § AL anges en rättighet att vidta vissa åtgärder för en fastighet som är skyldig att bidra till kostnaderna för utförande eller drift av väg.

I lagen finns ytterligare några bestämmelser. De behandlar bl.a. förfarandet och ersättningsfrågor.

Drift och underhåll

Beträffande drift och underhåll innehåller AL följande bestämmelser av relevans. Enligt 14 § AL utgör deltagande fastigheter en särskild samfällighet för anläggningens utförande och drift. Enligt andra stycket 15 § AL ska andelstal för anläggningens drift fastställas. Andelstalen bestäms på visst sätt efter vad som är skäligt främst med hänsyn till den omfattning i vilken fastigheten beräknas använda anläggningen. Det är också möjligt om det är lämpligt, att föreskriva att kostnaderna i första hand ska fördelas genom att avgifter tas ut för anläggningens utnyttjande. Det finns särskilda regler för hur sådana avgifter ska beräknas. Enligt 48 § AL kan 15 § andra stycket AL frångås när det gäller enskilda vägar och en särskild fördelning görs beträffande kostnader för åtgärder som krävs för att vägen ska kunna användas vintertid. Om man bortser från den bestämmelsen finns inga särskilda bestämmelser om renhållning i lagen.

Enligt 56 § AL kan den statliga väghållningsmyndigheten, om det behövs för trafiksäkerheten i fråga om en viss enskild väg eller del av enskild väg, förordna att bestämmelserna i 43, 45–47, 51–53, 61, 64–69 och 72 §§ väglagen ska gälla i tillämpliga delar. Ett beslut enligt 56 § AL får överklagas, 57 § AL.

Rätt för allmänheten att använda enskild väg

Enligt 10 kap. 10 § trafikförordningen (1998:1276) är det ägaren av en enskild väg som avgör om den får användas för trafik med motorfordon eller ett visst eller vissa slag av sådana fordon. Förbudet ska utmärkas med vägmärke eller på annat tydligt sätt. Syftet med bestämmelsen är att skydda ägaren från att vägen slits eller skadas. Däremot har allmänheten, med stöd av allemansrätten, i princip rätt att bl.a. cykla på enskilda vägar. Däremot kan inte vägen upplåtas för allmän cykeltrafik.

Om statsbidrag utgår för vägen, i enlighet med vad som anges nedan, måste väghållaren hålla vägen öppen även för motortrafik. Detsamma gäller vid kommunala bidrag. Även överenskommelser av olika slag kan göra att en enskild väg kan nyttjas för allmän cykeltrafik.

7.2.7 Förordningen om statsbidrag till enskild väghållning

Den statliga bidragsgivningen till enskild väghållning regleras i förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning. Trafikverket kan meddela verkställighetsföreskrifter.

Enligt 1 § förordningen kan statsbidrag utgå både till byggande och till drift av enskilda vägar. För att bidrag ska kunna lämnas måste enligt 2 § vägen vara av inte obetydlig längd och tillgodose ett kommunikationsbehov för de fast boende, näringslivet eller det rörliga friluftslivet. Bidrag lämnas också för vägar som är av väsentlig betydelse som genomfartsvägar eller som uppsamlingsvägar för fritidsbebyggelse. Bidrag lämnas endast för sådana vägar som är ändamålsenliga med hänsyn till övriga vägar och om kostnaderna är skäliga med hänsyn till nyttan.

Enligt 3 § samma förordning lämnas inte bidrag till vägar inom områden med detaljplan enligt PBL där en kommun är väghållare enligt 5 § vägagen.

Av 5 § andra stycket förordningen om statsbidrag till enskild väghållning framgår att driftbidrag prövas av Trafikverkets region efter skriftlig ansökan. Bidragen betalas ut av Trafikverket. Driftbidrag lämnas i mån av tillgång på medel som årliga driftbidrag eller särskilda driftbidrag, 15 §. Med årliga driftbidrag avses bidrag som lämnas för skäliga kostnader för sådana arbeten och verksamheter som avses i 45 § och 46 § första stycket vägkungörelsen, dvs. sådana åtgärder som i denna definieras som drift. Hur stort bidrag som ska utgå bestäms av vägens angelägenhetsgrad, 16 § första stycket förordningen. Driftbidrag lämnas enligt 16 § andra stycket förordningen endast om vägen är i tillfredsställande skick för sitt ändamål och väghållningen är ordnad på visst sätt. Särskilt driftbidrag kan däremot lämnas för vägar som inte är i tillfredsställande skick om kostnaden är skälig. Bidraget ska då användas för att rusta upp vägen, 16 § tredje stycket i förordningen. I 17 § förordningen anges med hur stor procentsats av kostnaderna för driften ett årligt driftbidrag kan utgå. Procentandelen varierar med vägtyp. I 18 §

förordningen anges den maximala procent med vilket särskilt driftbidrag kan utgå. Driftbidrag av detta slag kan enligt samma paragraf endast avse arbeten enligt 45 § 2 och 3 vägkungörelsen, dvs. arbeten för att vidmakthålla vägens standard (underhållsarbeten) och arbeten för att förbättra vägen standard genom smärre åtgärder (förbättringsarbeten).

Trafikverkets regioner har ansvaret för hur statsbidraget ska fördelas mellan byggande och drift samt mellan länen. Det är Trafikverket som betalar ut bidragen och som har tillsynsansvar för att de utbetalda bidragen används på lämpligt sätt och för avsedda ändamål. Enligt 6- 7 §§ förordningen är det Trafikverkets region som är ansvarig för prövningen om bidrag ska utgå och som upprättar en femårsplan för byggande av enskilda vägar inom länet för vilka statsbidrag kan lämnas. Planen upprättas på grundval av inkomna ansökningar om bidrag. Det är Trafikverket som fastställer planen, 9 § förordningen.

För att en väg ska få statsbidrag måste denna uppfylla vissa krav enligt förordningen och de föreskrifter som Trafikverket meddelat.

Bidrag kan lämnas som byggnadsbidrag med högst vissa procentsatser av kostnaderna i mån av tillgång på medel. Enligt 27 § förordningen ska vägar till vilka årliga driftbidrag lämnas hållas öppna för trafik och underhållas väl. Om dessa villkor inte uppfylls kan Trafikverket besluta att det årliga driftbidraget inte ska betalas ut.

Trafikverket har tillsynsansvaret för att de bidrag som lämnas används på lämpligt sätt och för avsedda ändamål, 26 §.

Även kommunerna lämnar bidrag till enskild väghållning. Det är varje enskild kommun som avgör i vad mån det ska ske och villkoren för bidragen. Reglerna varierar alltså från kommun till kommun.

7.2.8 Lagen om särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning samt förordningen om gatuhållning och skyltning

I lagen (1998:814) om särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning finns bestämmelser om bl.a. gatuhållning.

Enligt 2 § första stycket i lagen ansvarar kommunen på gator, torg, parker och andra allmänna platser, som är redovisade i detaljplan enligt PBL och för vilka kommunen är huvudman, för att platserna genom gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder

hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. Kommunens skyldigheter gäller inte, om åtgärderna ska utföras av staten som väghållare. Orsaken till att kommunerna fått ansvaret för renhållningen på de platser som nu nämnts är att kravet på en väl fungerande renhållning är särskilt starkt beträffande platser som i betydande utsträckning används för fordons- och gångtrafik. I begreppet fordonstrafik innefattas även cykeltrafik.

Även fastighetsinnehavare är enligt andra stycket i samma paragraf skyldiga att utföra sådana åtgärder som nämnts ovan i sådan omfattning inom områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark och som har iordningställts och begagnas av allmän trafik. Enligt förarbetena (prop. 1992/93:210) gjorde sig kravet på god renhållning lika starkt gällande på kvartersmark av detta slag som beträffande egentliga allmänna platser. För att andra stycket ska vara tillämpligt förutsätts att marken iordningställts och begagnas för allmän trafik. Först när sådana åtgärder vidtagits kan området anses jämställt med en vanlig allmän plats. Skyldigheten borde alltså inte gälla, om en tomt eller del av en tomt används för mera spontant uppkommen trafik. Enligt uttalanden i propositionen (prop. 1992/93:210) ledde kravet på iordningställande för trafikändamål till att det i allmänhet inte borde uppstå någon tvekan om vilka områden som avsågs 2 § andra stycket i lagen.

Av tredje stycket samma paragraf framgår att kommunen, trots det som sägs i andra stycket i paragrafen, ansvarar i enlighet med det som anges i första stycket för områden som ska användas för allmän trafik och som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 18 § eller 19 § PBL.

Regeringen kan på kommunens begäran ge dispens från kommunens skyldighet enligt första stycket i paragrafen, men bara om det föreligger särskilda skäl.

Naturvårdsverket har ansvaret för den centrala tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i lagen och av föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Den omedelbara tillsynen utövas däremot av kommunen, 11 §. I lagen finns också bestämmelser om förelägganden och viten samt ansvarsbestämmelser för det fall underhållsskyldigheten inte fullgörs av en fastighetsägare, liksom en möjlighet att ålägga den som gjorts sig skyldig till ett brott mot reglerna

betalningsskyldighet för de kostnader kommunen åsamkats (12–15 §§).

Enligt förordningen (1998:929) om gatuhållning och skyltning får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om de åtgärder som ska vidtas.

Lagen är med hänsyn till sitt tillämpningsområde gällande för bl.a. cykelvägar.

7.2.9 Vägsäkerhetslagen

Vägsäkerhetslagen (2010:1362) trädde i kraft i december 2010. Lagen gäller de vägar som ingår i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T). I Sverige avses med TEN-T främst Europavägarna. Genom lagen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/96/EG av den 19 december 2008 om förvaltning av vägars säkerhet. Lagen gäller såväl nyanläggning av väg som vid förändring av befintlig väg, men innebär också att fortlöpande säkerhetsinspektioner ska genomföras på befintliga vägar.

Lagen ställer krav på att en väghållare ska vidta olika åtgärder för att åstadkomma säkrare vägar. Med väghållare behöver inte per automatik avses väghållningsmyndigheten.

I vägbyggnadsprocessen ska i ett tidigt skede genomföras en trafiksäkerhetsanalys. En särskilt utbildad person, trafiksäkerhetsgranskare, ska sedan göra en trafiksäkerhetsgranskning och redovisa de riskmoment som finns i en granskningsrapport. Väghållarna ska genomföra regelbundna säkerhetsinspektioner, kartlägga vägarnas säkerhetsstandard och upprätta en plan för åtgärder som bör vidtas. Därefter ska åtgärderna, så kallade säkerhetskrav, vidtas. Väghållarna ska också upprätta olyckstrapporter över dödsolyckorna i trafiken. Väghållarna står under tillsyn av en tillsynsmyndighet, Transportstyrelsen. Transportstyrelsen är också den som prövar godkännande av trafiksäkerhetsgranskare och är föreskrivande myndighet.

Lagen gäller som framgår endast TEN-T-vägarna. Det föreslogs dock av Transportstyrelsen, och tillstyrktes också av ett stort antal remissinstanser, att lagen skulle gälla för samtliga vägar och gator med undantag för vägar som i mycket liten utsträckning användes av allmänheten vid trafik. Lagen skulle alltså enligt förslaget vara en allmän ansvarslag för väghållare. Så blev emellertid inte fallet främst med hänvisning till att de ekonomiska aspekterna var svåra att

överblicka, men också med hänvisning till att tillskapande av ytterligare regler inte låg i linje med dagens ambition att förenkla regelverket. Det konstaterades emellertid i förarbetena till lagen (prop. 2009/10:23) att trafiksäkerheten generellt är en viktig fråga och att denna inte värderas lägre på andra vägar och gator än de som ingår i TEN-T-vägnätet och att avsikten från regeringens sida därför var att noga följa upp och utvärdera vägsäkerhetslagens tillämpning och därigenom få en uppfattning om vilka kostnader en utvidgning till andra vägar skulle innebära för de som skulle komma att behöva stå för dessa kostnader. Regeringen avsåg alltså att återkomma i frågan.

Transportstyrelsen föreslog också att myndigheten skulle överta Trafikverkets föreskriftsrätt avseende tekniska egenskapskrav för vägar. Inte heller i denna del verkar förslaget ha hörtsammats.

7.2.10 Regeringsformen 2 kap. 15 §

Enligt första stycket 2 kap. 15 § regeringsformen, RF, är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Enligt andra stycket samma paragraf ska den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock enligt tredje stycket i paragrafen vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Alla ska enligt fjärde stycket i paragrafen ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Egendomsskyddet i paragrafens första stycke innebär inte att den enskildes egendom är ovillkorligt tryggad. Samhällets behov av

mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation och andra liknande ändamål måste kunna tillgodoses. För sådana särskilt angelägna ändamål måste som sista utväg finnas möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa ägarens möjligheter att fritt använda sin egendom. Sådana ingrepp i annans egendom får emellertid ske endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Detta kriterium ska vara uppfyllt för att ingrepp genom lagstiftning eller myndighetsbeslut i enskilds egendom över huvud taget ska få ske. Den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen kan inte beskrivas i detalj. Det handlar emellertid i första hand om sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheter att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste givetvis kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån blir föremål för politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Ingrepp av de slag som omfattas av bestämmelsen får alltså ske men endast om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

7.3 Översyner av intresse

7.3.1 Översyn av anläggningslagen³

Lantmäteriet gjorde under 2002 en översyn av AL. Översynen resulterade i en rapport (Översyn av anläggningslagen, LMV-rapport 2002:9, Lantmäteriverket, diariernr Ju 2002/6130/L1), som lämnades till justitiedepartementet och sändes ut på remiss. En hearing hölls 2005. Ärendet är enligt uppgift alltjämt under beredning.

Rapporten innehöll förslag till ändringar i bl.a. AL. Ett av förslagen innebar att möjligheten att upplåta rätt enligt AL för en fastighet att bygga och underhålla vägar på en annan fastighet skulle

³ Sjödin Eije (2002), Översyn av anläggningslagen, LMV-rapport 2002:9, Lantmäteriverket, 2002, diariernr Ju 2002/6130/L1. Redogörelsen i avsnittet bygger helt på denna rapport.

utvidgas så att rättigheten även kunde upplåtas till förmån för en kommun som sådan, utan anknytning till viss fastighet. Vidare föreslogs att rättighet skulle kunna upplåtas till förmån för en kommun avseende att bygga och underhålla gång- och cykelvägar, skoter- och vandringsleder, motionsspår m.m. Kommunen som sådan skulle även kunna vara delägare i en gemensamhetsanläggning. I rapporten konstaterades att kommunerna hade ett ansvar att se till att kommuninvånarna fick tillgång till bl.a. gång- och cykelvägar och att det över tid diskuterats olika sätt att tillskapa rättigheter för att möjliggöra detta. Det konstaterades vidare att intresset var så stort ur allmänintressesynpunkt att det intrång ett sådant förslag skulle innebära för enskilda intressen var motiverat.

I rapporten diskuterades även möjligheten att införa motsvarande rättighet för staten. I sammanhanget lyftes fram att Trafikverket ibland, för att höja trafiksäkerheten längs det allmänna vägarna, anordnar t.ex. cykelvägar med en sträckning som går utanför vägrättsområdet. I rapporten konstaterades dock att anläggandet av cykelvägar främst var en kommunal fråga och att frågan även i denna situation borde lösas genom att kommunen fick en rättighet att anlägga en cykelväg även om det i och för sig var en åtgärd inom det statliga vägnätet som gett upphov till behovet. Förhållandet mellan stat och kommun skulle lösas via avtal.

I rapporten lyftes också den fråga som redogjorts för ovan i avsnitt 7.2.4, i anslutning till beskrivningen av PBL, nämligen att en kommun ska kunna vara delägare i en gemensamhetsanläggning i det beskrivna planfallet, men också utanför detaljplan. Som angetts ovan valde regeringen att i den delen inte gå på förslaget och någon lagändring kom inte till stånd genom PBL i dess nuvarande lydelse.

7.3.2 Trafikverkets översyn av väghållaransvaret

Trafikverket bedriver i samarbete med SKL och Riksförbundet enskilda vägar (REV) ett projekt som innefattar en översyn av det väghållaransvar som i dag gäller i Sverige samt även finansieringsförutsättningarna. Tanken är att försöka skapa ett rätt avgränsat väghållningsansvar mellan stat, kommun och enskilda väghållare, utifrån vad som är rationellt och samhällsekonomiskt effektivt. Detta ska ske genom att skapa en bättre uppfattning av vilka förändringsbehov som finns, ta fram en strategi eller arbetsmetod för att kunna genomföra förändringar i nära samarbete och utan motsätt-

ningar mellan berörda samt att tydliggöra nuvarande regler och kriterier för väghållaransvaret och för belysningsanläggningar, gång- och cykelvägar, broar och avvattningsfrågor. Bakgrunden till projektet var att det i samband med ett annat projekt, Enskilda vägar i framtiden, framstod som alltmer klart att det var nödvändigt att se över ansvarsfördelningen mellan landets väghållare. Även den s.k. Trafikverksutredningen (SOU 2009:31) påtalade behovet. Projektet kommer resultera i en slutrapport.

7.4 De olika planeringssystemen

Nu aktuellt avsnitt ger en översiktlig bild av de olika planeringssystemen. Redogörelsen avser både systemet för långsiktig strategisk och ekonomisk planering, den långsiktiga inriktnings- och åtgärdsplaneringen av transportinfrastruktur och i viss mån den fysiska planeringen av bl.a. vägar. Den sistnämnda processen har dock beskrivits ovan, i avsnittet om gällande rätt, då det är delar av denna lagstiftning som utgör grunden för den fysiska planeringen. Här görs dock ett försök att relatera den planeringen till övriga planeringssystem. I vissa delar redogörs specifikt för planeringsprocessen för cykeltrafik. I texten redogörs när det är påkallat både för dagens system och för hur systemen kommer att se ut i framtiden enligt riksdagens beslut den 7 juni 2012 genom vilket riksdagen biföll regeringens förslag i tidigare nämnda prop. 2011/12:118. Nuvarande planeringsmodell är relativt ny och i många delar förändrad, jämfört med tidigare, därför inleds detta avsnitt med att ge en sammanfattande och översiktlig bild av processens olika delar, funktioner samt dess syften.

Transportsystemet beskrivs ibland som ett blodomlopp. Transportsystemets uppgift är att tillgodose medborgarnas och näringslivets behov av resor och transporter. Ett otal mil transportleder knyter ihop resor och transporter och utan transportsystemet skulle såväl det vardagliga livet som det svenska näringslivet, i flera bemärkelser, stå stilla. Eftersom verkligheten ständigt förändras och utvecklas påverkas transportsystemet och kraven på detsamma. Samtidigt påverkar också de ständigt närvarande transportererna många andra viktiga samhällsområden.

Denna dubbelriktade påverkan och förändring gör att det krävs en systematisk och långsiktig planering för morgondagens transporter. Vart fjärde år påbörjas en sådan planeringsprocess på natio-

nell nivå. Ledstjärna för denna planering är de mål för transportpolitiken, som riksdagen antagit. Det transportpolitiska huvudmålet handlar sammanfattningsvis om att transporter ska vara samhällsekonomiskt effektiva och långsiktigt hållbara i hela landet. I syfte att transportsystemet ska kunna utvecklas mot och till sist nå de uppsatta målen har riksdagen definierat ett antal viktiga aktörer, insatser och verktyg som krävs. Infrastrukturplaneringen är ett av dessa verktyg och består av två steg; först inriktning framåt och därefter åtgärder för att gå i nämnd riktning.

Det första steget i planeringen av den framtida infrastrukturen är alltså en inriktningsplan på nationell nivå. Denna plan pekar ut vägen till målen. Dessutom finns det andra områden med uttalade mål som påverkar transportsystemets utveckling och som ska finnas med i arbetet. När inriktning och ekonomiska ramar antagits upprättar berörda myndigheter och organ planer som beskriver de mest prioriterade åtgärderna, vilka motiveras utifrån bl.a. de transportpolitiska målen. En nationell åtgärdsplan, tillsammans med regionalt beslutade åtgärdsplaner för respektive del av landet, görs. På det sättet formas en helhet kring vilka samlade åtgärder som behövs för att utveckla transportsystemet gentemot de transportpolitiska målen.

Som underlag till infrastrukturplaneringen tar länen fram varsin utvecklingsplan, en strategi för hållbar regional utveckling. Det är här regionerna kan lyfta fram cykling för att sen prioritera den genom konkreta åtgärder i planeringen. Den regionala planeringen utgör en central länk mellan kommunernas fysiska planering och statens infrastrukturplanering. Varje nivå har olika ansvar för det framtida transportsystemet men för att få ut mesta möjliga av de pengar som satsas och de åtgärder som genomförs behövs en växelverkan och ett ständigt samarbete nivåerna emellan.

Den regionala nivån spelar här en avgörande roll för cyklingens framtid. Cyklingen handlar till stor del om lokala resor samtidigt som ett sammanhängande nät av cykelvägar krävs för att resan ska fungera. Cyklisten ska naturligtvis inte behöva fundera över om den passerar en kommungräns eller ens en regiongräns utan kunna förvänta sig att cykelvägnätet är gemensamt planerat och sammanhållet. Dagens system ger bra förutsättningar för att kunna lyckas med det. Det finns flera olika processer som handlar om transportsystemets utveckling, fysisk planering, ekonomisk planering, kollektivtrafik m.m., men nyckeln till framgång är att de alla nu hanteras av samma organ, lokalt och regionalt. Kommuner och direkt-

valda landsting kan, med dagens planeringssystem för infrastruktur, delta, påverka och prioritera på ett helt annat sätt än tidigare. Det ger stora möjligheter att planera och utveckla transportsystemet som en helhet.

Behoven av att utveckla och förändra transportsystemet med insatser i form av kapacitetsförstärkningar, anpassningar av service-nivåer m.m. är också direkt sammankopplade med hur samhället i övrigt förändras och utvecklas. Förändrade och nya insikter och kunskaper om transportsystemets miljöpåverkan kan exempelvis ställa nya krav på åtgärder.

Planeringen av åtgärder i, eller i anslutning till, transportinfrastrukturen behöver kunna uppfylla flera olika syften. En fundamental aspekt är att aktuella åtgärders systempåverkan behöver kunna värderas, både var för sig och samlat. Möjligheterna till en sådan värdering är av stor betydelse för att urvalet av åtgärder ska kunna bli effektivt och för att såväl politiker, experter, medborgare och näringsliv som andra aktörer på olika nivåer i samhället ska ha tillräcklig information och därmed reella möjligheter till inflytande. En planering behöver också kunna fungera som en plattform för samverkan mellan berörda aktörer och kunna möjliggöra samordning med annan samhällsplanering m.m.

Transportpolitiken är ett medel för att uppnå andra samhällsmål, t.ex. miljökvalitetsmålen. Transportsystemet ska ge en långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet, medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet och bidra till utvecklingskraft i hela landet. Samhällsekonomisk effektivitet är ett viktigt kriterium vid val av åtgärder i transportsystemet och denna typ av analyser och effektbedömningar har sedan länge varit viktiga beslutsunderlag för den långsiktiga strategiska planeringen. I detta sammanhang gäller det också att ha ett systemtänkande. Sedan ett tiotal år tillbaka förutsätts analyser och prioriteringar av förslag till åtgärder i transportsystemet göras utifrån den s.k. fyrstegsprincipen. Detta innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis.

Fysisk planering och ekonomisk planering är två processer som båda behövs för att göra verklighet av tilltänkta åtgärder i transportinfrastrukturen. De två processerna kuggar in i varandra vid flera tillfällen. Det innebär dock inte automatiskt ett snabbt genomförande eftersom ett projekt inte alltid uppfyller kraven i gällande lagstiftning eller att nödvändig finansiering saknas.

Väl fungerande transporter i samhället förutsätter som sagt en infrastruktur som kan svara upp mot de behov som finns. I takt med att transportbehoven förändras och i linje med de transportpolitiska målen måste alltså vägar kunna byggas om och byggas ut på ett effektivt sätt. Dessa investeringar måste, för att kunna genomföras, planeras och tillståndsprövas enligt den lagstiftning som redogjorts för ovan. Detta gäller förstås även cykelvägar.

I princip kan två olika planeringsuppgifter urskiljas. En är aktiv och främjande och en mer bevakande och uppföljande. Den första planeringsuppgiften består i att förbättra förutsättningarna för cykling inom de orter och längs de stråk där behovet bedöms som störst. Här handlar det om att bygga cykelvägar, med stöd av samlad cyklingsstrategi och cykelplaner, ta bort barriärer och länka samman ett nät. Både kommunal och regional nivå är betydelsefull vid såväl inventering som vid planering och genomförande. På nationell nivå gäller det att följa utvecklingen, sätta upp mål (cyklingspolicy) och fördela medel till denna planering. Den andra uppgiften handlar om att med en bevakande och uppföljande planering garantera en viss basnivå i tillgängligheten inom olika delar av Sverige. I detta arbete behövs en uppfattning om maskvidden för tillgänglighet och framkomlighet för cykel i olika delar av landet. Med maskvidd avses avståndet mellan korsningspunkterna i cykelvägnätet. Stor maskvidd innebär att det är långt till närmaste cykelstråk och liten maskvidd att det finns god möjlighet till att hitta alternativa vägar och välja en gen förbindelse.

Tillgänglighet för cykel innebär att framfarten kan fortgå utan hinder, att cyklistens väg inte innebär en betydande omväg och att cyklisten kan färdas med rimlig, reell och upplevd, trygghet. I infrastrukturplaneringen förekommer flera parallella spår. Riksdag, regering, Trafikverkets inriktningsunderlag, åtgärdsplanering och nationella planen, länstransportplanerna, RUP och väg- och järnvägsplaner samt översikts- och detaljplanering.

7.4.1 Hittillsvarande system för långsiktig strategisk och ekonomisk planering

Transportpolitikens inriktning har sedan många år styrts av mål som fastställs av riksdagen. Det nuvarande övergripande målet lades fast av riksdagen 2009 med anledning av regeringens förslag i propositionen Mål för framtidens resor och transporter (prop.

2008/09:93). Det övergripande målet konkretiseras genom två underliggande målformuleringar, som beskriver dels vilken funktion transporterna ska ha i samhället dels vilken hänsyn transporter ska ta till andra samhällsområden som påverkas, exempelvis miljön. Målen preciseras och konkretiseras på ett relativt omfattande sätt, för att kunna mäta uppfyllelsen av dem. Ibland har preciseringarna formen av tydligt mätbara etappmål.

Riksdagen godkände regeringens förslag i propositionen om hur regeringen ska styra tillämpningen av de transportpolitiska målen. I propositionen angavs att de viktigaste medlen inom transportområdet är infrastrukturplanering, organisering och styrning av myndigheter, lagstiftning och regelgivning samt ekonomiska styrmedel. Beträffande infrastrukturplaneringen slogs fast att de åtgärder som genomförs i transportinfrastrukturen ska bidra till att de transportpolitiska målen uppfylls. Skrivningen syftade främst på de åtgärdsval som görs inom ramen för den ekonomiska planeringen. I propositionen togs även frågan om synkronisering med och tillämpning i den fysiska planeringen upp. Det uttalades att transportpolitisk måluppfyllelse borde vara vägledande i planering och bedömning av fysiska åtgärder i transportsystemet samt beaktas i den övriga markanvändningen, men att det alltid måste finnas utrymme för avvägning mot andra intressen och effekter, liksom mot mål inom andra politikområden. Trafikplaneringen och infrastrukturplaneringen påverkas också av de arkitekturpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och folkhälsomålen.

Med utgångspunkt i den planeringsprocess som presenterades i infrastrukturproposition 1992/93:176 har den statliga planeringen av investeringar i vägar och järnvägar resulterat i tioåriga planer för perioderna 1994–2003 och 1998–2007 samt i tolvåriga planer för perioderna 2004–2015 och 2010–2021.

Trafikverket har ansvarat för långsiktig planering av transportsystemet för alla trafikslag samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar. Avsikten har varit att ett trafikslagsövergripande synsätt ska genomsyra myndighetens verksamhet. Dessutom har Trafikverket haft i uppgift att tillse att infrastrukturen används effektivt och främjar transporter som är både säkra och miljöanpassade.

På nationell nivå har långsiktiga infrastrukturplaner upprättats av Trafikverket. Planeringsprocessen, som sträckt sig över cirka fyra år och har påbörjats vart fjärde år, har bestått av två steg: inriktningsplanering och åtgärdsplanering.

Inriktningsplaneringen har bestått av strategiska analyser utifrån vissa mål för utvecklingen av såväl transportsystemet som transporterna. Det är i huvudsak länen och Trafikverket som svarat för analyserna. Inriktningen för den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen har fastställts av regeringen i en proposition och därigenom har inriktningsplaneringen avslutats.

På grundval av infrastrukturpropositionen har riksdagen fattat beslut om investeringarnas omfattning och inriktning. Nästa steg har varit en åtgärdsplanering som inneburit att Trafikverket utarbetat nationella planer.

Regeringen företräds i varje län av en länsstyrelse. Länsstyrelsen fungerar också som samordnare mellan den centrala statliga nivån och den lokala regionala nivån. Myndigheten är både tillsynsmyndighet och överklagandeinstans. När det gäller planfrågor har det varit länsstyrelsens uppgift att bevaka och samordna statens och det allmännas intresse samt övervaka att regelverk och formkrav efterlevs. Länsstyrelsen har också tagit fram planeringsunderlag till kommuner och regionplaneorgan. Slutligen har länsstyrelsen haft att vaka över att de nationella mål som ställs upp får genomslag regionalt, och att de lokala förhållandena beaktas.

Det har ålegat länen att ta fram en regional utvecklingsplan, RUP. RUP:en kan närmast beskrivas som en långsiktig strategi för hållbar regional utveckling. Det är ett planeringsdokument som är övergripande och strategiskt men inte juridiskt bindande.

Förutom RUP:en finns det på regional nivå något som kallas regional infrastrukturplan, länsplan. Länsplanen omfattar det regionala vägnätet och hur detta är tänkt att utvecklas. Länsplanerna är tänkta som en redogörelse för vilka åtgärder som prioriteras i regionen samt vilka investeringar i trafiksäkerhetsåtgärder som kommer prioriteras inom områdena icke-statliga stamvägar, gång- och cykelvägar samt kollektivtrafikanläggningar. Planen ska också visa hur statsbidrag varit tänkta att användas. Det har varit Trafikverket som ansvarat för att planen genomförts inom ramen för de medel som fastslagits.

Om det inte funnits något kommunalt samverkansorgan eller ett regionalt självstyrelseorgan har det regionala utvecklingsansvaret också kunnat ligga på länsstyrelsen.

Regionernas inflytande på infrastrukturplaneringsprocessen har i hittillsvarande system varit ganska begränsat, men när det gäller resurser för att underlätta för cykling har regionerna haft ett stort ansvar och en viktig roll eftersom det bl.a. är inom ramen för läns-

planen som man prioriterar resurser. Inte heller har det funnits någon större koppling mellan den planering som sker på statlig nivå och den som sker i kommunerna vad avser den fysiska planeringen. Detta påverkar givetvis sambandet mellan den nationella och den kommunala planeringen, men också den planering som måste ske över kommungränserna.

Regeringen har därefter fastställt de nationella planerna medan länsplanerna fastställts på regional nivå. Åtgärdsplanerna har sedan genomförts i den takt som den fysiska planeringen och de årliga budgetbesluten har medgivit.

Regeringens formella styrning av planeringen har i huvudsak skett genom att myndigheter och andra organ fått i uppdrag av regeringen att utarbeta olika former av underlag, planförslag och planer. Därutöver finns ett antal förordningar som reglerar planeringen, främst förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur och förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur. Regeringen har för avsikt att se över behovet av förordningar på området. Det är här viktigt att notera att förordningen om länsplaner riktar sig till planupprättande myndigheter på regional nivå, vilket kan innebära länsstyrelse, samverkansorgan eller landsting, medan förordningen om nationell plan riktar sig till den statliga myndigheten Trafikverket. Skälen till att även fortsättningsvis ha en förordning om regional plan är därför, enligt vad regeringen uppgett, starkare än skälen för en förordning om nationell plan.

De åtgärder som Trafikverket och regionerna lägger fram har redovisats så att det framgått i vad mån de beaktat de transportpolitiska målen och är samhällsekonomiskt effektiva samt tar tillvara andra mål och riktningar som nämnts i regeringens direktiv. Åtgärdsplaneringen har sedan resulterat i en nationell infrastrukturplan. Ett trafikslagsövergripande synsätt har tillämpats på senare tid och 2009 var första gången som den nationella infrastrukturplanen var gemensam för samtliga fyra trafikslag.

Kommunerna har själva burit ansvaret för planering och genomförande av infrastruktur i kommunen. Ansvaret för att det nationella perspektivet beaktats har legat på respektive länsstyrelse. De planinstrument som här använts är översiktsplan och detaljplan. Utöver dessa finns det även andra planeringsdokument som dock inte regleras i lag. Som exempel kan nämnas trafikstrategi och trafikplan vilka används som stöd i den kommunala planeringen. Tanken är att trafikstrategin ska ge en samlad beskrivning av hur trafik-

systemet bör utvecklas för att främja en långsiktigt hållbar utveckling i kommunen. En trafikplan däremot har oftast funktionen av ett planeringsunderlag vilken brukar innehålla precisa trafikpolitiska mål och förslag på åtgärder som kan bidra till att nå målen. Trafikplanen baseras på trafikstrategin och brukar redovisa faktiska åtgärdsförslag att ta fram, handlingsstrategier för hur den fortsatta planeringen ska hanteras samt instruktioner till de kommunala nämnder som berörs. En del kommuner har tagit fram särskilda planer som behandlar hur gång- och/eller cykeltrafiken ska förbättras. Ytterligare ett styrmedel som kommunerna använder är parkeringsnormer, där kommunen anger krav på parkeringsplatser för olika typer av bebyggelse.

7.4.2 Den långsiktiga inriktnings- och åtgärdsplaneringen av transportinfrastruktur för perioden 2010–2021

Inriktningsplaneringen inleddes med att regeringen den 21 december 2006 gav dåvarande Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), dåvarande Banverket, dåvarande Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket och dåvarande Vägverket i uppdrag att, i nära samverkan med regionerna, utarbeta inriktningsunderlag inför regeringens kommande proposition om inriktning av åtgärderna i järnvägs- och väginfrastrukturen under planeringsperioden 2010–2019. Landsingen i Västra Götaland och Skåne län fick samma dag regeringens erbjudande om att lämna ett sammanhållet underlag för respektive regions infrastruktur inför planeringen för 2010–2019. Uppdragen redovisades den 27 juni 2007 och remissbehandlades därefter. Förutom nämnda inriktningsunderlag utgjorde flera andra utredningar också underlag för inriktningsplaneringen, till exempel betänkandet ”Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet (SOU 2007:58)”, ”Banverkets rapport Strategiskt nät av kombiterminaler – intermodala noder i det svenska godstransportsystemet”, betänkandet ”Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet (SOU 2007:70)”, förhandlingsmannens redovisning av uppdraget att förhandla om Stockholms infrastruktur och om medfinansiering av Citybanan, dåvarande Vägverkets och Banverkets nationella handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling, benämnt Koll framåt samt dåvarande Vägverkets förslag till nytt etappmål för trafiksäkerhetsutvecklingen.

Det första steget, inriktningsplaneringen, avslutades i och med att riksdagen fattade beslut med anledning av regeringens förslag i prop. 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt som överlämnades den 25 september 2008, samtidigt med budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i propositionerna (bet. 2008/09:TU1, rskr. 2008/09:126 och bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145). Regeringens propositioner och riksdagens beslut angav, tillsammans med regeringens planeringsdirektiv (N2008/8698/IR, N2008/8869/IR (delvis)), som beslutades den 19 december 2008, förutsättningarna för trafikverkens och länens arbete i åtgärdsplaneringen. I det första steget ingick även en särskild förberedelse inför kommande åtgärdsplanering, där planupprättande myndigheter genomförde nationella och regionala systemanalyser, och där även kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan inbjöds till att göra detta. Systemanalyserna redovisades den 30 september 2008.

I det andra steget, åtgärdsplaneringen, arbetade de planupprättande myndigheterna och organen, i enlighet med den av riksdagen och regeringen beslutade inriktningen, fram konkreta förslag till åtgärdsplaner för perioden 2010–2021. En nyhet i denna planomgång var att regeringen inhämtade riksdagens bemyndigande att efter åtgärdsplaneringen slutligt fördela medel mellan den nationella planen och de regionala planerna. Det innebar att regeringen inte bara hade möjligheten att omfördela medel mellan regionerna när länsplanerna fastställdes utan också kunde omfördela medel mellan den nationella planen och de regionala planerna. Att upprätta ett gemensamt förslag till nationell trafikslagsövergripande plan, för utveckling av transportsystemet, var också ett nytt inslag i planeringen. I tidigare planeringsomgångar har trafikverken upprättat förslag som rört enbart det egna trafikslaget. Även frågan om medfinansiering, som särskilt togs upp i regeringens planeringsdirektiv, var ett nytt inslag i åtgärdsplaneringen. De åtgärder som övervägdes i åtgärdsplaneringen skulle beskrivas bl.a. med avseende på; hur de bidrog till inriktningen, de transportpolitiska målen, samhällsekonomiska bedömningar och andra konsekvensbeskrivningar. När regeringen skulle fastställa prioriterade åtgärder på nationell nivå och ramar för åtgärdsplaner på regional nivå skulle det finnas genomarbetade förslag, som gav möjligheter att göra justeringar för att ytterligare förbättra bidraget till inriktning. Detta växelspel mellan politiska avvägningar på central och regional nivå och saklig

genomlysning av åtgärder från de planerande myndigheterna skulle bidra till att säkerställa att de åtgärder som till slut prioriterades var efterfrågade, väl genomlysta avseende hur de bidrar till inriktningen samt jämförda med andra möjliga lösningar. Den 31 augusti 2009 överlämnade trafikverken ett gemensamt förslag till trafikslagsövergripande nationell plan för utveckling av transportsystemet till regeringen. Regeringen remitterade därefter förslaget. Länen som, enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, ansvarar för att upprätta och fastställa länsplanerna överlämnade i november 2009 sina förslag till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur till regeringen. Trafikverken hade också regeringens uppdrag att kommentera länens prioriteringar ur ett nationellt perspektiv. Den 15 december 2009 lämnade trafikverken en samlad effektbedömning av planförslagen samt en remissammanställning avseende miljökonsekvensbeskrivningen till regeringen. Förslag till planer, samt övriga underlag i form av remissyttranden avseende den nationella planen och miljökonsekvensbeskrivning m.m., utgjorde underlag för regeringens beslut den 29 mars 2010. Detta beslut avsåg dels innehållet i den nationella planen, dels den definitiva ekonomiska ramen för respektive län. Länen har sedan, efter regeringens beslut om definitiva ekonomiska ramar, fastställt länsplanerna utifrån de inlämnade förslagen. Under åtgärdsplaneringen genomfördes också för första gången en miljöbedömning i enlighet med miljöbalkens regler.

7.4.3 Kommande system för långsiktig strategisk och ekonomisk planering

I prop. 2011/12:118 föreslogs vissa ändringar för den långsiktiga strategiska och ekonomiska planeringen. Riksdagen beslutade den 7 juni 2012 i enlighet med förslagen. Följande är en redogörelse för de ändringar detta innebär för planeringen och i vad mån planeringsprocessen kvarstår oförändrad.

Den långsiktiga planeringen av infrastrukturen ska fortfarande ha ett perspektiv på minst tio år och regeringen ta ställning till vilka åtgärder som ska genomföras under perioden. Även fortsättningsvis ska beslut gällande den övergripande inriktningen omprövas vart fjärde år. Hur den långsiktiga strategiska planeringsprocessen ska vara utformad ska inte läggas fast i detalj. I början av varje ny planeringsomgång kan regeringen tydliggöra hur arbetet ska gå till,

vilka roller olika aktörer i processen ska ha samt hur dialog, samverkan, ansvar och inflytande ska hanteras. Även i framtiden ska, vad gäller den långsiktiga inriktningen, systemet innefatta beslut, ungefär en gång per mandatperiod, om övergripande strategiska vägval samt vilka ekonomiska ramar som ska gälla för den perioden. Däremot ska de moment som föregår beslutet kunna variera och anpassas.

En långsiktig plan för infrastrukturåtgärder ska alltså upprättas. Den ska omfatta en period på minst tio år. Enligt 6 kap. 11 § MB ska en miljöbedömning, av en sådan plan, göras i syfte att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas.

Regeringen ska alltså fastställa den nationella åtgärdsplanen. Den nu gällande ordningen där regeringen fastställer långsiktiga planer ungefär vart fjärde år ska kompletteras med årliga beslut om åtgärders genomförande. På så sätt kan de anpassas till budgetramar och planeringsläge.

Trafikverket ska lämna årliga förslag till regeringen om genomförande av infrastrukturåtgärder de följande sex åren. Förslaget ska vara indelat i en del som avser de närmast följande tre åren och bestå av projekt som är färdiga att byggstarta samt en del som avser projekt som bedöms kunna byggstarta de därpå följande tre åren. Trafikverket ska dessutom, årligen, lämna förslag på projekt till regeringen, som verket anser att regeringen bör tillåtlighetspröva. Förslagen ska sedan analyseras av Trafikanalys för att ge regeringen bättre beslutsunderlag.

Regeringen ska varje år fatta ett beslut om vilka åtgärder i den nationella planen som, de närmast följande tre åren, får byggstarta och ett beslut om vilka åtgärder som bör förberedas för byggstart de därpå följande tre åren. Beslut och ekonomiska bedömningar som avser år ett till tre ska överensstämma med de beslut som riksdagen fattat om statens budget och med den information regeringen gett riksdagen i den senaste lämnade budgetpropositionen.

Regeringen ska inte heller, enligt den nya planeringsprocessen, fatta några beslut om vilka åtgärder som ska ingå i de regionala planerna. Av regeringens årliga beslut om åtgärder som ska genomföras de kommande sex åren ska framgå vilka belopp Trafikverket ska avsätta för de regionala planerna respektive år. Den definitiva tilldelningen av medel till de regionala planerna ska liksom i dag ske i Trafikverkets regleringsbrev.

7.4.4 Fyrstegsprincipen

Sedan flera år tillbaka förutsätts att analyser och prioriteringar av förslag till åtgärder i transportsystemet görs med tillämpning av ett transportslagsövergripande synsätt och utifrån den s.k. fyrstegsprincipen. En av anledningarna till detta är att nybyggd infrastruktur eller möjligtvis en ombyggnation snabbt definieras som den bästa lösningen. Istället bör frågan först ställas om vad som ska uppnås. Ett transportbehov som uppkommit kan många gånger tillgodoses på flera sätt. Ofta finns det olika tillvägagångssätt och alternativ till åtgärder som kan göras för att uppnå önskat tillstånd. Ett centralt verktyg när man ska värdera och prioritera olika åtgärder är då den ovan nämnda fyrstegsprincipen.

Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis. I dag finns dock ingen lämplig form för att, med tillämpning av fyrstegsprincipen, göra mer förutsättningslösa analyser av hur olika transportbehov kan tillgodoses.

Analysstegen enligt fyrstegsprincipen kan beskrivas enligt följande. Första steget enligt principen är åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt. Det omfattar planering, styrning, reglering, påverkan och information med bäring på såväl transportsystemet som samhället i övrigt för att minska transportefterfrågan eller föra över transporter till mindre utrymmeskrävande, säkrare eller miljövänligare transportmedel. Det andra steget är åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintlig infrastruktur och omfattar insatser inom styrning, reglering, påverkan och information riktade till transportsystemets olika komponenter för att använda befintlig infrastruktur effektivare, säkrare och miljövänligare. Inom steg ett och två återfinns åtgärder som med ett samlingsnamn kallas mobility management. Detta handlar om att effektivisera användandet av transporter genom påverkan av kunskap, attityder och beteende. Exempelvis handlar det om att uppmuntra användningen av miljöanpassade transportsätt, förbättra en hållbar tillgänglighet för alla människor och organisationer, öka effektiviteten i transporter och markanvändning samt minska trafiken genom att begränsa antal, längd och behov av motoriserat resande. Här återfinns på ett självklart sätt cyklingen och arbetet med att öka detta transportsätt.

Det tredje steget avser begränsade ombyggnadsåtgärder, vilket omfattar förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintlig infrastruktur, t.ex. trafiksäkerhetsåtgärder eller bärighetsåtgärder.

Det fjärde steget slutligen är nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder. Steget omfattar ny- och ombyggnadsåtgärder som ofta tar ny mark i anspråk, till exempel nya väg- eller bansträckningar.

I prop. 2011/12:118 föreslog regeringen att den fysiska planeringen av bl.a. vägar fortsättningsvis ska föregås av förberedande studier med syfte att göra den typen av analyser. Riksdagen beslutade den 7 juni 2012 att anta förslaget.

Sådana förberedande studier ska göras i en form som i första hand har en principiell karaktär och inte har så stark inriktning mot utformning av konkreta fysiska åtgärder. En förberedande studie ska behandla vilka typer av åtgärder, oavsett trafikslag, som är möjliga att vidta för att lösa ett transportproblem. Syftet med en förberedande studie är att ge underlag för att bestämma vad som ska göras för att lösa transportproblemet. Det är först om den förberedande studien leder fram till att lösningen är en konkret vägbyggnadsåtgärd som den fysiska planeringen ska starta. Den fysiska planeringen handlar sedan om att klara ut hur vägbyggnadsåtgärden ska genomföras. Det går således inte att inleda en meningsfull lagreglerad fysisk planeringsprocess innan det är klarlagt dels att en åtgärd behöver vidtas, dels att den lämpligaste åtgärden är att bygga om eller bygga ny väg. Det är viktigt att analyser enligt fyrstegsprincipen görs och att det görs effektivt. Förberedande studier måste genomföras på ett sätt som ger berörda aktörer och intressenter möjlighet att delta. Däremot ska den förberedande studien inte bli ett nytt skede i den fysiska planeringen.

Trafikverket har inlett ett arbete med att utforma en metodik för hur analyser enligt fyrstegsprincipen ska göras. En sådan förberedande studie, inriktad på en mer förutsättningslös trafikslagsövergripande analys, innebär ett tydligt stöd för tillämpningen av fyrstegsprincipen. Den ger också infrastrukturbyggaren goda möjligheter att samverka med kommunerna i deras planering.

Det är också viktigt att Trafikverket samverkar med de organ som har ansvar för det regionala tillväxtarbetet och transportinfrastrukturplaneringen i länen. Det gäller särskilt mot bakgrund av de förändringar i PBL som styr de kommunala översiktsplanerna mot ett mer strategiskt angreppssätt med ökad hänsyn och samordning med regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Genom att samverka med de regionala företrädarna kan Trafikverket få en kommunöverskridande

bild som kompletterar den kommunala översiktsplanen och som lyfter tillväxt- och utvecklingsfrågor i ett större sammanhang.

För åtgärder som ska genomföras enligt väglagen och där staten är huvudman, eller medverkar med finansiering, måste starten av den fysiska planeringsprocessen bygga på ett ställningstagande av Trafikverket med anledning av förberedande studier.

7.4.5 Medfinansiering

Investeringar i transportinfrastruktur finansieras huvudsakligen med anslag på statens budget. Detta följer av huvudprincipen i 7 kap. 5 § budgetlagen (2011:203), enligt vilken andra tillgångar än anläggningstillgångar som används i statens verksamhet ska finansieras med anslag (eller inkomst från försäljning av egendom). Vägar räknas till sådana tillgångar. Statens utgifter för investeringar i transportinfrastruktur redovisas alltså som huvudprincip mot anslag direkt vid investeringstillfället. Riksdagen kan dock under vissa förutsättningar besluta att investeringar i transportinfrastruktur får finansieras på annat sätt.

I projekt som byggstartas i enlighet med åtgärdsplanerna för perioden 2010–2021 förekommer alternativ finansiering i form av bidrag från externa aktörer, förskottering från kommuner samt lån i Riksgäldskontoret som återbetalas med inkomster från trängsel-skatt och vägavgifter. Alternativa finansieringsformer kan vara medfinansiering.

Med medfinansiering avses att någon annan aktör helt eller till en del finansierar statlig infrastruktur. Det innebär alltså att det tillförs medel utöver de statliga anslagen för att utveckla transport-systemet. Även brukarfinansiering och trängselskatter är en form av medfinansiering, dvs. trafikanterna betalar för att använda infrastrukturen. Även staten kan vara medfinansiär genom att bidra med pengar i infrastruktur som ägs av annan än staten, s.k. statlig medfinansiering. Den kan beviljas inom två områden; investeringar i regionala kollektivtrafikanläggningar respektive åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på det kommunala väg- och gatunätet.

Systemet med medfinansiering har setts över (prop. 2011/12:118). De ändringar som där föreslogs har antagits av riksdagen. Användningen av alternativ finansiering behöver fortsättningsvis kunna variera över tid. Alternativ finansiering ges en tydlig koppling till det nya systemet för årlig ekonomisk planering. Av regeringens

beslut om projekt som ska byggstartas är ett till tre ska eventuell alternativ finansiering framgå.

7.5 Internationella erfarenheter⁴

I Konsultrapporten (bilaga 3–4) utredningen beställt ingick bl.a. att titta på de internationella erfarenheter som finns inom infrastrukturområdet och vilka framgångsfaktorer som kan identifieras i länder med hög cyklingsfrekvens. Nedanstående avsnitt bygger uteslutande på uppgifter från Konsultrapporten.

Liksom i Sverige är cykelresor, även om de tenderar att bli längre, fortfarande till en stor andel relativt korta. Vidare är planeringen liksom i Sverige till stora delar en kommunal fråga. Till stor del har regioner och staten samma roll som i Sverige, men det kan vara mer eller mindre utvecklat. I vilken utsträckning staten går in som finansier växlar också. I samtliga länder med en hög cyklingsfrekvens har, under en längre tid, stora investeringar gjorts i cykelinfrastruktur. Vidare har planeringen av cykelinfrastrukturen präglats av att försöka skapa såväl sammanhållna som gena cykelstråk. Satsningar har gjorts inte bara på att öka antalet cykelvägar utan också att göra dem bättre och säkrare och trevligare att cykla på. Många gånger separeras cyklisterna från annan trafik.

I Konsultrapporten hänvisas till en studie som gjorts i Nederländerna inom ramen för ett projekt ”Fietsbalans.” Den visade på att kommuner med en god cykelinfrastruktur också hade en högre cyklingsfrekvens än kommuner som hade en mindre god cykelinfrastruktur. I Konsultrapporten hänvisas till ytterligare en studie gjord i Nederländerna 2005 som visade att andelen cyklister också var beroende av huruvida en kommun hade en integrerad trafikpolicy eller inte.

I Konsultrapporten dras följande slutsatser. Liksom i Sverige är cykelplanering även i andra länder till stor del en kommunal fråga. Statens roll är i första hand att ge stöd genom kunskapsutveckling, spridning av goda exempel och nationella kampanjer. Staten har också till uppgift att skapa en bra cykelinfrastruktur längs statliga vägar, särskilt om de utgör regionala pendlingsstråk. Många gånger bidrar staten även med ekonomiska medel till cykelstråk som passerar kommungränser.

⁴ Konsultrapporten (2011), s. 23–28 och 46–48. Avsnittet i sin helhet bygger på rapporten.

Vidare konstateras i Konsultrapporten att en central framgångsfaktor är hela resan-perspektivet som tillämpas i länder med hög andel cyklister.

Slutligen konstateras i rapporten att det inte finns några större skillnader i svensk lagstiftning och i lagstiftningen i länder som Nederländerna, Tyskland, Danmark, Norge och Finland, varav vissa har en betydligt högre andel cyklister.

7.6 Handböcker och arbetsformer m.m.

7.6.1 Stadsplanera istället för trafikplanera och bebyggelseplanera

Stadsplanera – istället för trafikplanera och bebyggelseplanera, som gavs ut av Boverket 2002, handlar om planeringen av staden och stadens trafik. I boken går igenom vad som krävs för att skapa en god stadsmiljö. Faktorer som behandlas är stadens mångfald, tillgänglighet, struktur och energi, skönhet och trevnad, grönska, miljö och frisk luft, ljud och buller samt trafiksäkerhet och trygghet. I boken ges goda exempel och praktiska råd.

7.6.2 Trafik för en attraktiv stad

Trafik för en attraktiv stad (TRAST) är en handbok som finansierats av dåvarande Vägverket och Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL) i samarbete med Banverket och Boverket. Senaste utgåvan (andra) gavs ut år 2007. Därefter har några kompletterande skrifter getts ut, bl.a. ”Konkretisering av TRAST” och ”Hållbart resande i praktiken” 2011.

TRAST är tänkt att fungera som en vägledning för både planerare och beslutsfattare när det gäller de trafikfrågor som kan aktualiseras i stadsmiljö. Handboken består av två delar, Trafik för en attraktiv stad samt Underlag. Trafik för en attraktiv stad innehåller material om vad som gör en stad attraktiv och hur arbetet för att åstadkomma en sådan stad kan bedrivas. Trafik för en attraktiv stad beskriver även hur en kommun kan bedriva arbetet med resor och transporter. Slutligen innehåller den delen av handboken, även en redogörelse för hur en kommun kan ta fram t.ex. en trafikstrategi.

Den del av TRAST som benämns Underlag ger ett faktaunderlag för arbetet med att upprätta trafikstrategier och andra plane-

ringsdokument för stadstrafiken. TRAST:s modell för arbetet med att skapa en attraktiv stad bygger på att de olika yrkesgrupper som finns inom planeringen samverkar. Handboken poängterar hur en tätorts utveckling kan gå i rätt riktning beroende på hur trafikfrågorna hanteras samt vikten av att sambandet mellan markanvändning, bebyggelse, trafik och människors val av transportsätt uppmärksammas.

Boverkets skrift Stadsplanera och TRAST kompletterar varandra.

7.6.3 GCM-handbok

SKL och Trafikverket gav 2010 tillsammans ut en handbok om gång- cykel- och mopedtrafik, GCM-handbok Utformning, drift och underhåll med gång-, cykel- och mopedtrafik i fokus.

GCM-handboken är tänkt att vara en hjälp vid planering, projektering, samt drift och underhåll av infrastrukturen för gång-, cykel- och mopedtrafik genom att ta ett helhetsgrepp över frågorna och skapa en attraktiv miljö. Handboken är avsedd att på det sättet fungera som en vägledning och inspiration för att ge gång- och cykeltrafiken en mer framskjuten ställning. Boken är också tänkt att komplettera handböckerna Trafik för en attraktiv stad (TRAST) och Vägar och gators utformning (VGU).

GCM-handboken innehåller principlösningar utifrån perspektivet att de föreslagna lösningarna i någon mån ska vara optimala för gång- och cykeltrafiken. Däremot gör handboken inte anspråk på att ge förslag till hur cykel- och gångtrafiken ska öka.

Handboken behandlar bl.a. utgångspunkter för gång-, cykel- och mopedtrafiken. Vidare behandlas bl.a. målen för aktuell trafik, trafikanternas förutsättningar och behov samt den kommunala planeringen. Handboken tar också upp frågor som berör drift och underhåll, sträckor, korsningar, anordningar och detaljer, men även den lagstiftning och de krav och kriterier som är av betydelse.

7.6.4 Vägars och gators utformning

Vägars och gators utformning, VGU, är det huvudsakliga hjälpmedlet för att utforma vägar och gator. Skriften gavs ut gemensamt av dåvarande Vägverket och Svenska kommunförbundet 2004, och har därefter uppdaterats i vissa avseenden. VGU innehåller råd för

hur vägar och gator kan utformas. Den nuvarande VGU kommer att ersättas av en ny och omarbetad version som bedöms vara färdig under 2012. Vid revideringen har Trafikverket bl.a. sett över kopplingen till regelpyramiden och funderat över hur avsteg från regelsystemet ska hanteras och var beslut om detta ska fattas. I revideringen har inte en översyn av frågor kopplade till cykling ingått.

För kommunala vägghållare är VGU endast ett rådgivande dokument. Allmänna föreskrifter om väg- och gatuutformning finns i VVFS 2003:140 Tekniska egenskapskrav vid byggande på vägar och gator som gäller för alla vägghållare.

VGU är tänkt att användas vid planering och projektering av nybyggnads- och förbättringsåtgärder och avsikten är att dokumentet ska spegla senast känd kunskap. TRAST och VGU är tänkta att komplettera varandra. Gaturumsbeskrivningen är tänkt att förena den övergripande planeringen och utformningen.

VGU riktar sig bl.a. till väg- och gatuprojektörer samt beställare i planerings-, utrednings- och projekteringsskedena. De råd beträffande utformning som ges i dokumentet baseras på vilken funktion man önskar uppnå vad avser tillgänglighet, säkerhet och miljö och beaktar inte vem som är vägghållare. VGU är, som nämnts ovan, för tätort nära knutet till handboken TRAST och båda dokumenten behövs i det praktiska arbetet.

VGU blir bindande genom att det åberopas i tillämpliga delar i ett kontrakt som ett steg i upphandlingen av konsulter eller utförare. I kontraktet skrivs in i vilka delar konsulten eller utföraren ska följa VGU. För att kunna göra bättre totalupphandlingar pågår förändringar i VGU där frågan vad som ska ses som krav ses över.

7.6.5 Tillsammans för Nollvisionen och GNS

Gruppen för nationell samverkan inom trafiksäkerhetsområdet, GNS, är en arena för att utbyta kunskap och för att samordna verksamheter mellan centrala aktörer med målet att se till att nollvisionen blir verklighet. I gruppen ingår representanter från Arbetsmiljöverket, Folksam, Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF), Näringsdepartementet, RPS, SKL, Toyota Sweden AB, Trafikverket och Transportstyrelsen.

GNS arbetar årligen fram en gemensam inriktning för trafiksäkerhetsarbetet. Inriktningen baseras på områden som ansetts extra

viktiga att arbeta med för att nå etappmålen om maxantalet döda och allvarligt skadade i trafiken 2020.

Som särskilt viktiga aktuella områden har identifierats hastighetsefterlevnad och säker cykling. Inom de områdena har bl.a. cykelhjälm användningen betonats. Områdena har identifierats utifrån gjorda analyser och är tänkta att användas för att ange inriktningen på det trafiksäkerhetsarbete som bedrivs och i kommuners, företags och organisationers planeringsarbete.

Till följd av ny kunskap om cykelolyckor kommer fortsättningsvis en systemsyn med flera orsakssamband att användas vid diskussioner om olyckor och fokus inte enbart ligga på cykelhjälm användning. Frågor kring drift och underhåll har kommit att bli mer centrala i etappmålsarbetet.

7.6.6 OLA

OLA är ett arbetssätt eller en arbetsmetod som används regionalt och nationellt i landet i trafiksäkerhetsarbetet. Metoden bygger på ett systematiskt aktörs- och åtgärdsinriktat sätt att arbeta i syfte att lösa ett visst problem som berör flera aktörer. Metoden är användbar inom områden där det krävs att flera aktörer samarbetar för att ett problem ska kunna lösas, åtgärder ska kunna vidtas eller en process påverkas. OLA står för objektiva fakta, lösningar och agerande. Deltagandet i OLA-arbetet är frivilligt. Såväl myndigheter som företag och organisationer kan delta.

Vilka områden som blir föremål för ett projekt inom OLA baseras på vilken omfattning problemet har, vilka avgränsningar som krävs och utifrån i vad mån ”nya” aktörer kan göras delaktiga i trafiksäkerhetsarbetet.

I varje nationellt OLA-projekt har en samlad olycksproblematik identifierats för en viss trafikantgrupp, en fordonstyp eller en olyckstyp. Som exempel på ett sådant projekt kan nämnas Moped-OLA. Projektet handlade om säkrare mopedtrafik. Projektet inleddes till följd av att antalet omkomna mopedister hade ökat. Arbetet avslutades 2004 genom att de medverkande aktörerna tecknade vissa avsiktsförklaringar.

7.6.7 Intelligentas transportsystem

ITS är ett samlande begrepp för intelligenta transportsystem. Systemen är avsedda att stödja trafikanterna genom att förse dem med aktuell och korrekt information om trafiken. Genom att få tillgång till sådan information kan en trafikant lättare hitta ett effektivt, säkert och miljövänligt sätt att genomföra sin resa på.

ITS är alltså ett sätt att utnyttja teknik och IT-lösningar för att göra det lättare och säkrare att resa genom att utnyttja det befintliga vägnätet så bra som möjligt. ITS möjliggör en bättre överblick och styrning av trafiken. ITS kan bl.a. användas för att ge tillgång till uppdaterad trafikinformation inte bara inför resan utan även fortlöpande under denna. Som exempel kan nämnas möjligheter att via nätet få information om trafikläget t.ex. på Trafikverkets hemsida, via reseplanerare på söktjänster på nätet och GPS. Andra exempel är smarta trafiksignaler som anpassas efter trafikflödet. Även fordon i sig kan bli föremål för användning av ITS. Som exempel kan nämnas fordon med inbyggd hastighetsvarning eller hastighetsanpassning, kövarning och automatisk inbromsning.

Hittills synes fokus mycket ha legat på bilen och andra motorfordon, men det torde kunna finnas en potential att utnyttja ITS för cykel och cykling, t.ex. genom att skapa möjligheter för cyklister att få tillgång till information om förseningar i kollektivtrafiken.

7.7 Cykelvägar

7.7.1 Fysisk planering och systemsyn

För att åstadkomma sammanhängande, gena och attraktiva cykelvägnät behövs aktiv planering genom regionala och kommunala cykelplaner. Dessa kan ge underlag till översiktsplanen eller ingå i den. På kommunal nivå står de också i ett samspel med trafikstrategi och/eller trafikplan. Poängen med dessa yttäckande planer är att de behandlar ett geografiskt område från ett systemperspektiv och att de ska hantera och analysera tillgängligheten i den befintliga strukturen och lokalisera åtgärdsbehov av olika slag som kan förbättra tillgängligheten och kvaliteten i cykelnätet med utgångspunkt i de olika cyklistgruppernas behov och relevanta målpunkter. På systemnivå är det också angeläget att hantera maskvidden i nätet utifrån målsättningar om generell tillgänglighet. Det är endast de viktigaste målpunkterna som kan definieras.

Ett tillgängligt, gent och användbart cykelnät kan utvecklas både genom att förbättra den befintliga strukturen som genom att skapa nya, gena och attraktiva cykelvägar med utgångspunkt i de olika cyklistgruppernas behov. I den systeminriktade planeringen identifieras cykelstråk och saknade länkar som behövs för att länka samman stråk av dignitet och med olika huvudfunktion, t.ex. snabbt pendlingsstråk respektive ett rekreativstråk. Den systeminriktade planeringen bör även behandla cykelvägens juridiska status, dvs. vilket tillträde väghållaren har till den och om detta behöver säkras mer långsiktigt än genom avtal.

Vissa åtgärder för att förbättra systemet kan genomföras utan någon ytterligare särskild fysisk planering. I vissa fall måste saknade länkar hanteras med detaljplaneändringar eller tas om hand vid detaljplanering av utbyggnadsområden. I vissa fall, särskilt när det gäller längre stråk utanför bebyggelse behövs en fysisk planering som kan utveckla anläggningen som en helhet.

Strukturfrågorna måste behandlas på en övergripande planeringsnivå, där man definierar vilka stråk som måste utvecklas och vad som är viktigt för planeringen i dessa stråk. Att definiera och hantera utvecklingen av cykelvägar som ett allmänt intresse är kärnfrågan från planeringssynpunkt. Ett allmänt intresse ska ingå i en process från formulering av intresset till planering och avvägning gentemot andra intressen fram till genomförande. För att ett allmänt intresse ska få tyngd krävs ett system inom vilket intresset kan hanteras och hävdas. Fysisk planering har ett varaktighetskrav, att planeringen ska genomföras för att tillgodose långsiktiga behov och att den kan resultera i genomförande på grundval av juridiskt fastlagd och varaktig reglering av markanvändningen.

7.7.2 Vad är en bra cykelväg?

En bra och jämn beläggning, en bra konstruktion och ett väl fungerande underhåll tillsammans med ett gott driftarbete är viktiga faktorer för att göra det mer attraktivt att cykla. Det kan sägas finnas fem kvalitetskriterier för cykelvägar: kontinuitet, genhet, attraktivitet, säkerhet och komfort. Med kontinuitet avses att ett cykelvägnät bör vara sammanhängande. Med genhet avses både kort restid och kort resväg. Med attraktivitet avses hur attraktiv cyklisten upplever vägen med hänsyn till kvalitet, överskådlighet och hur omgivningen och tryggheten växlar. Med säkerhet avses

både reella och upplevda risker. Slutligen avses med komfort hur jämn vägytan är samt förekomsten av hinder och andra svårigheter att ta sig fram. Till stora delar påverkas dessa kriterier av hur cykelvägar anläggs och utformas, men de påverkas också av drift- och underhållsåtgärder. Det är främst i relation till komfort- och säkerhetskriterierna som drift och underhåll är av betydelse. Det bör också framhållas att det kan förekomma skillnader i vad som objektivt sett är en säker cykelväg och i hur trygg den faktiskt upplevs av användarna.⁵

7.7.3 Cykelvägnätets utformning

Cykelvägnätet delas vanligtvis upp i huvud- och lokalnät. Vid arbetspendling utnyttjas många gånger både lokalnätet och huvudnätet. Uppdelningen i vägnätstyper påverkar både utformning, reglering samt drift och underhåll av den enskilda cykelvägen. Generellt kan sägas att standarden på huvudnätet är högre och att det nätet brukar prioriteras vintertid.⁶

Med huvudnät avses det vägnät inom tätorten som främst är tänkt att användas för cykling längre sträckor till olika större målpunkter i tätorten. Huvudnätet förenar olika stadsdelar och vissa viktigare målpunkter inom tätorten. Med målpunkter avses bl.a. stadskärna, skolor, sjukhus och resecentra. Lokalnätet är i stället tänkt att användas vid färd kortare sträckor inom en stadsdel. Lokalnätet är inte bara uppbyggt av cykelvägar utan består många gånger även av mindre gator med blandtrafik. I lokalnätet ställs oftast lägre krav på kontinuitet och färdhastighet än vid färd i huvudnätet.⁷

7.7.4 Drift och underhåll

Betydelsen av drift och underhåll av cykelvägar och diskussionen kring denna typ av åtgärder har ökat på senare tid. Orsakerna är bl.a. att cykelvägar används i större utsträckning än tidigare och att dagens cyklister håller högre hastighet, har mer avancerade cyklar och använder cykelvägarna även vintertid. Vidare har cykeln som fordon utvecklats och det finns i dag många varianter av cyklar som ställer andra krav både på cykelvägars utformning och på drift och

⁵ Niska (2011), s. 14–15.

⁶ Niska (2011), s. 16.

⁷ Niska (2011), s. 15–16 och 65.

underhåll. En annan faktor som lett till en ökad fokusering på åtgärderna är olycksstatistiken. Singelolyckor är det största säkerhetsproblemet för cykeltrafikanter. Över 70 procent av de cyklister som skadas i trafiken skadas i singelolyckor. Många gånger kan olycksorsaken kopplas till väglaget eller brister i vägytan. Om man tittar till skadans allvar finner man att singelolyckorna svarar för cirka 50 procent av de mycket svåra olyckstillbudena. Vidare är 40 procent av singelolyckorna kopplade till brister i drift och underhåll. Singelolyckor bland cyklister, och även svåra cykelolyckor, skulle alltså i stor utsträckning kunna undvikas genom att cykelvägar konstruerades korrekt och genom att drift och underhåll sköttes.⁸

Drift och underhåll påverkar dock inte bara cyklisters säkerhet utan även komforten och framkomligheten. Cykelvägar som håller en god standard gör att fler väljer att cykla.⁹

Ett bra och effektivt drift- och underhållsarbete kräver samverkan mellan dem som arbetar med det respektive dem som arbetar med planering och utformning. Genom att samverka är det både möjligt att anlägga bra cykelvägar för cyklisterna och vägar som är utformade på ett sätt som underlättar drift och underhåll.¹⁰

För att drift och underhåll ska kunna utföras så bra som möjligt är det en fördel om det är känt vilka krav på drift och underhåll som bör ställas på skilda cykelvägar, dvs. vilka vägar som bör prioriteras. Ett sätt att utröna detta är att utnyttja Swedish Traffic Accident Data Acquisition, STRADA, som är ett informations-system som innehåller data om skador och olyckor inom hela vägtransportssystemet. Systemet bygger på uppgifter från både polisen och sjukvården. Det är också viktigt för de som sköter drift och underhåll att känna till var och när cykeltrafiken är som intensivast. Vidare måste cykelvägnätet med jämna mellanrum inventeras och tillståndsbedömas för att de som arbetar med drift och underhåll ska få kännedom om dels var underhållsbehovet finns, dels hur stort det är.¹¹

Ett annat databassystem av intresse i sammanhanget är Nationella Vägdatan, NVDB. NVDB är en heltäckande vägdatan för Sverige. Det innebär att alla vägar, gator, torg, färjeleder och andra leder eller platser som används för trafik med motorfordon ska ingå

⁸ GCM-handboken (2010), s. 26 och Niska (2011), s. 7 och 63.

⁹ Niska (2011), s. 7, 11, 63–64 och 101.

¹⁰ GCM-handboken (2010), s. 26.

¹¹ GCM-handboken (2010), s. 26.

i NVDB. Det är även möjligt att lägga in cykelvägar, men det är inte en obligatorisk uppgift. I dag läggs cykelvägar in som frivillig data och det ligger i dagsläget (mars 2011) ca 850 mil cykelvägar i NVDB, varav endast 30 är statliga. En diskussion pågår inom Trafikverket om att göra uppgiften att lägga in data för statliga cykelvägar till en obligatorisk uppgift. I diskussionen föreslås att en inventering av befintliga statliga cykelvägar skulle kunna genomföras och data för dessa vara inlagda i NVDB inom ett par år. Uppgifterna för cykelvägar som redan i dag på frivillig basis läggs in är bl.a. cykelvägstyp (cykelbana, cykelstråk eller cykelöverfart), belysning, typ av separation från vägbana (kantsten, räcke eller skiljeremsa), vägbredd, slitlager, reglering vid korsning, bro, tunnel och eventuellt namn. I databasen finns information om alla statliga, kommunala och enskilda vägar i Sverige. NVDB drivs av Trafikverket i samverkan med Lantmäteriet, SKL, Skogsnäringen och Transportstyrelsen. I dagsläget är alltså företeelser relaterade till cykelvägar enbart delvis inrapporterade till databasen och databasen kan därför inte utnyttjas till sin fulla potential inom detta område. Det är därför mycket angeläget att även cykelvägar läggs in i NVDB, både statliga och kommunala sådana.

Konstruktionskrav och standardkrav avseende drift och underhåll av cykelvägar

Tidigare Vägverket (numera Trafikverket) har tagit fram vissa krav för cykelvägar. Kraven avser främst cykelvägarnas konstruktion och geometriska utformning. Normerna är endast rådgivande, utom för statliga väghållare där vissa bindande regler finns. Normerna följs dock i princip även av kommunala väghållare.

Tidigare gällde konstruktionskrav enligt ATB VÄG 2005. ATB VÄG 2005 var en allmän teknisk beskrivning (ATB) och innehöll krav på byggande, underhåll och bärighetsförbättring av vägobjekt. ATB VÄG 2005 slutade gälla 2006/2007 och i stället gäller nu TRVK (Trafikverkets krav) Väg för projektering och AMA/TRVAMA/TRVKB (Allmän material- och arbetsbeskrivning, Trafikverkets allmän material- och arbetsbeskrivning, Trafikverkets krav på beskrivningstext) för material, utförande, kontroll. AMA är en allmän material- och arbetsbeskrivning. KB är en kravbeskrivning. Den konstruktiva utformningen beskrivs i TRVK Väg för både cykelväg och cykelstig eller som de numera benämns av

Trafikverket sommarcykelväg. Cykelvägen har minimitjocklek samt ett bitumenbundet lager. Med bitumbundet lager avses bindemedel av kolväten, dvs. asfalt i vardagligt tal. Sommarcykelvägen är inte avsedd att användas vintertid och har inga krav på ytan mer än att ytskiktet inte ska försvåra användning, dvs. det går bra med ett grusslitlager på toppen. TRVK Väg (TRV 2011:072, TDOK 2011:264) är ett trafikverksdokument som innehåller Trafikverkets tekniska krav vid dimensionering och konstruktiv utformning av vägöverbyggnad och avvattningsystem. TRVK Väg är av dokumenttypen krav och en del av Trafikverkets anläggningsstyrning. Den används fr.o.m. den 15 juni 2011 vid projektering av vägöverbyggnader och avvattningsystem.

För den geometriska utformningen gäller VGU. För statliga vägar finns även vissa tvingande utformningsregler. VGU omfattar även förbättringsarbeten där man till största delen arbetar med åtgärder i befintlig vägsträckning. Detta behandlas i ett supplement, VGU – Geometrisk utformning vid förbättringsarbeten, som är tänkt att vara ett stöd vid denna typ av projekt. VGU-supplementet anger standardnivåer och värden för sidoområdet, horisontalkurvatur, tvärfall, vertikalkurvatur och sikt i korsningar. Även TRAST 2007 och GCM-handboken 2010 är av intresse i sammanhanget då även de innehåller goda råd och exempel på vägutformning.¹²

För cykelvägar längs det statliga vägnätet finns också standardkrav för drift och underhåll. Det är sällan kommunerna tillämpar dessa krav utan oftast tillämpar de i stället egna lokala standarder. Vidare har kommunerna många gånger olika sätt att organisera drift och underhåll. Situationen kompliceras ytterligare av att en cykelväg många gånger sköts av olika väghållare. Dessa omständigheter sammantaget och var för sig gör att standarden kan variera längs en cykelvägs sträckning, vilket kan vara ett stort problem för cyklister som färdas på cykelvägen.¹³

Den rådande uppfattningen är att cykelvägar bör konstrueras i enlighet med de riktlinjer som finns för cykelvägar längs det statliga nätet även om väghållaren är kommunal, medan det anses finnas ett behov av egna standardkrav för drift och underhåll. Skälet är att förutsättningarna kan se väldigt olika ut på olika orter, oaktat att effekterna av en brist i driften eller underhållet blir densamma för den enskilde cyklisten. Detta gäller främst i förhållande till vintertidsdrift samt sopning och har sin grund i att kostnaderna kan

¹² Niska (2011), s. 16.

¹³ Niska (2011), s. 27.

variera kraftigt över landet för att hålla samma standard. GCM-handboken innehåller dock ett helt kapitel om drift och underhåll som i olika avseenden ger vägledning för vad som bör beaktas vid drift och underhåll.¹⁴

För enskilda vägar är det den enskilde privata väghållaren som bestämmer standarden, även om det finns vissa krav i de fall statsbidrag utgår till vägen.

Konstruktionskrav

Hur en väg ska konstrueras avgörs av uppskattad trafiklast (tyngden av trafiken) och vilken typ av undergrund (den befintliga marken under konstruktionen) som vägen anläggs på. Begreppen används sällan i dag. Trafiklasten, är betydligt lägre för cykelvägar än för bilvägar. Trots detta måste cykelvägar oftast konstrueras så att de klarar en trafiklast som överstiger den som cykeltrafiken skapar. Skälet är att även underhållsfordon och utryckningsfordon måste kunna ta sig fram på cykelvägen. Vidare gör överdimensioneringen att cykelvägen bättre står emot tjälskador och skador orsakade av växtrötter. Konstruktionskraven påverkar alltså också möjligheterna och behovet av att underhålla och sköta driften av cykelvägen.¹⁵

Som framgår ovan innehåller TRVK Väg vissa konstruktionskrav för cykelvägar. I TRVK Väg behandlas bl.a. vägens beläggning. Som sagt tidigare baserar landets kommuner som regel sina konstruktionskrav på denna. Vissa anpassningar görs dock till lokala förhållanden och det händer också att kommuner väljer att förenkla kraven.¹⁶

Standardkrav

Det är oklart hur de standardkrav och riktlinjer för skötsel av cykelvägar som i dag tillämpas tillkommit. De bygger till största delen på erfarenhet och praxis, men inte så ofta på studier angående effektsamband. Standardkraven baseras sällan på vilka behov cyklisterna har utan oftare på de krav som ställs för biltrafik samt av den ekonomiska verkligheten. Modellerna för standardkrav är ofta avsedda för cykelfält eller cykling i blandtrafik och inte för separata

¹⁴ GCM-handboken (2010), s. 28.

¹⁵ Niska (2011), s. 17.

¹⁶ Niska (2011), s. 17–18.

cykelvägar. Väghållarna och cyklisterna har många gånger olika uppfattning om standardens nivå. Cyklisternas upplevelse är att standarden är lägre än den standard väghållarna menar att de tillhandahåller. I dag finns, endast i begränsad omfattning, dokumenterad forskning om standardkrav för cykelvägar. Den forskning som finns inom området kommer från USA, men gäller i princip inte standardkrav för separerade cykelvägar utan de krav som ställs på drift och underhåll för cykeltrafik i blandtrafik eller på cykelfält. Därtill är oftast de rekommendationer som ges i forskningen för drift och underhåll av cykelvägar mycket allmänt hållna.¹⁷

I dag finns standardkraven för statliga väghållare preciserade i en publikation som fastställdes 2010, Standardbeskrivning för grundpaket drift (SBD). Standardkrav finns också i Beläggningsstrategin för underhåll av belagd väg. I praktiken tillämpas standardkraven i SBD:n på underhållet av de cykelvägar som ingår i grundpaket drift.

Barmarksförhållanden

I TRAST finns vissa rekommendationer angående krav på cykelvägar vid barmarksförhållanden. Kraven är allmänt formulerade. Cykelvägar i huvudnätet bör enligt TRAST vara utan skarvar och ojämnheter medan cykelvägar som är en del av lokalnätet bör erbjuda en god komfort för cyklisterna och sakna större ojämnheter. Som god standard anses för huvudvägnätet vara att glassplitter tas bort och trafikfarliga hål lagas inom 24 timmar efter upptäckt eller anmälan och för lokalnätet gäller 48 timmar. Vissa krav beträffande jämnhet vad gäller nybyggda cykelvägar finns i TRVK Väg. Krav beträffande friktion återfinns också i dokumentet. Därutöver har regioner och kommuner vissa egna tillståndskrav.¹⁸

Vinterväghållning

Cyklister ställer särskilda krav på vinterväghållningen. Trafikverket har utfärdat ett antal publikationer som gäller krav på vinterväghållning. VV ATB VINTER 2003 (Vägverket Publ. 2002:148) har överförts till och inarbetats i SBD sedan november 2009. VINTER

¹⁷ Niska (2011), s. 7, 65 och 79–80.

¹⁸ Niska (2011), s. 65–67.

2003 (Vägverket publ. 2002:147) finns däremot kvar. Publikationen används av Trafikverket som ett verktyg för enligt vilken standardklass underhållet ska ske.

Cykelvägar delas in i två standardklasser. Standardklasserna är hög och normal. Standardklass hög är avsedd att tillämpas på cykelvägar med mycket trafik. Denna typ av cykelvägar återfinns många gånger nära serviceboenden, skolor och resecentra. Tidpunkten för när åtgärderna enligt kraven ska påbörjas är desamma för de två standardklasserna. Däremot skiljer sig kraven på inom vilken tid åtgärden ska vara avslutad. Kraven sätts högre för cykelvägar i den högre standardklassen. Utöver de åtgärds-kriterier som nyss redovisats följer av Trafikverkets regelverk att det i korsningar och vid övergångsställen inte får förekomma snövallar som kan vara till hinder för personer med funktionsnedsättning. Sopning och sandupptagning ska utföras på hela det belagda vägnätet, dvs. även gång- och cykelvägar, och på ett sådant sätt att varken trafikanter eller omgivning utsätts för damm. Om mekanisk halkbekämpning används får stenstorleken inte överstiga en viss storlek. Som nämnts tidigare är det i dag inte vanligt att Trafikverkets regelverk för vinterdrift används som utgångspunkt när kommuner antar standardkrav för de kommunala cykelvägarna. Kommunerna har dock sina egna standardkrav för vinterväghållning. Däremot är kraven tillämpliga för cykelvägar längs det statliga vägnätet. Cykelvägar brukar prioriteras högst av de vägytor som finns i en kommun.¹⁹

Kostnaderna för väghållning

Kunskapen om kostnaderna för att underhålla och sköta driften av cykelvägar är bristfälliga. Orsaken är att kostnaderna sällan särredovisas. I stället redovisas kostnaderna per åtgärd för hela vägnätet. I vissa kommuner går det dock att få fram särredovisade siffror. Kostnaderna kan variera starkt från kommun till kommun. Kostnadernas storlek påverkas av flera faktorer; exempelvis vägnätets längd, ambitionsnivån och beräkningssättet. Vidare kan även yttre omständigheter som klimat och markförhållanden påverka kostnadsstorleken. Kostnaderna kan också variera över tid. Det är i dag i princip inte möjligt att jämföra kostnaderna vare sig kommuner emellan eller från år till år. Kommunala väghållare framhåller

¹⁹ Niska (2011), s. 72.

att det största problemet inom drift och underhåll är brist på resurser.²⁰

Uppföljnings- och kontrollansvaret

Underhåll och drift bör följas upp och kontrolleras. Uppföljning och kontroll är ett sätt att se om beslutad standard hålls. Fortlöpande uppföljning och efterföljande åtgärdande kan också minimera antalet brister som kräver akut åtgärd. I vilken omfattning man undersöker brister i cykelvägar varierar både vad avser omfattning och på vilket sätt. Det är först på senare tid som inventeringarna kommit att omfatta brister i vägytan och inte bara utformningen. Hur och i vilken utsträckning en kommun kontrollerar hur standardkraven för drift och underhåll uppfylls varierar. Inventering av bristfälligheter på cykelvägar förekommer dock. Kännedomen om vilken standard cyklisterna erbjuds är liten. En kommun kan ha vissa uppsatta standardkrav men det är inte säkert att cykelvägarna i realiteten lever upp till den standarden. Manuella inspektioner är alltid subjektiva och även om de är bra behöver de kompletteras med objektiva mätningar av jämnhet, textur och friktion.²¹

Enligt Trafikverket är det centrala att beställaren tillser att entreprenörer levererar det som beställts. Trafikverket har i detta syfte tagit fram en stickprovmodell. Syftet är att genom stickprov utvärdera i vilken mån det som beställts enligt kontrakt också levereras. Modellen togs i bruk med början 2012. I sammanhanget kan även nämnas den handledning för komfortmätning av cykelvägar som SKL tagit fram.

Trafikverkets arbete med att ta fram en grundläggande standard

Inom Trafikverket pågår ett arbete med att ta fram en grundläggande nationell standard för cykelvägar där staten är att anse som väghållare. När väl en grundläggande standard tagits fram är tanken att denna ska finjusteras baserat på effektsamband. Standarden ska alltså kopplas mot effekter eftersom en spricka eller ojämnhet i vägbeläggningen har lika stor effekt eller påverkan i förhållande till cyklistens komfortupplevelse och säkerhet oaktat var i landet

²⁰ Niska (2011), s. 45–46, 94 och 99.

²¹ Niska (2011), s. 7–8, 90 och 104.

cykelvägen är belägen. Däremot kan det inom området drift, t.ex. vinterväghållning och sopning, vara så att förutsättningarna över landet växlar i det att det kan krävas olika åtgärder och/eller omfattning av åtgärder för att uppnå samma standard och därmed medföra olika ekonomiska kostnader. Funktionaliteten är dock också här densamma, dvs. om det är lika halt på två platser i landet så är olycksrisken för den enskilde cyklisten densamma. För att kunna finjustera standarden är det nödvändigt att ytterligare studera effektsambanden mellan drift och underhåll och cyklisters komfort och säkerhet. I nuläget pågår inte något arbete med att se om det är möjligt att i någon mån överföra standarden till det kommunala cykelvägnätet och inga kontakter har heller tagits i detta avseende med t.ex. SKL. Däremot är avsikten att sprida kunskap om utredningar och goda exempel som finns inom drift- och underhållsområdet.

7.8 Överväganden

7.8.1 Inledning

I mitt uppdrag ingår att se över de regler och förutsättningar som reglerar planering och utformning av trafikmiljön, dvs. bestämmelser som gäller övergripande planering, detaljplanering och utformning av trafikmiljön. Syftet ska vara att medverka till ökad och säker cykling

Tillgången till en bra cykelinfrastruktur är som framgått tidigare viktig för att främja cykling, både inom och mellan tätorter. Större delen av dagens cykling sker inom tätort. Cyklingen långa sträckor mellan tätorter och inte alltid inom samma kommun ökar dock. Detta innebär att även kravet och behovet av att bygga upp en välfungerande infrastruktur med cykelvägar ökar. Att tillskapa en sådan infrastruktur är också ett sätt att öka cyklingen ytterligare och därtill göra den säkrare om den utformas på ett bra sätt, både vad avser befintlig och framtida infrastruktur. Att åstadkomma detta är ytterligare ett sätt att uppnå de transportpolitiska målen, men en ökad cykling får effekter även på de miljöpolitiska målen.

Jag har i framställningen nedan fokuserat på att se vilka möjligheter det finns att åstadkomma en mer utbyggd och bättre cykelinfrastruktur inom ramen för befintliga system och befintlig lagstiftning med beaktande av de reformer som är på gång inom området. I

den mån jag funnit att det finns problem som inte synes kunna lösas inom ramen för dessa har jag övervägt om lagändringar eller andra förändringar är påkallade.

I mitt uppdrag ingår också att se över reglerna för drift och underhåll av cykelinfrastruktur. Detta kan t.ex. avse ansvarsfördelningen för drift och underhåll mellan dagens cykelväghållare; stat, kommun och enskilda. Det kan också gälla vilka närmare krav som ställs på drift- och underhållsstandarden och hur denna bör övervakas och följas upp.

Bristande drift och underhåll påverkar som framgår ovan cyklingsfrekvensen negativt. I forskning har konstaterats att genom en god drift- och underhållsstandard på cykelvägar kan människor påverkas att välja cykeln som färdmedel. Drift- och underhållsstandarden påverkar såväl cyklistens säkerhet och trygghet som komfort och framkomlighet. Samtliga dessa faktorer påverkar starkt benägenheten att cykla. Det är därför viktigt med en god drift och ett gott underhåll. Det sistnämnda bör gälla året runt. Att drift- och underhållsåtgärder är av stor vikt för cyklingsfrekvensen och markant påverkar risken för olyckor bland cyklister (främst singelolyckor) har kunnat konstateras genom forskning och andra studier som bedrivits under senare tid. Även inom GNS har den starka kopplingen mellan drift och underhåll och olycksfrekvensen för cyklister uppmärksammas. Frågorna uppmärksammas även i GCM-handboken. Jag kommer nu att överväga i vad mån det kan finnas ett behov av förändringar.

7.8.2 Behovet av en fortsatt utbyggnad av cykelinfrastrukturen

Bakgrund

Sedan lång tid tillbaka har som framgått av redogörelsen ovan cykeln setts som ett fordon som används för att ta sig fram lokalt och som främst används vid resor upp till tre kilometer. På senare tid har cykeln också för sträckor upp till fem kilometer och ibland ännu längre setts som ett fordon som kan ersätta bl.a. bilen. Enligt Konsultrapporten har det dock, i vart fall under 2010–2011, också kommit att riktas uppmärksamhet mot att det finns ett behov av ett mer övergripande cykelvägnät, dvs. ett nät som binder samman orter, stadsdelar och skilda målpunkter både i tätortsområden och

på landsbygd. I storstadsregionerna finns enligt Konsultrapporten en tendens att cykelresorna blir längre. Det blir allt vanligare att en cyklist färdas över kommungränserna och att resan sker både längs det statliga och det kommunala vägnätet. Det har vidare också kunnat noteras ett ökat intresse för rekreations- respektive turismcykling.²²

Enligt Konsultrapporten måste cykelvägnätet vara väl utbyggt, gent och sammanhållet för att cykeln ska komma till sin rätt. I länder där cyklingsfrekvensen är hög (t.ex. Nederländerna, Danmark och Tyskland) är ofta infrastrukturen för cykel väl utvecklad och trafikantgrupper till stor del separerade. För att ett sådant cykelnät ska kunna byggas upp måste enligt Konsultrapporten bl.a. lagstiftningen underlätta en sådan uppbyggnad. Lösningen ligger dock inte endast i en lagstiftning som skapar möjlighet för en sådan uppbyggnad. Det krävs också att frågan prioriteras politiskt både nationellt, regionalt och kommunalt, att tillräckliga ekonomiska resurser avsätts samt att planeringen av cykelinfrastruktur behandlas inom ramen för planeringen av övrig infrastruktur och att ett helhets- och trafikslagsövergripande synsätt används. Ett sådant synsätt har alltmer kommit att utvecklas och cykling har mer och mer börjat betraktas som ett eget transportsätt med egna krav och behov.²³

Frågan är då om de lagar och system som används vid planeringen av cykelinfrastruktur i Sverige på något sätt försvårar eller hindrar att en bra cykelinfrastruktur byggs upp eller om det skulle behövas ytterligare regler på området för att underlätta uppbyggnaden.

Systemens och lagstiftningens möjligheter generellt

Som det konstateras i Konsultrapporten har de brister som finns i infrastrukturen för cykel, och hur man ser på behovet av att åtgärda detta, fått allt större uppmärksamhet på senare år. Detta har lett till att infrastrukturen för cykel kommit att utvecklas inom ramen för nu gällande system och lagstiftning. Denna bild har förstärkts i mina kontakter med både experter, cykelorganisationer och politiker samt cykelplanerare. I Konsultrapporten har dock dragits slutsatsen att processen bör påskyndas genom vissa ändringar i systemen och i regelverket.²⁴

²² Konsultrapporten (2011), s. 55.

²³ Konsultrapporten (2011), s. 1–4 och 164–165.

²⁴ Konsultrapporten (2011), s. 164.

Det har, både av lagstiftaren och från politiskt håll, konstaterats att för att nå de transportpolitiska målen krävs samverkan och att det regionala perspektivet måste tillvaratas. Detta gäller inte minst när det gäller att bygga upp en god cykelinfrastruktur. Med god samverkan och ett ökat regionalt inflytande ökar möjligheterna att bygga ut ett sammanhängande cykelvägnät då potentialen för att samordna kommunala intressen ökar. Denna samverkan är särskilt viktig, sett mot den bakgrunden att väghållaransvaret kan växla längs en cykelväg i det att väghållaren längs en del kan vara statlig, i en annan del kommunal, men också delas av flera kommuner eller med en eller flera enskilda fastighetsägare. Detta behöver inte vara ett problem, men kan vara det om ambitionsnivån hos aktörerna växlar. I viss mån kan frågan regleras genom avtal mellan t.ex. stat och kommun där kommunen övertar ansvaret för en cykelväg längs det statliga vägnätet. Det kan också vara svårt att få gemensamma projekt att fungera på grund av olika synsätt, engagemangsnivå och prioriteringar samt finansiella resurser. Hur väl denna samverkan fungerar varierar över landet, men det finns som sagt potential att förbättra den.²⁵

På motsvarande sätt förbättras förutsättningarna genom det trafikslagsövergripande synsätt som numera alltmer präglar processen tillsammans med ett hela resan-perspektiv. Genom att planera för samtliga trafikslag och transportsätten inom dessa simultant kan en bättre helhet skapas och flera behov tillgodoses och jämkas. Det leder också till att cykling ses som ett eget transportsätt, vilket i sin tur påverkar incitamenten att tillskapa en fungerande infrastruktur för cykling och överhuvudtaget professionaliserar hantering av cyklingsfrågor. Tidigare har infrastruktur för cykling inte prioriterats utan många gånger har annan infrastruktur planerats först och separat. När den varit på plats har behovet av, om ens då, en cykelinfrastruktur uppmärksammas. I dag, även om det kan variera över landet, prioriteras cykling på ett annat sätt. Genom att börja hantera cykling som ett eget fullvärdigt transportsätt och planera för den som det tidigare planerats för biltrafiken kan en riktigt god cykelinfrastruktur byggas upp. Vidare planeras cykelinfrastruktur och drift och underhåll av cykelvägar i dag i betydligt större utsträckning utifrån cyklingens särskilda behov.²⁶

Generellt sett ger gällande lagstiftning och planprocesser enligt min bedömning goda möjligheter att bygga ut dagens cykelvägnät

²⁵ Konsultrapporten (2011), s. 50 och 56–57.

²⁶ Konsultrapporten (2011), s. 2.

och göra det sammanhängande, gent och attraktivt. Detta gäller både cykelvägar längs statliga vägar som cykelvägar inom och mellan kommuner. Både lagstiftning och planprocesser har också alltmer kommit att präglas av ett trafikslagsövergripande synsätt med ett hela resan-perspektiv från nationell till lokal nivå samt ett större krav på att ta regionala hänsyn. Lagstiftning och planprocesser har också i allt vidare mån, och det arbetet fortsätter, kommit att präglas av samverkan. Min uppfattning, vilken också får stöd i Konsultrapporten, är alltså att det med några få undantag, inte finns regler som hindrar eller på något annat sätt begränsar tillkomsten av en god cykelinfrastruktur utan att de brister som finns till största delen handlar om hur lagstiftningen, till följd av politiska och finansiella prioriteringar, tillämpas samt i att det inte alltid anläggs ett synsätt som är trafikslagsövergripande och där cykling ses som ett eget transportsätt.

För att åstadkomma sammanhängande, gena och attraktiva cykelvägnät behövs aktiv planering genom regionala och kommunala cykelplaner. Dessa kan ge underlag till översiktsplanen eller ingå i den. På kommunal nivå står de också i ett samspel med trafikstrategi och/eller trafikplan. Poängen med dessa yttäckande planer är att de behandlar ett geografiskt område ur ett systemperspektiv och att de ska hantera och analysera tillgängligheten i den befintliga strukturen och lokalisera åtgärdsbehov av olika slag som kan förbättra tillgängligheten i den befintliga strukturen samt tillgängligheten och kvaliteten i cykelnätet med utgångspunkt i de olika cyklistgruppernas behov och relevanta målpunkter. På systemnivå är det också angeläget att hantera maskvidden i nätet utifrån målsättningar om generell tillgänglighet. Det är endast de viktigaste målpunkterna som kan definieras.

Ett tillgängligt, gent och användbart cykelnät kan utvecklas både genom att förbättra den befintliga strukturen som genom att skapa nya, gena och attraktiva cykelvägar med utgångspunkt i de olika cyklistgruppernas behov. I den systeminriktade planeringen identifieras cykelstråk och saknade länkar som behövs för att länka samman stråk av dignitet och med olika huvudfunktion, t.ex. snabbt pendlingsstråk respektive ett rekreationsstråk. Den systeminriktade planeringen bör även behandla cykelvägens juridiska status, dvs. vilket tillträde väghållaren har till den och om detta behöver säkras mer långsiktigt än genom avtal.

Vissa åtgärder för att förbättra systemet kan genomföras utan någon ytterligare särskild fysisk planering. I vissa fall måste sak-

nade länkar hanteras med detaljplaneändringar eller tas om hand vid detaljplanering av utbyggnadsområden. I vissa fall, särskilt när det gäller längre stråk utanför bebyggelse behövs en fysisk planering som kan utveckla anläggningen som en helhet.

Strukturfrågorna måste behandlas på en övergripande planeringsnivå, där man definierar vilka stråk som måste utvecklas och vad som är viktigt för planeringen i dessa stråk.

Att definiera och hantera utvecklingen av cykelvägar som ett allmänt intresse är kärnfrågan från planeringssynpunkt. Ett allmänt intresse ska ingå i en process från formulering av intresset till planering och avvägning gentemot andra intressen fram till genomförande. För ett allmänt intresse ska få tyngd som sådant krävs ett system inom vilket intresset kan hanteras och hävdas. Fysisk planering har ett varaktighetskrav, att planeringen ska genomföras för att tillgodose långsiktiga behov och att den kan resultera igenomförande på grundval av juridiskt fastlagd och varaktig reglering av markanvändningen.

Regionala systemanalyser och åtgärdsvalsarbete är nyckelfrågor där cykeltrafikens möjligheter kan utvecklas på systemnivå och därmed bättre komma in rätt i egenskap av eget transportsätt som kan fylla en funktion såväl regionalt som lokalt. På de olika nivåerna behövs olika underlag för att få fram detta och särskilda cykelplaner har ett stort värde i detta sammanhang.

Frågor kopplade till väghållaransvaret

Liksom för andra vägar är ansvaret för cykelvägar delat mellan stat, kommun och enskilda fastighetsägare beroende på om det rör sig om allmän väg, gator och vägar inom detaljplanelagt område eller enskilda vägar. I väglagen, plan- och bygglagen, PBL, och anläggningslagen, AL, finns bestämmelser avseende ansvarsfördelningen för väghållningen i Sverige. Även miljöbalken, MB, förordningen om statsbidrag till enskild väghållning samt lagen om särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning med tillhörande förordning påverkar väghållaransvaret och dess former direkt eller indirekt. I begreppet väghållning innefattas anläggande av cykelvägar samt drift och underhåll.

Generellt och förenklat kan sägas att väghållaransvaret fördelar sig på så sätt att en väghållare svarar för cykelvägar inom sitt väghållningsområde.

Staten ansvarar för de cykelvägar som löper längs det statliga vägnätet, dvs. längs de allmänna vägarna. Dessa cykelvägar är, om de anlagts med stöd av väglagen, väganordningar och måste ha ett funktionellt samband med den statliga vägen för att kunna anläggas. Det är inte möjligt att anlägga en cykelväg enligt väglagen om ett sådant samband saknas. En cykelväg ska ha ett tydligt funktionssamband med en statlig väg för att staten ska vara väghållare.

Kommunerna ansvarar för övriga cykelvägar inom respektive kommungräns. Därutöver finns enskilda vägar där enskilda fastighetsägare svarar för vägen. För att en enskild väg ska kunna upplåtas för allmän cykeltrafik ställs särskilda krav, däremot kan cykling ske på dessa enligt allemansrättsliga principer. Vidare tillskapas cykelvägar även på andra sätt än enligt väglagen, PBL eller AL, nämligen genom nyttjanderättsavtal eller andra typer av avtal. Möjligheterna att tillskapa långa strukturer enligt PBL är dock begränsade.

Gränserna för ansvaret är, liksom beträffande andra vägar, inte alltid helt klara och dagens uppdelning av väghållaransvaret är inte helt oproblematiske. Ansvarsfördelningen har i olika sammanhang kritiserats som svåröverskådlig, otidsenlig och ineffektiv både ur ett allmänt samhällsperspektiv och ur ett ekonomiskt perspektiv. Denna problematik är inte isolerad till cykelvägar utan gäller väghållaransvaret generellt. Det var mot denna bakgrund som det inom Trafikverket i samarbete med SKL och REV inleddes ett projekt med syfte att göra en översyn av väghållaransvaret, även för cykelvägar.

Särskilt stora verkar problemen vara när det gäller cykelvägar som ska förbinda två eller flera kommuner, men också beträffande cykelleder för rekreation och turism. Uppfattningen om hur stort problemet är synes variera och också uppfattningen beträffande hur problemet bör lösas. Problemen uppstår när det finns en obalans mellan berörda kommuners intresse av cykelvägen. Det är vanligt att kommunerna i dessa fall gör gällande att staten bör ha ansvaret för denna typ av mellankommunala eller regionala cykelvägar genom att ansvaret läggs på staten på regional nivå, dvs. genom kopplingar till länsplaneupprättarna och Trafikverkets regioner. Detta har gjorts gällande i Konsultrapporten och också av cykelorganisationer och i någon mån även från myndighetshåll. Som skäl för detta har anförts att det i vissa fall kan vara så att tillkomsten av en sådan cykelväg hindras för att orterna ligger i skilda kommuner och intresset av samt prioriteringarna i de båda kommunerna att anlägga en

sådan cykelväg går isär. Ett annat argument som framförts, för att det skulle vara ett statligt ansvar att anlägga denna typ av cykelvägar, är att cykelvägarna till stora delar kan anses motsvara bilvägar mellan orter och där ligger ansvaret enligt väglagen på staten.

Förutom att det förekommer en diskussion kring var ansvaret bör ligga finns det också en osäkerhet beträffande var ansvaret faktiskt ligger. Detta leder till att det är svårt att skapa ett helhetstänk kring vissa cykelstråk. Problemet är vanligt i tätbebyggda områden med flera kommuner och särskilt påtaglig verkar denna problematik vara i Stockholmsområdet.

Det saknas ett självständigt planinstrument för linjära strukturer och stråk för cyklingsändamål. Om två eller flera kommuner ska kunna anlägga en cykelväg gemensamt krävs inte bara att samtliga prioriterar frågan utan också att de samverkar och planerar anläggandet gemensamt. Detta är inte alltid lätt att åstadkomma. Det krävs också att samtliga har finansieringen på plats samtidigt. Frågan har blivit allt mer aktuell med hänsyn till cyklingens utveckling, men också eftersom fler börjar överväga att anlägga s.k. cykelmotorvägar, supercykelvägar eller cykelexpressvägar. Det finns fler begrepp för att beteckna företeelsen. I korthet är det ett huvudcykelstråk som är bredare än en vanlig cykelväg och tillåter cykling i högre hastighet. Något vedertaget begrepp eller vedertagen definition finns inte i dag.

Inom dessa områden, men även annars, krävs en samordnad planering. Kravet på en samordnad planering är centralt oaktat väghållare. De kommunala och regionala utvecklingsplanerna måste samspela och om samspel uppnås borde frågan om lokala och regionala cykelvägar vad avser planering fungera betydligt bättre. Finansiering och politisk prioritering är här centralt. Även vid samfinansiering av cykelvägar kan problem uppstå eftersom det kan inträffa att involverade kommuner inte samtidigt har finansieringen klar för sin del av stråket och att projekten därför ofta drar ut på tiden.

Jag delar den problembild som beskrivits ovan, men vill samtidigt framhålla att det är möjligt att med (nationella) klarlägganden utifrån dagens ansvarsförhållanden hitta lösningar. Det kräver dock samverkan och ett regionalt perspektiv och att det planinstrument som finns verkligen utnyttjas, liksom möjligheterna till medfinansiering.

Jag har mot denna bakgrund, men framförallt med hänsyn till att väghållaransvaret för cykelvägar enligt min uppfattning bör följa

väghållaransvaret för övriga typer av vägar, valt att avstå från att lägga något förslag till ändring beträffande ansvarsförhållandena för väghållning i väglagen, PBL och AL. En översyn av väghållaransvaret vad avser cykelinfrastruktur bör hanteras inom ramen för en generell översyn av ansvaret med ett trafikslagsövergripande synsätt. Inte heller föreslår jag i nuläget ett särskilt cyklingsplaneinstitut.

Det har påtalats att dagens regler om bidrag till enskilda vägar ställer krav på att den enskilda vägen för att bidrag ska utgå måste upplåtas även för motorfordonstrafik och att det eventuellt borde övervägas att införa en möjlighet till bidrag även om vägen endast upplåts för cykling. Jag menar dock att en sådan lösning inte är svaret på problematiken utan att denna bättre löses genom de andra möjligheter som finns att upplåta en enskild väg för cykeltrafik, t.ex. genom avtal med markägaren.

Frågor kopplade till miljöskyddsintressen

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling så att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Mark ska enligt balkens regler användas så att det från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt tryggas en god hushållning. Balken innehåller ett antal hänsyns- och hushållningsregler. Vidare återfinns i balken regler om miljö kvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar. De sistnämnda ska i vissa fall genomföras enligt väglagen och också i samband med planer och program av olika slag, t.ex. vissa planer enligt PBL. Som konstateras i Konsultrapporten kan MB:s regler i vissa fall försvåra utbyggnad av infrastruktur, eller i vart fall fördyra den. Detta är dock till stor del åtgärdat genom de lagändringar som träder i kraft den 1 januari 2013. När det gäller utbyggnaden av cykelinfrastruktur torde dock denna omständighet inte heller tidigare ha haft någon avgörande betydelse. MB:s regler tillgodoser nödvändiga intressen för att åstadkomma en hållbar samhällsutveckling och i den mån olika infrastrukturprojekt försvåras torde detta gälla i lika mån oaktat trafikslag eller transportsätt. I vissa fall torde det, som påtalas i Konsultrapporten, i stället vara så att MB:s regler främjar utbyggande av cykelinfrastruktur, bl.a. utifrån att MB beaktar intresset av det rörliga friluftslivet. Ur ett samhällsperspektiv är ett främjande av cykling och åtgärder för att få fler att cykla ett sätt att nå de miljöpolitiska målen som ligger bakom MB och att uppnå

balkens syfte med att tillförsäkra en hälsosam och god miljö samt uppnå de satta miljö kvalitetsnormerna, t.ex. vad gäller minskningen av utsläpp. Något skäl att vidta ändringar i MB finns alltså inte.²⁷

Frågor kopplade till behovet att prioritera cykeln i planeringslagstiftningen

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och plan- och byggförordning (2011:338), PBF, gäller sedan en tid tillbaka. Till stor del är lagen oförändrad jämfört med gamla PBL, plan- och bygglagen (1987:10) och många av ändringarna är endast språkliga eller redaktionella. I vissa avseenden har dock lagstiftningen ändrats. Bl.a. har processerna för plan- och bygglov förenklats och byggnadskontrollen skärpts och klimat- och miljöaspekter liksom det regionala perspektivet betonats starkare i lagen.

PBL är generell till sin utformning och genom lagens tillämpning och tolkning ska en avvägning göras mellan flera olika intressen och behov som ska tillgodoses, både allmänna och enskilda. Det finns inga bestämmelser som specifikt eller särskilt behandlar cykelinfrastruktur. Planeringen av denna infrastruktur följer samma regler och samma avvägningar ska göras som vid planeringen av annan infrastruktur och samhällsplanering.

I Konsultrapporten slås fast att det är inom ramen för PBL som en stor del av cykelinfrastrukturen kopplat till den fysiska ytan planeras och byggs. Denna slutsats stämmer väl överens med vad Trafikverket noterat i sin senaste cykelstrategi, nämligen att mycket av cyklingen sker inom Sveriges femtio största tätorter och att det är här möjligheterna för att öka cyklingen framstår som störst. Det är alltså enligt min bedömning viktigt att PBL fungerar och främjar och inte hämmar eller hindrar tillkomsten av cykelinfrastruktur om det ska vara möjligt att tillskapa ett sammanhängande, gent och attraktivt cykelvägnät.

Hur fungerar då PBL i detta avseende? Eftersom PBL i nu gällande lydelse inte varit i kraft så länge hade detta i normalfallet varit svårt att uttala sig om, då tillräckligt lång tid inte kan anses ha gått för att dra några större slutsatser om effekterna. Nu förhåller det sig dock så att dagens PBL i förhållande till gamla PBL i många avseenden är oförändrad och slutsatser kan därför i många delar baseras på erfarenheter från dennas tillämpning.

²⁷ Konsultrapporten (2011), s. 54–55.

Ett annat karaktärsdrag hos PBL som gör det svårt att generellt uttala sig om lagens effekter på cykelinfrastrukturen är att lagens karaktär av avvägningslagstiftning leder till bedömningar i det enskilda fallet och på att bestämmelserna i lagen hela tiden måste bli föremål för tolkning och kan tolkas på olika sätt. Lagen ger alltså inom vissa relativt vida ramar utrymme för skilda politiska prioriteringar varför olika resultat kan uppnås i olika kommuner. Vissa kommuner prioriterar cykling och cykelinfrastruktur och utnyttjar då PBL:s bestämmelser för att främja cykling. I andra kommuner har frågan lägre prioritet och får då inte heller samma genomslag i planeringen. Detta är en oundviklig konsekvens av lagens uppbyggnad, struktur, systematik och syfte samt dess uttryck för kommunalt självstyre. Till stora delar handlar det alltså om hur lagen tillämpas av en kommun och mindre om reglerna i sig.

Jag ser inget skäl i att ändra PBL:s grundläggande systematik och det starka uttryck den ger för den kommunala självstyrelsen. Orsakerna är huvudsakligen två; dels har lagen nyligen setts över i sin helhet, dels har lagens grundläggande principer starkt stöd och när gamla PBL tillkom var syftet också att åstadkomma en decentralisering. Jag anser att dessa grundtankar är bra och goda.

Lagen innehåller dessutom bestämmelser som ger ett visst statligt inflytande och i viss mån har dessa bestämmelser stärkts. Jag tänker då främst på att vikten av mellankommunala och regionala intressen starkare betonats i lagen liksom kravet på att hålla översiktsplaner aktuella.

PBL försvårar alltså inte explicit tillskapandet av cykelinfrastruktur. I sammanhanget kan också nämnas kopplingen till relevanta nationella mål av betydelse för en hållbar utveckling i kommunen, och tydliga uttalanden om cykling i preciseringar till miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Länsstyrelsens roll att mer aktivt tydliggöra de statliga intressena inför aktualitetsprövningen av översiktsplanen ger också möjlighet att lyfta betydelsen av cykel-främjande planering. I konsekvensbeskrivningar kan också planers påverkan på cyklingens förutsättningar tydliggöras.

Är det då möjligt att tydligare lyfta fram intresset av en god cykelinfrastruktur i PBL genom att införa särskilda regler för cykelinfrastruktur och särskilda krav för att tillse att sådan tillskapas? Det har i olika sammanhang, och även i Konsultrapporten, lyfts fram att cykeln inte prioriteras tillräckligt högt varken politiskt eller i lagstiftningen och att fokus alltför ofta ligger på att främja biltrafiken.

I Konsultrapporten görs gällande att detta leder till att lagstiftning som i sig inte hindrar tillkomsten av god cykelinfrastruktur i praktiken inte tillämpas och tolkas så att den främjar detta. Bland annat pekas det på att vissa fordonsneutrala begrepp som används i lagstiftningen, t.ex. parkering, och som alltså även avser cykelparkering inte hanteras på samma sätt som bilparkering. I Konsultrapporten påtalas också att cykling varken hanteras eller benämns som ett självständigt transportsätt utan ofta slås samman med gång trots att transportsätten är mycket olika. Mina kontakter med cykelorganisationer, trafikplanerare och myndigheter bekräftar i viss mån slutsatsen i Konsultrapporten, även om jag tycker mig se en tendens att alltmer prioritera cykling och också betrakta den som ett eget transportsätt. Även förarbetena till lagstiftningen präglas dock av ett bilperspektiv och cykelinfrastruktur nämns endast undantagsvis uttryckligen. Detta måste dock, vad avser äldre förarbeten, ses mot bakgrund av att de tillkommit i en annan tidsanda.

Lagstiftningen i sig är dock sådan att den beaktar samhällsutvecklingen och nya behov, vilket gör att den mycket väl kan tillämpas på ett cyklingsfrämjande sätt. Att samhället är föränderligt och att nya behov uppkommer och andra prioriteringar görs är också något som uppmärksammas i förarbetena. Att det även i de nya förarbetena, med några få undantag, inte heller sägs något om cykelvägar och cykelparkeringar har nog närmast sin förklaring i det uppdrag utredningen hade vid översynen av PBL och där fokus låg på helt andra frågor.

I Konsultrapporten pekas på att cykling inte lyfts fram i PBL samt att planeringen för cykling i praktiken skulle kunna förbättras om den i större utsträckning omnämndes specifikt och att detta skulle leda till en ökad prioritering av cykling men också påskynda och tydligare betona att cykling är ett eget transportsätt. Ett antal bestämmelser i PBL lyfts fram som skulle kunna ändras på detta sätt.

En av de bestämmelser som lyfts fram är 2 kap. 5 § PBL som behandlar de intressen som ska beaktas vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt lagen samt vid lokalisering av bebyggelse och byggnadsverk. I denna del föreslås i Konsultrapporten att det skulle läggas till ett tredje stycke i paragrafen som i korthet innebar att bostads-, arbetsplats- och handelsområden skulle lokaliseras på ett sätt som var lämpligt utifrån områdets möjligheter till cykelförbindelser och kollektivtrafikförsörjning. En annan bestämmelse som föreslås ändras är 7 § i samma

kapitel genom tillägget av en femte punkt om att det vid planläggning ska tas hänsyn till att det finns möjlighet att anordna cykelförbindelser. Det är alltså intressebestämmelserna som menas kunna bli föremål för ändring.

I Konsultrapporten framförs att samma åtgärder bör vidtas beträffande vad kommunen i en detaljplan får bestämma. I rapporten föreslås att det i punkten 1, som gäller parkering, uttryckligen ska framgå att även cykelparkering avses.

Slutligen har i Konsultrapporten argumenterats för att cykling ska lyftas fram i sjätte kapitlet PBL som behandlar genomförandet av detaljplaner och närmare bestämt anordnandet av allmänna platser genom att det i kapitlet införs en ny paragraf av innebörd att kommunen efter hand som bebyggelsen färdigställs enligt detaljplanen ska anordna de cykelvägar inom och utanför planen på de allmänna platser som kommunen är huvudman för och som behövs för att bebyggelsen ska få en ändamålsenlig cykelförsörjning. Vidare har föreslagits en smärre ändring av 6 kap. 19 § PBL som utvidgar den nya föreslagna skyldigheten för kommunen även till staten i den mån som staten är väghållare.

Att det skulle finnas ett sådant behov att tydligare lyfta fram cykling i PBL:s regler har såvitt kan utläsas av Konsultrapporten, förutom på de mer allmänna konstateranden som redogjorts för ovan, baserat på den enkät som gjordes inom ramen för rapporten och som gick ut till 109 tjänstemän med anknytning till cykelplanering. 51 tjänstemän besvarade enkäten och av dessa ansåg 45 stycken att de trodde att en sådan förändring av bestämmelserna i andra kapitlet i PBL som presenterades i frågeställningarna skulle underlätta cykelplaneringen i någon mån eller i hög grad. Två personer trodde inte att det skulle påverka alls och tre hade ingen uppfattning i frågan. Svaren var snarlika beträffande övriga föreslagna ändringar. De som besvarade frågorna hade också möjlighet att kommentera sina svar och till största delen var reaktionen på förslaget positiv medan andra inte trodde att det skulle göra någon skillnad eller leda till en kostsammare kommunal planering.

I mina kontakter med cykelorganisationer har även en del av dessa argumenterat för att flytta fram cyklingens position i PBL, medan andra menat att detta inte behövs alternativt inte trots att det skulle få någon effekt. Samtliga har dock som utgångspunkt varit ense om att det i och för sig är så att PBL generellt sett inte hindrar framväxandet av en god cykelinfrastruktur och t.o.m. kan användas för att främja den, men att problemet är att så inte alltid

sker i tillämpningen. De som då velat att cyklingsfrågorna tydligare än i dag ska framgå direkt av lagtexten har varit av uppfattningen att detta är nödvändigt för att få utvecklingen att gå framåt och i en acceptabel takt, medan andra menat att denna process redan startat och att det över tid kommer leda till en sådan omprioritering.

Sammanfattningsvis har i Konsultrapporten gjorts bedömningen att det, så länge lagstiftningen är fordonsneutral, finns en risk att en tolkning görs ur ett motorfordonsperspektiv och att det också blir lättare att bortse från cyklisters behov samt att cyklisternas behov i den mån de beaktas kommer in i ett alldeles för sent skede av planeringsprocessen, vilket leder till sämre lösningar ur aspekter som tillgången till gena cykelvägar, tillgänglighet och trafiksäkerhet. I rapporten hävdas att det ökade fokus på cykling och cyklisternas behov som kunnat ses på senare tid inte ensamt är tillräckligt för att driva frågan framåt och att det därför krävs ändringar av PBL. I rapporten anges vidare att tydligare krav direkt i lag på att beakta cykelns behov skulle få positiva effekter på såväl säkerhet, tillgänglighet och beaktandet av att cykelvägar bör vara gena samt möjligheten att skapa ett sammanhängande vägnät. Ur ekonomisk aspekt skulle det i och för sig kunna bidra till en fördyrning av planeringsprocessen, men på sikt skulle det troligen leda till mer kostnadseffektiva lösningar enligt slutsatserna i Konsultrapporten. Cyklingen skulle komma upp på den politiska agendan och prioriteras.

Jag hyser viss sympati och förståelse för det synsätt som ges i Konsultrapporten och de argument som framförs där och som också framförts av cykelplanerare i enkäten och till mig av representanter för cykelorganisationer. Jag delar uppfattningen att cykling måste ses som ett eget transportsätt och att den måste prioriteras på ett annat sätt än tidigare i planläggningen. Frågan är hur detta bäst uppnås. Är det genom uttryckliga krav i lag eller på andra sätt? Det är mycket svårt att bedöma vilka effekter sådana förändringar som föreslås i Konsultrapporten skulle få. Det handlar inte om ”ska-regler” utom om regler som är fakultativa och om intressen som får beaktas eller ska beaktas i relation till andra intressen. I mångt och mycket skulle sådana bestämmelser få karaktären av portalparagrafer som ger uttryck för politiska ambitioner, men inte tillskapar några egentliga rättigheter eller skyldigheter. Jag tror därför att effekten skulle bli relativt begränsad. Behovet måste också ses mot bakgrund av det ökade fokus planeringen för cykel fått på senare tid. Min bedömning är att cyklingsfrågor också i planeringen fått

en helt annan dignitet och även om det kommer att ta lite tid tror jag att cykelplaneringen kommer professionaliseras och prioriteras på ett helt annat sätt än tidigare.

En annan aspekt är att omnämmandet av ett specifikt transportsätt inte stämmer med PBL:s systematik och uppbyggnad och karaktär av intresseavvägningslag med den kommunala självstyrelsen, under visst statligt inflytande, i fokus. De intressen som anges i lagen och som ska beaktas är mer generella.

Vidare inrymmer dagens lagstiftning redan bestämmelser som tar sikte på intressen som rör cykling även om detta inte sägs uttryckligen. När det talas om parkering avses även cykelparkering, när det talas om gator och vägar innefattas ytor för cykeltrafik. Vidare kan många av de hänsyn som omnämns i PBL som miljö och klimat tillgodoses genom att planera för en god cykelinfrastruktur. De aspekter jag nu framfört har också framförts till mig av bl.a. Boverket. Eftersom det redan inom ramen för nu gällande system är möjligt att planera för och beakta cyklingens behov finner jag vid en samlad bedömning alltså inte skäl eller det lämpligt att lyfta fram cyklingen i PBL:s bestämmelser. Sammantaget saknas skäl att ändra PBL.

Frågor kopplade till cykelvägar som väganordning

Väglagen gäller allmän väg. Lagen kompletteras av vägkungörelsen. Allmän väg definieras i lagen och avser i princip riksvägar och länsvägar. Till väg hör enligt väglagen 2 § första stycket väglagen, vägbana och övriga väganordningar. Med väganordning avses enligt andra stycket i samma paragraf bl.a. anordning som stadigvarande behövs för vägens bestånd, drift eller brukande och som kommit till stånd genom väghållarens försorg eller övertagits av denne. Regeringen kan föreskriva ytterligare villkor för att anordning ska räknas som väganordning.

Kraven för att en anordning ska beaktas som en väganordning ska bedömas utifrån de anspråk på vägstandard som samhällsutvecklingen kräver. Därför exemplifieras inte väganordningar direkt i lag. Väghållare har ingen generell skyldighet att förse en väg med väganordningar men en rätt att göra det. En prövning ska göras i det enskilda fallet om vägen ska förseas med en viss väganordning och om sådan anordning ska utföras ska det framgå av planen för vägen. En typ av väganordning är cykelvägar.

Cykelvägar omtalas i förarbetena till väglagen och det anges då att det är självklart att dessa är att betrakta som en väganordning och att de anses tillhöra vägen när de ligger i omedelbar anslutning till vägbanan i övrigt. Däremot ansågs det mer tveksamt, men inte uteslutet att så var fallet om cykelvägen till kortare eller längre sträcka var lagd på visst avstånd från själva vägen eller kanske fått en annan sträckning. Även en separat sådan särskild väg bana för cykeltrafik kunde enligt vad som uttalades ha ett sådant påtagligt funktionellt samband med den övriga vägen att den var att betrakta som en väganordning i lagens mening, t.ex. för att den ur trafik-säkerhetssynpunkt avlastade vägen. Däremot kan en cykelväg inte anläggas enligt väglagen om den helt saknar samband med en allmän väg.

Som angetts ovan kan ses en tendens på senare tid av ett allt större behov av cykelvägar inte bara inom tätort och på kortare sträckor utan mellan tätorter och målpunkter och på längre sträckor och därmed även längs det allmänna vägnätet som staten ansvarar för. De resor som företas på detta sätt med cykel är främst arbetspendling, men också rekreativcyklingen och turismcyklingen ökar.

Även den omständigheten att allmänna vägar i allt större utsträckning utformas som 2+1-vägar ökar behovet av cykelvägar längs det allmänna vägnätet. 2+1-vägar ökar och det är troligen en utformningsmetod som kommer att fortsätta att öka då den visat sig vara ett effektivt medel för att uppnå nollvisionen. Nackdelen är att den försvårar möjligheterna att ta sig fram längs vägen på cykel då vägrenarnas bredd kraftigt minskat eller de försvunnit. Vidare kan det också vara svårt eller omöjligt att korsa vägen. En del av dessa vägar var även före det att de gjordes om till 2+1-vägar inte lämpliga att cykla på ur trafiksäkerhetssynpunkt. Cykling är dock tillåten på dessa vägar om de inte är motortrafikleder eller cykling förbjudits genom en lokal trafikföreskrift.

Utgångspunkten i väglagen är att en allmän väg är till för den allmänna samfärdseln, dvs. alla transportsätt. Det finns med andra ord en underförstådd skyldighet för Trafikverket att hålla en allmän väg öppen för alla transportsätt. Det innebär bl.a. att om en väg ändras så att en viss trafikantgrupp inte längre kan färdas där så måste detta lösas. Det finns dock generellt ingen skyldighet i lag att anordna en alternativ väg som allmän, om med det avses bygga och sköta driften. Beroende på hur vägsystemet med allmänna och enskilda vägar ser ut efter en åtgärd görs en avvägning i Trafikverkets projekt av anläggningens duglighet. I praktiken måste man

skilja mellan olika situationer. Förhållanden kan växla mellan om det handlar om att bygga en väg med ny sträckning i avsikt att den ska öppnas som motorväg, motortrafikled eller mötesfri landsväg eller om det i stället gäller att en befintlig väg ska byggas om till någon av de nu nämnda vägtyperna. I sistnämnda fall handlar det ofta om mötesfri landsväg. Det bör också beaktas att en viss trafikantgrupp kan förbjudas på mötesfri landsväg genom lokal trafikföreskrift. Vilken typ av väg som väljs avgörs utifrån bl.a. trafikmängd, trafiksäkerhet och robusthet. Om vägen får en ny sträckning finns ofta det gamla vägnätet kvar, med behov av smärre ändringar på grund av ändrade trafikmängder, i vissa fall som enskild väg och eventuellt med statsbidrag. Om en ny väg byggs och en enskild väg skärs av följer av väglagen ett krav att ordna åtkomst till fastigheter på något sätt. Även där är det av betydelse om den nya vägen ska tillåta långsamtgående fordon, dvs. kan den enskilda vägen anslutas i plan eller inte. Om den befintliga vägen byggs om, och befintliga korsningar inte ska tillåtas att hållas öppna, ska de enligt 40 § väglagen spärras genom beslut av väghållningsmyndigheten. Även då finns en skyldighet att ordna tillgänglighet för berörda fastigheter. Det sker ofta genom att föreslå nya och parallella enskilda vägar. Även i de fallen bör bedömningen grundas på det befintliga vägnätet för vad som bör kompletteras mellan byar och orter och om det ska föreslås bli enskild väg eller ny allmän väg. I viss mån måste förlängda körvägar accepteras. Normalt och historiskt sett har det varit så att när nya motorvägar byggs, och i de flesta fall även när ny mötesfri motortrafikled byggs, är det brukligt att det finns ett parallellt allmänt vägnät, även om det blir vägförlängningar. Ett eventuellt parallellt vägnät brukar vara sammanbundet av enskilda vägar med statsbidrag om omvägen via det allmänna vägnätet bedöms bli för lång. Om en lång omväg uppstår eller om det är många som berörs av en oskälig vägförlängning så brukar det anses rimligt att det i projektet ingår att skissa på lösningar för såväl långsamtgående fordon som för oskyddade trafikanter. Problemen uppstår i stället oftast när befintliga vägar ska byggas om till mötesfri landsväg och den nya vägen inte ska tillåta långsamtgående fordon eller oskyddade trafikanter. Även vid dessa projekt måste studeras och bedömas rimligheten i att bygga parallella vägar oavsett om de är allmänna eller enskilda. Detta måste värderas mot intrång och olägenheter. Det är alltså vid ombyggnad till mötesfri landsväg som problemen uppstår.

Frågan är då om väglagen i sin nuvarande lydelse kan tillgodose detta behov eller om möjligheterna för staten att anlägga cykelvägar måste utvidgas. I viss mån har frågan behandlats inledningsvis i detta avsnitt i den del där jag generellt tittat på väghållaransvaret och fördelningen av detta mellan stat, kommun och region. I den delen har jag konstaterat att det av skäl som framgår där inte är lämpligt att föreslå ändringar i detta ansvar.

Det har utöver de problem som är mer förknippade med ansvarsfördelningsfrågan under utredningsarbetets gång i olika sammanhang pekats på de problem det innebär att cykelväg definieras som en väganordning i väglagen och inte som en självständig väg. Det har bl.a. i Konsultrapporten påtalats att detta hämmar utbyggnaden av ett sammanhängande och gent cykelvägnät och en ändamålsenlig cykelinfrastruktur eftersom definitionen gör att en cykelväg inte kan anläggas med stöd av väglagen om det inte finns ett påtagligt funktionellt samband med en allmän väg. Problemet har påtalats också av cykelorganisationer, cykelplanerare och myndigheter som Trafikverket, Transportstyrelsen, Boverket och Tillväxtverket. Även hos allmänheten har kravet på ett mer sammanhängande cykelvägnät, även längs allmänna vägar, ökat.

Kravet på ett funktionellt samband kan försvåra anläggandet av gena cykelvägar. Olika lösningar på problemet har framförts. Som exempel kan nämnas att införa begreppet cykelväg i väglagen för att kunna bygga cykelvägar självständigt utan funktionellt samband med en allmän väg, någon form av omdefiniering av begreppet allmän väg eller väganordning, ökade möjligheter att hänvisa till enskilda vägar, möjlighet att förvärva en rättighet till väg över annan fastighet enligt AL eller för kommuner och stat att delta i en gemensamhetsanläggning.

I den enkät som inom ramen för Konsultrapporten gått ut till tjänstemän som arbetar med cykelfrågor kunde utläsas av svaren att 30 av 51 svarande trodde att en lagändring som möjliggör ett självständigt anläggande av cykelvägar utan krav på samband med en allmän väg skulle underlätta cykelplaneringen i någon mån eller i hög grad.

Av förarbetena till bestämmelsen i 2 § andra stycket väglagen framgår att en cykelväg kan vara att se som en väganordning även om den ligger en bit ifrån en allmän väg eller har en annan sträckning om den har ett påtagligt funktionellt samband med vägen, t.ex. ur trafiksäkerhetssynpunkt i det att vägen behöver avlastas från vissa trafikantgrupper. Redan i dag finns det alltså möjlighet att

anlägga en väganordning i form av en cykelväg även om denna inte går alldeles intill den allmänna vägen. Däremot går det inte att med stöd av väglagen anlägga en separat cykelväg helt utan samband med en allmän väg. Vidare måste det i varje enskilt fall avgöras dels om det finns ett behov av en väganordning och om detta är ekonomiskt försvarbart, dels om kravet på funktionellt samband är uppfyllt. Samtliga dessa bedömningar kan givetvis variera från fall till fall. En omständighet som kan påverka bedömningen är om det redan finns en cykelväg, men att denna har en annan sträckning än den ytterligare cykelväg man skulle vilja anlägga. I sådana fall sägs ibland att kravet på funktionellt samband inte är uppfyllt. Däremot torde det kravet vara uppfyllt i de flesta fall där anläggandet av en 2+1-väg lett till att det blivit olämpligt att cykla längs denna och det ändå inte finns en annan alternativ väg för cykling.

Jag instämmer dock delvis i bedömningen att den omständigheten att cykelväg i dag enligt väglagens definition är en väganordning i viss mån begränsar utbyggnaden av ett cykelvägnät längs det allmänna vägnätet som kompletterar detta, där hastighetsgränser och det allmänna vägnätets utformning i övrigt omöjliggör cykling på vägren. Definitionen gör att det måste finnas ett väsentligt funktionssamband mellan cykelvägen och vägen i övrigt för att en cykelväg ska kunna anläggas enligt väglagen. Såsom funktionssambandet ofta tolkas i dag är det svårt att beakta faktorer av betydelse för cyklisten såsom önskemålet om gena vägar, framkomlighet och attraktivitet. Jag tänker, vad avser det senaste, främst på att cykelvägen många gånger dras i mycket nära anslutning till vägen med vad det innebär i form av buller och förlust av naturupplevelser under färden. Å andra sidan kan det ibland vara den genaste vägen. Ibland hänvisas, när cykelväg saknas längs en allmän väg, till enskilda vägar. Detta kan dock endast göras om en överenskommelse träffats med fastighetsägaren eller denne uppbär bidrag för vägen, annars är cykling tillåten endast i den mån allemansrätten tillåter det. Inte heller kan en cykelväg byggas enbart av det skälet att det finns ett behov av en cykelväg som förbinder t.ex. två orter eller att det vore önskvärt att anlägga en led för rekreationscykling. Inte heller kan det sägas att cykling som transportsätt lyfts fram i väglagen eller att cykling i egentlig bemärkelse betraktas som ett eget transportsätt.

Det kan finnas fall då det finns ett intresse, ett allmänt sådant, att anlägga en cykelled helt utan funktionellt samband med allmän väg.

Att införa begreppet cykelväg i väglagen ser jag inte som ett alternativ. Detta begrepp förekommer varken i planlagstiftning eller i trafiklagstiftning. Om ett sådant begrepp skulle införas på så sätt att de vägar som väglagen omfattar skulle utvidgas till att även avse anläggande av cykelvägar skulle det vara att föredra att utnyttja ett redan existerande begrepp, förslagsvis definitionen av väg i förordningen om vägtrafikdefinitioner där väg definieras bl.a. som en led anordnad för cykeltrafik. Denna definition föreslogs även i den ansvarslag för väghållare som lades fram i samband med att direktivet om TENT-vägar skulle implementeras i svensk rätt. Någon sådan lag infördes dock aldrig utan lagen begränsades till att avse just TENT-vägarna. Om väglagen alltså, vilket här är utgångspunkten, skulle vara tillämplig enbart på cykelvägar längs det allmänna vägnätet skulle en sådan bestämmelse kunna föras in i 1 § väglagen. Definitionen skulle behöva preciseras till att avse sådana leder av nationellt eller regionalt intresse. Vilka cykelvägar som avsågs skulle behöva definieras närmare genom föreskrifter, förslagsvis på samma sätt som beträffande riksvägar. Detta är dock ingen lösning jag förordar eftersom det skulle bli mycket svårt att avgränsa vad som avsågs och till stora delar bli föremål för tolkning av vilka vägar som avsågs både beträffande redan existerande cykelvägar och vid nybyggnation. Det är inte heller säkert att den skulle tillämpas så att fler cykelvägar faktiskt anlades. Därtill, vilket är det tyngst vägande argumentet, skulle en sådan ändring i väglagen i realiteten innebära en ändring av väghållaransvaret och en utvidgning av statens ansvar. Av skäl jag anfört ovan bör frågan om väghållaransvar ses över i annan ordning.

Inte heller bör begreppet allmän väg ändras till att avse cykelvägar. Begreppet allmän väg är mycket gammalt och har en särskild allmänt känd betydelse och i begreppet ligger också att en allmän väg inte är en väg begränsad till ett visst transportsätt. Inte heller bör begreppet väganordning ändras. De skäl som anfördes för varför begreppet fick dess innebörd är alltså giltiga.

Jag har poängterat behovet av ett bra systemunderlag om funktionen för cykeltrafik i det allmänna vägnätet och att behovet av goda cykelförbindelser tydliggörs i regionala och kommunala översiktliga planeringsdokument. Med tillgång till sådana underlag kan motiv för att tillämpa begreppet väganordning på ett bredare sätt utvecklas. Slutsatsen är att det inte för närvarande krävs någon lagändring för att åstadkomma gena, sammanhängande och attraktiva cykelvägar.

Lantmäteriets förslag från 2002²⁸

Frågan är då om behovet av att i vidare mån få tillgång till mark för att kunna anlägga cykelväg kan lösas på annat sätt. Samma frågeställning finns i relation till kommuner i situationer där kommunen inte har någon fastighet att koppla behovet av en cykelväg till, men det likväl finns ett intresse hos medborgarna av att kommunen tillgodoser ett kommunikationsbehov för cykel.

Enligt AL kan en anläggning som är gemensam för flera fastigheter, och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem, inrättas. En sådan anläggning kallas gemensamhetsanläggning. Kravet på att anläggningen ska vara gemensam gäller inte vägar, 49 § AL. Väg är en av de vanligaste typerna av anläggningar enligt AL. Frågor som gäller inrättande av gemensamhetsanläggningar prövas vid en anläggningsförrättning. Det finns alltså vissa särbestämmelser beträffande vägar. Vad väg är enligt AL definieras i 46 § AL. Definitionen stämmer i princip med 2 § vägagen.

Rätten att bygga väg över annans fastighet framgår av 49 § AL. Bestämmelsen reglerar också möjligheten att använda en befintlig väg. Rättigheten att bygga eller använda väg på annans fastighet gäller under villkor att det är av väsentlig betydelse för att tillgodose en enstaka fastighets behov av väg, om det inte medför synnerligt men för den andra fastigheten. Fråga är alltså om en rättighetsupplåtelse. Sådan upplåtelse får endast komma till stånd om sådan upplåtelse av särskilda skäl är lämpligare än att bilda en gemensamhetsanläggning eller att ansluta fastigheten till en redan bildad anläggning. I bestämmelsen finns också en hänvisning till andra bestämmelser i AL som gäller frågan om ersättning. I 53–54 §§ AL regleras förfarandet och ersättningsfrågor.

Det är i dag möjligt för kommun och stat att komma åt mark för att anlägga t.ex. gång- och cykelvägar genom nyttjanderättsavtal eller avtalsservitut. Båda dessa former bygger på frivilliga överenskommelser med markägaren. Den andra möjligheten är expropriation i den mån som villkoren är uppfyllda. Den tredje möjligheten är rättighetsupplåtelse enligt 49 § AL eller servitut enligt sjunde kapitlet fastighetsbildningslagen (1970:988). Den tredje möjligheten kräver dels att det som kommunen vill anlägga verkligen faller under begreppet väg, dels att det finns en härskande fastighet. Det förstnämnda kravet gäller enbart enligt AL. I ett antal domstolsavgöranden har kommuner fått avslag på ansökan om förrättning

²⁸ Sjödin (2002). Avsnittet i sin helhet bygger på denna rapport.

enligt AL med hänvisning bl.a. till att ansökningen inte tillgodosett ett behov hos fastigheten av väg beträffande motionsspår. Något avgörande beträffande gång- och cykelvägar finns inte.²⁹

2002 såg Lantmäteriet över AL. Översynen resulterade i en rapport, LVM 2002:9, Översyn av anläggningslagen, som överlämnades till regeringen. I rapporten konstaterades att AL som varit i kraft sedan 1974 i huvudsak hade fungerat väl, men att samhällsutvecklingen lett till nya krav och behov som AL i sin då- och nuvarande lydelse inte alltid kunde tillgodose. I rapporten lades fram ett antal förslag till ändringar i AL, men även i en del andra lagar som jag inte går in på här. Enligt vad jag erfarit pågår beredningsarbetet ännu.³⁰

I rapporten lades fram två förslag som här är av intresse. Dels föreslogs att den möjlighet att upplåta rätt enligt AL för en fastighet att bygga och underhålla väg på en annan fastighet som framgår av 49 § AL skulle utvidgas så att rättigheten även kunde upplåtas till en kommun som sådan utan koppling till en viss fastighet avseende gång- och cykelvägar, skoter- och vandringsleder, motionsspår m.m., dels föreslogs att kommunen som sådan skulle kunna vara delägare i en gemensamhetsanläggning.³¹

Det senare förslaget diskuterades och lades även fram av PBL-kommittén som också föreslog en ändring i PBL. Detta förslag antogs inte av regeringen eftersom man ansåg att förslaget behövde utredas ytterligare.

Det förra förslaget var föremål för diskussion redan i förarbetena till AL (prop. 1973:160). Tanken avslogs dock med motiveringen att det stred mot grundläggande principer i lagen och departementschefen ansåg inte behovet vara tillräckligt stort. Frågan diskuterades även av den s.k. vägutredningen i DS K 1974:7, men i promemoria lämnades inget förslag i detta avseende eftersom det ansågs att reglerna om kommunal väghållning var tillräckliga.³²

I sin rapport anförde Lantmäteriet att det fanns ett behov av att ändra 49 § AL så att rättighet enligt bestämmelsen skulle kunna upplåtas till förmån för en kommun att bygga och underhålla gång- och cykelvägar, skoter- och vandringsleder, motionsspår m.m. Som argument för att ett sådant behov fanns anfördes i rapporten att en kommun inom ramen för sin verksamhet och sitt ansvar hade ett

²⁹ Sjödin (2002), s. 37–39.

³⁰ Sjödin (2002), s. 3.

³¹ Sjödin (2002), s. 7.

³² Sjödin (2002), s. 40–41.

behov av att se till att dess invånare hade tillgång till en gång- och cykelvägsinfrastruktur, men också till transportmöjligheter som motionsspår, vandringsleder, skoterleder m.m.³³

Enligt rapporten hade det över åren gjorts flera försök att till skapa sådana rättigheter enligt gällande regelverk, med olika resultat. Ibland fungerade det, ibland inte. Dessa omständigheter hade lett till att möjligheterna att skapa en sådan rättighet, vid ett flertal tillfällen hade diskuterats. Det gjordes vidare gällande att behoven av sådana rättigheter hade ökat. Bl.a. pekades på problemen kring skoterleder. Även ett annat och mer rikstäckande behov påtalades i rapporten, nämligen kommunernas ansvar för infrastrukturen för olika leder och för gång- och cykelvägar där det ibland kunde vara svårt att få tillgång till mark. Det slogs också i rapporten fast att behovet av gång- och cykelvägar torde vara ännu större än behovet av olika leder.³⁴

Enligt vad som framgår av Lantmäteriets rapport hade sistnämnda fråga behandlats ett antal gånger tidigare, bl.a. i betänkandet Enskilda vägar (SOU 1996:46). I den utredningen konstaterades att det fanns mycket som talade för att en sådan möjlighet för kommunen att förvärva rättigheter borde införas. Det lades dock inget förslag då utredningen inte ansåg att frågan ingick i dess uppdrag.³⁵

I Lantmäteriets rapport slogs vidare fast att den typ av anläggningar som förslaget avsåg många gånger berörde flera fastigheter, vilket krävde samordning avseende planering och markåtkomst från kommunens sida. Lantmäteriet menade att den typen av samlat angreppssätt försvårades av gällande lagstiftning. De möjligheter till tvångsinlösen som fanns då rapporten lades fram och som även finns i dag t.ex. för gator och vägar samt de motiv som ligger bakom denna möjlighet menade Lantmäteriet gällde i hög grad även för gång- och cykelvägar m.m. Lantmäteriet menade att det var ett angeläget allmänt intresse att kunna skapa denna typ av rättigheter på sätt anges i 2 kap. 15 § RF. Vidare menade Lantmäteriet att de intrång som i vissa fall skulle kunna uppstå för enskilds rätt inte var större än att de borde kunna godtas med hänsyn till vilka allmänna behov som tillgodosågs. Lantmäteriet föreslog mot bakgrund av ovanstående att kommunal markåtkomst skulle underlättas och att

³³ Sjödin (2002), s. 34.

³⁴ Sjödin (2002), s. 34–36.

³⁵ Sjödin (2002), s. 40.

en möjlighet att förvärva rättigheter för nu aktuella ändamål skulle införas.³⁶

I rapporten diskuterades även behovet att införa en motsvarande rättighet för staten. Bl.a. pekades på att dåvarande Vägverket ibland anlade gång- och cykelvägar utanför ett med vägrätt upplåtet område för att höja trafiksäkerheten. I rapporten sades dock att gång- och cykelvägar i första hand var ett kommunalt intresse och att någon särskild rättighet för staten inte skulle införas utan i stället skulle en kommunal rättighet skapas även i de fallen, trots att det var åtgärder längs det statliga vägnätet som gett upphov till behovet. Hur frågan sedan skulle hanteras mellan stat och kommun fick därefter hanteras avtalsvägen. Det statliga behovet ansågs alltså inte tillräckligt omfattande och tydligt för att motivera att en sådan rättighet infördes även för staten. Det gjordes också gällande att konsekvenserna av ett sådant förslag skulle vara svårare att överblicka.³⁷

Lantmäteriet pekade i sin rapport på att rättsläget var oklart och att kärnfrågan bestod i huruvida ett mer allmänt kommunalt intresse kunde kopplas till en fastighet. I NJA 1997 s. 307 menade två skiljaktiga justitieråd att det borde kunna accepteras att en kommun valde ut en lämplig kommunal fastighet att vara härskande fastighet i ett servitutsförhållande och att denna fastighet fick representera det kommunala intresset.³⁸

I rapporten övervägdes att införa en speciallösning för kommunalt ägda fastigheter på det sättet att väsentlighetskravet i 49 § AL skulle sättas lägre för denna typ av fastigheter. Problemet med denna lösning skulle dock enligt Lantmäteriet vara att en fastighet kan överlåtas och att en rättighet följer fastigheten och att rättigheten alltså skulle kvarstå även om det inte längre fanns något kommunalt intresse att tillgodose. Att lösa detta problem genom ett förbud för en kommun att överlåta fastigheten framstod inte som rimligt. Lantmäteriet tyckte därför att det var bättre att åstadkomma en möjlighet att upplåta en rättighet till kommunen som sådan för de ändamål som angetts ovan utan anknytning till fastighet.³⁹

Efter att ha gått igenom de diskussioner som tidigare förts kring ett förslag som det aktuella och de skäl mot detta som då framförts drog Lantmäteriet slutsatsen att de problem som då påtalats inte

³⁶ Sjödin (2002), s. 36.

³⁷ Sjödin (2002), s. 36.

³⁸ Sjödin (2002), s. 39–40.

³⁹ Sjödin (2002), s. 40.

var avgörande. Lantmäteriet hänvisade bl.a. till att det enligt gällande rätt i vissa fall redan var möjligt att ge rättigheter till andra subjekt än fastigheter, t.ex. gruvor eller byggnader på ofri grund. En kommun uppfyllde enligt vad som anfördes i rapporten de krav som kan ställas lika väl som en byggnad på ofri grund. En kommun är bestående över tiden och har betalningsförmåga. Lantmäteriet kunde inte heller finna några andra skäl till varför en kommun inte skulle kunna inneha rättigheter av aktuellt slag. Lantmäteriet ansåg att det av bl.a. det skälet borde införas en bestämmelse i 49 § AL som redan innehöll bestämmelser om snarlika rättighetsupplåtelser som innebar att en kommun som sådan skulle kunna förvärva rättigheter för de ändamål som tidigare redogjorts för.⁴⁰

Lantmäteriet behandlade även hur berörda fastigheter skulle skyddas. Enligt 49 § AL kan rätt upplåtas för fastighet att bygga väg över annans fastighet eller att använda befintlig väg om det är av väsentlig betydelse för att tillgodose förstnämnda fastighetens behov av väg. Upplåtelse får inte ske om det medför synnerligt men för den upplåtande fastigheten eller för annan fastighet som har rätt att använda vägen. Det konstaterades att skyddet i princip var detsamma som vid upplåtelse till gemensamhetsanläggning om än något starkare i det att den aldrig fick orsaka synnerligt men medan en gemensamhetsanläggning kan inrättas även i dessa fall om anläggningen behövs för ett större antal fastigheter eller av något annat skäl är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. I dessa fall ska dock fastigheten inlösas om det begärs av fastighetsägaren, 12 § AL.⁴¹

Det diskuterades i rapporten om en sådan rätt till inlösen skulle införas även för rättighetsupplåtelser till förmån för en kommun som sådan, men det slogs fast att de regler som redan fanns var tillräckliga.⁴²

Lantmäteriet fann att bestämmelserna i 9–11 §§ AL var tillräckliga för att tillse att plan- och miljösynpunkter tillgodosågs.⁴³

Det har gått en tid sedan Lantmäteriet presenterade sitt förslag om att en kommun som sådan skulle kunna förvärva en rättighet till väg för vissa ändamål enligt 49 § AL utan anknytning till en fastighet.

⁴⁰ Sjödin (2002), s. 40–41.

⁴¹ Sjödin (2002), s. 41.

⁴² Sjödin (2002), s. 41.

⁴³ Sjödin (2002), s. 42.

I mitt uppdrag ingår att se över de regler som behandlar planering och utformning av cykelvägar, vilket aktualiserat en översyn även av AL. Detta eftersom det som framgår ovan i vissa fall både för stat och kommun kan bli aktuellt att ingå i gemensamhetsanläggningar enligt AL eller bidra till enskilda vägar för att lösa cykelvägsfrågan. Under utredningens gång har såväl Trafikverket som cykelorganisationer lyft fram Lantmäteriets förslag som en lösning på vissa av de problem som i dag finns med att anlägga cykelvägar. Enligt dessa skulle ett förslag i enlighet med vad Lantmäteriet arbetat fram i sin rapport bl.a. få återverkningar på möjligheten att anlägga cykelvägar på bra läge och med god sträckning längs allmänna vägar, mellan tätorter, inom kommuner och att anlägga cykelvägar som är av intresse för ändamål av mer rekreativ karaktär.

Som framgår i den inledande delen av detta kapitel har behovet av att kunna anlägga bra, gena och sammanhängande cykelvägnät både för arbetspendling och rekreativ cykling ökat både för staten och för kommunerna på senare tid. De problem som finns förknippade med att åstadkomma detta har beskrivits ovan. Som jag ser det har alltså behovet av en möjlighet för en kommun att förvärva sådana rättigheter som föreslogs av Lantmäteriet ökat sedan de lade sitt förslag. Argumenten som lades fram i rapporten för att införa en sådan möjlighet är desamma. Den omständigheten att behoven ökat gör dock att intresset ur allmän synpunkt får anses väga än tyngre än tidigare och att kraven enligt 2 kap. 15 § RF i än högre grad får anses uppfyllda, dvs. att behovet av att anlägga denna typ av ytor för cykling är så tungt vägande ur allmän synpunkt att enskilda får tåla intrång i sina markägarintressen. Något som framgår av de problem som lyfts fram.

Min uppfattning är dock att inte bara kommuner utan även staten bör kunna förvärva sådana rättigheter. Jag anser att samhällsutvecklingen sedan Lantmäteriet lade sitt förslag gått i sådan riktning att statens behov av att kunna förvärva sådana rättigheter ökat markant. Det får dock framhållas att det statliga behovet inte kan anses riktigt lika stort som det kommunala. Som angetts ovan ökar dock kraven på staten att längs det allmänna vägnätet anlägga cykelvägar särskilt sedan 2+1-vägar blivit allt vanligare med vad detta innebär av försvårande av cyklisters framkomlighet i anslutning till dessa vägar och statens svårigheter att när det aktualiseras skapa överenskommelser med markägare om att få utnyttja enskilda vägar. Genom att ge staten rätt att förvärva rättighet för cykelväg skulle en del av

dessa problem lösas. Liksom vissa remissinstanser till Lantmäteriets förslag invände har jag svårt att se att konsekvenserna skulle vara mer svåröverblickbara för att ge denna möjlighet till staten jämfört med att göra det för kommuner. Tvärtom torde konsekvenserna troligen bli mer begränsade då det torde bli mer vanligt att en kommun påkallar en rättighetsupplåtelse enligt 49 § än att staten gör det. Det finns vidare regler som styr både förfarandet och ersättningsfrågorna och dessa har under en längre tid tillämpats i andra liknande förfaranden varför kännedomen om konsekvenserna torde vara relativt god. Till skillnad från vad Lantmäteriet fann 2002 anser jag alltså att det numera, av skäl jag nu anfört, är påkallat att i det fortsatta beredningsarbetet undersöka möjligheten att införa en rättighetsupplåtelse enligt 49 § även för staten.

Vidare bör i det fortsatta beredningsarbetet undersökas möjligheten att koppla den föreslagna ändringen till den fysiska planeringsprocessen.

Lantmäteriets förslag tar nämligen sikte på genomförande, verkställighet och förutsättningarna för drift och underhåll, men berör inte planeringsprocessen för cykelvägar och vilken sådan process som ska ligga till grund för ett beslut enligt AL

Det saknas en koppling mellan förslaget och planeringsprocessen. Förslaget behandlar endast verkställighetsskedet. Det är förstås bra att stat och kommun på ytterligare ett sätt kan få tillträde till mark. Det saknas i förslaget en diskussion om vägen dit, dvs. vilken planprocess som ska ligga till grund för ett beslut enligt AL. AL hänvisar till PBL. En rättighet får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Vad som gäller för områden utanför detaljplan är inte lika klart, men i 10 § AL som även gäller rättigheter enligt 49 § AL får inte områdets ändamålsenliga användning försvåras, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området. Någon hänvisning till översiktsplan, 3–4 kap. MB eller hushållningsförordningen finns inte i AL. I stället förutsätts enligt förslaget att frågan hanteras i kommunal översikts- och detaljplanering och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Förslaget gäller genomförande, verkställighet och förutsättningar för drift och underhåll, men inte vägen dit – hur planeringsprocessen för att åstadkomma cykelvägar ska se ut och hur den kan länkas mellan olika planeringsdokument. Planeringsprocessen för en enskild väganläggning utgår från att behovet har tydliggjorts i regionala, kommunala eller tätortsvisa systemanalyser, cykelstrategier eller cykelplaner, och genomförs med utgångspunkt från de fysiska förut-

sättningarna med studier av lämpliga sträckningar, val av alternativ inklusive samråd med myndigheter och andra intressenter. Där sker avvägning mot allmänna intressen, fysiska och ekonomiska förutsättningar och diskussion om utformning, varefter en slutlig lösning kan beslutas och genomföras.

Cykelförbindelser av allmänt intresse kan i vissa fall vara ganska korta förbindelser, exempelvis felande länkar i det kommunala systemet, där det är okomplicerat. Utanför tätort kan det räcka att frågan tas upp i översiktsplanen, eventuellt i en fördjupning av denna samt ett samråd enligt 12 kap. 6 § MB, eventuellt med stöd av områdesbestämmelser och efterföljande förrättning enligt 49 § AL. I andra fall kan det dock gälla långa stråk, flera kommuner kan vara berörda och alternativa sträckningar kan behöva diskuteras. Det kan dessutom finnas viktiga motstående intressen av allmän art som måste hanteras. Frågan är vilken planprocess som då ska föregå anläggningsbeslutet. Hur ska man se på sträckan som helhet i förhållande till de passager där det är svårt att få ett tillträdesbeslut?

Regionplanerna och översiktsplanen kan hantera strukturfrågorna och de övergripande behovsfrågorna. Genom fördjupningar av översiktsplanen eller ett tematiskt tillägg till översiktsplanen kan det förmodligen gå att hantera alternativa sträckningar. Om det behövs kan man också göra en MKB, däremot är det något oklart vilka krav som måste ställas på en sådan MKB. Kraven kan se olika ut om det är en plan-MKB eller en projekt-MKB.

Utanför detaljplanlagt område kan områdesbestämmelser användas bl.a. för att säkerställa syftet med översiktsplanen. Det går alltså att skapa en vägkorridor, men det går inte att skapa en rätt att bygga väg eller att reglera inlösen.

Detaljplaneinstrumentet är avsett att reglera bebyggelseområden och är inte tänkt för långsträckta strukturer utanför bebyggelse. Det bör alltså finnas en koppling till bebyggelse och bebyggelsens behov i den nära omgivningen till det byggda. Inom detaljplan kan i och för sig alla frågor om sträckning och principer för utformning av cykelvägnätet hanteras. Det gäller att det finns motiv för detaljplan. Cykelvägar har genomförts med stöd av detaljplan även när de varit en linje genom landskapet, men detta är knappast syftet med detaljplan som inte bör ses som ett alternativ vid stråk utanför bebyggelse.

Områdesbestämmelser ger ingen byggrätt men är tänkta att bl.a. säkerställa syftet med översiktsplanen och fungera som markreservat. Instrumentet är dock troligen inte tänkt att användas i ett sådant

här sammanhang eftersom det inte finns krav på MKB. Det är dock tänkbart att det finns fall där kedjan fördjupad översiktsplan, områdesbestämmelser skulle kunna tillämpas. Om cykelvägens miljöpåverkan bedöms bli betydande kan den frågan tas om hand i ett MKB-arbete som fogas till den fördjupade översiktsplanen. En samordnad hantering av processen med samråd och utställning är därvid möjlig att genomföra. På så sätt kan olägenheten med att man måste använda två olika planinstrument överbryggas.

PBL och dess system med en kedja av planeringsinstrument har den styrkan men också begränsningen att de ska hantera helheten och vara plattform för många aktörers beslut och handlande. Det blir svårt att endast förlita sig till PBL för en anläggning utanför bebyggelse.

Det är viktigt att cykelvägen kan hanteras samlat och dess allmänna nytta ställas mot andra intressen. Det finns ett värde i att hantera en anläggning som en helhet från början till slut, särskilt vad avser längre stråk.

Trots dessa frågetecken är min bedömning att Lantmäteriets förslag bör genomföras eftersom PBL och dess instrument trots allt kan användas. Möjligen kan de frågetecken jag nu lyft som påpekats hanteras under den beredning som alljämt pågår. Min bedömning är sammanfattningsvis att Lantmäteriets förslag bör genomföras i vart fall till den del det avser cykelvägar och att det i det fortsatta beredningsarbetet bör övervägas att även staten får motsvarande rättighet. Eftersom ett förslag redan lagts och alljämt bereds lägger jag inget eget förslag utan nöjer mig med en bedömning av denna innebörd.

Lantmäteriet föreslog även att en kommun skulle kunna delta i en gemensamhetsanläggning såsom delägare utan anknytning till en fastighet. Förslaget aktualiserades enligt vad som framgår av rapporten av de problem som finns kopplade till att det i den kommunala planeringen finns önskemål om att kunna kombinera ett markområde inom kvartersmark primärt sköts gemensamt av fastighetsägarna men ändå hålls tillgängligt för t.ex. allmän cykeltrafik. För att uppnå detta har många gånger en kommunalt ägd fastighet kopplats till gemensamhetsanläggningen även om behovet egentligen haft sin grund i ett mer allmänt kommunalt intresse. Detta kan ibland leda till problem. Det finns dock ett praktiskt behov av denna typ av lösningar och det framstår som onödigt att kommunen ska anlägga en särskild cykelväg genom eller utanför området i stället för att få en rätt att använda en redan existerande kvartersväg. Mot

denna bakgrund ansåg Lantmäteriet det lämpligt att inrätta en möjlighet för kommunen att tillgodose sådana allmänna behov, dels en säkerhet för de enskilda fastighetsägare som kunde beröras. Möjligheten skulle finnas både utom och inom detaljplan. Lantmäteriet föreslog därför en generell möjlighet för en kommun att ansluta sig till en gemensamhetsanläggning.

I nu gällande PBL infördes en möjlighet för kommunen att avsäga sig huvudmannaskapet för vissa allmänna platser inom områden med detaljplan. Tidigare kunde så endast ske för ett helt detaljplaneområde. Huvudregeln är dock fortfarande att huvudmannaskapet för denna typ av platser är kommunalt och att det krävs särskilda skäl för att kommunen i detaljplan ska få avsäga sig detta. I detta sammanhang diskuterades som behandlats ovan även om ett delat huvudmannaskap skulle införas av innebörd att kommunen skulle kunna ingå i en gemensamhetsanläggning, t.ex. en cykelväg, och bidra till kostnaderna för utförande och drift motsvarande den del som följde av det allmännas behov av områdena i fråga. Förslaget avsåg i första hand allmänna platser som förvaltas av kommunen och fastighetsägare gemensamt. I anslutning till diskussionen pekades på de problem som fanns med det utbredda användandet av att reglera trafik- och väganläggningar på kvartersmark med en reglering av både allmänt och enskilt huvudmannaskap, s.k. gx-områden och vad det innebär för allmänhetens tillträde till platsen. Det är vanligt att kommuner lägger ut cykelvägar med enskilt huvudmannaskap men samtidigt anger att det ska hållas tillgängligt för det allmänna. Denna typ av områden har egentligen inte stöd i lag. Med x- eller y-områden skapas ett byggnadsförbud som förhindrar att byggnader placeras inom området för den tänkta gång- eller cykelvägen. Det garanterar däremot inte genomförande av anläggningen. Många gånger löses frågan praktiskt på kvartersmark genom att det bildas gemensamhetsanläggningar där kommunen via sina fastigheter går in och deltar i en gemensamhetsanläggning. Det finns dock inte alltid en kommunal fastighet att tillgå. Vidare måste anläggningen vara av väsentlig betydelse för fastigheten som sådan och egentligen kan inte mer allmänna kommunala intressen leda till en rätt att delta i en sådan anläggning och egentligen inte heller påverka i vilken mån allmänheten ska ha tillträde. Ibland kan också frivilliga lösningar tillgripas, men om detta inte är möjligt och ett kommunalt deltagande inte heller kan kopplas till en kommunal fastighet återstår ibland inget annat än att inse att planen i den delen inte kan genomföras. I förslaget till den nu gällande PBL

lade PBL-kommittén fram ett förslag till lagändring som innebar att en kommun under vissa förhållanden skulle kunna delta i en gemensamhetsanläggning beträffande bl.a. cykelvägar på kvartersmark i detaljplan, även utan koppling till en kommunal fastighet, utan enbart av hänsyn till ett allmänt kommunalt intresse av att anordna denna typ av anläggningar och tillse att allmänheten har tillträde till den. Förslaget var alltså i princip detsamma som Lantmäteriets. Regeringen avsåg dock förslaget med hänvisning till att det framkommit synpunkter som gjorde att frågan behövde utredas ytterligare innan en sådan ändring kunde föreslås, även om den i och för sig skulle lösa ett specifikt problem.

Frågan om att införa ett delat huvudmannaskap på sätt nu redogjorts för har alltså diskuterats vid flera tillfällen och i flera olika sammanhang, men aldrig realiserats. Förslagen, bl.a. det i LVM:s rapport, fick i samband med remissrundan viss kritik. I huvudsak bestod kritiken av att förslaget inte stämde med lagens systematik som byggde på en fastighetsrättslig anknytning och inte ett allmänt kommunalt intresse och att anläggningsförfarandet var mindre lämpligt att tillämpa i förhållande till kommuner mera generellt eftersom detta skulle leda till att det kommunala ansvaret för att delta i väghållningen av enskilda vägar skulle komma att prövas enligt AL utan att kommunen ägde någon fastighet vid den aktuella vägen. Det pekades också på oklarheter beträffande vilka anläggningar som lämpade sig för ett sådant förfarande och att konsekvenserna av förslaget inte tillräckligt tydligt redovisades. Det framstår också som troligt att markägarintressen talade emot förslaget.

Jag kan i och för sig se fördelar med förslaget ur cyklingssynpunkt och det skulle lösa ett specifikt problem. Problemet har dock inte lyfts fram inom ramen för utredningen i detta sammanhang. Vidare kan problemet oftast lösas på annat sätt och är egentligen inte så stort. Därtill har regeringen nyligen förkastat förslaget under hänvisning att ytterligare utredning behövs. Jag hyser förståelse för detta och anser inte att jag inom ramen för nu aktuell utredning ytterligare kan belysa frågan. En sådan lagändring som föreslogs i anslutning till nya PBL får konsekvenser för gemensamhetsanläggningar i stort och inte enbart för cykelvägar och det är inte möjligt att inom ramen för nu aktuell utredning överblicka dessa. Jag avstår därför från att på nytt lägga ett sådant förslag.

Frågor kopplade till utformning samt drift och underhåll av cykelvägar

Att väghållaransvaret är uppdelat mellan flera aktörer leder till att det som för cyklisten framstår som en och samma cykelväg kan hålla olika standard vad avser utformning samt drift och underhåll eftersom en cykelväg längs sin sträckning kan ha flera olika väghållare. Det kan röra sig om fall där cykelvägen delvis faller under statens, delvis under kommunens och/eller delvis under enskilda väghållaransvar. Det kan dock också röra sig om fall där mer än en kommun är väghållare eftersom cykelvägen korsar en eller flera kommungränser. Bristande drift och underhåll och/eller mindre god utformning av cykelinfrastrukturen påverkar som framgår ovan cyklingsfrekvensen negativt. Genom en god utformning samt god drift- och underhållsstandard på våra cykelvägar kan vi således påverka människor att välja cykeln framför andra transportmedel. Drift- och underhållsstandarden påverkar såväl cyklistens säkerhet och trygghet som komfort och framkomlighet. De torde även påverkas av cykelvägens utformning. Samtliga dessa faktorer påverkar starkt benägenheten att cykla. Det är därför viktigt med en god drift och ett gott underhåll samt en bra utformning.

Att drift- och underhållsåtgärder är av stor vikt för cyklingsfrekvensen och att bristen på ett gott drift och underhåll markant ökar risken för olyckor bland cyklister (främst singelolyckor) framgår av senare tids forskning. Även inom GNS har den starka kopplingen mellan drift och underhåll och olycksfrekvensen för cyklister uppmärksamats. Frågorna uppmärksammas även i GCM-handboken.

I väglagen, plan- och bygglagen, anläggningslagen och lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning finns bestämmelser avseende ansvarsfördelningen för väghållningen i Sverige. Vad avser ansvarsfördelningen för väghållningen har det diskuterats tidigare och i den delen föreslår jag ingen ändring.

Frågorna om utformning samt drift och underhåll av cykelvägar skulle i och för sig kunna lösas inom ramen för nu gällande ansvarsfördelning. Ett sätt att uppnå en mer enhetlig standard för cykelvägar, oaktat väghållare, och inom ramen för nu rådande ansvarsfördelning vore att närmare i lag, förordning eller genom föreskrifter reglera vilka krav på utformning samt drift och underhåll som ska ställas på en väghållare. I dag innehåller lagstiftningen endast i begränsad omfattning regler som därtill är mycket generella. I AL

finns inga bestämmelser alls om drift och underhåll förutom en regel som avser vinterväghållning och att det i de fall som en enskild väghållare uppbär statsbidrag för vägen kan ställas vissa mer långtgående krav. Väglagen och PBL däremot, liksom lagen om särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning med därtill hörande förordningar och kungörelser, innehåller något mer detaljerade regler, men utan några regelrätta krav på en viss standard på driften och underhållet utöver mer allmänt hållna krav som att den ska ha ett tillfredsställande skick m.m. Några egentliga mer detaljerade krav på nivån av drift och underhåll finns alltså inte i dagens lagstiftning. Inte heller är dagens allmänna krav enhetliga utan ser olika ut för olika väghållare. I princip är det den enskilde väghållaren som själv bestämmer vilken standard underhållet och driften ska ha och hur en cykelväg ska utformas, men med utgångspunkt i vad som fastlagts i de långsiktiga planerna. Detta är i och för sig inte så anmärkningsvärt då förutsättningarna skiljer sig åt för väghållarna och cykelvägar trafikeras i olika omfattning och det är därmed är rimligt att ställa högre krav på underhåll och drift på vissa typer av cykelvägar än andra. Som påpekas i forskningsrapporter och som också påtalats av de representanter för cykelorganisationer jag mött är det viktigt att det ställs goda, men också rimliga krav på drift och underhåll samt utformning eftersom det annars finns en risk att byggandet av cykelvägar stagnerar till följd av för höga kostnader eller förväntningar på drift- och underhållsnivån samt utformning. I viss mån måste olika standarder och olika utformning alltså gälla, men de standarder som gäller bör vara starkare kopplade till cyklisternas behov av säkerhet, komfort och framkomlighet än vad de är i dag. Dessa omständigheter skulle behöva beaktas, om det i lag eller annan förordning eller på föreskriftsnivå skulle införas generella gemensamma mer preciserade regler för drift- och underhåll samt utformning och det skulle eventuellt vara nödvändigt att i viss mån ha andra regler för enskilda väghållare. Detta skulle i och för sig kunna lösas genom att denna typ av regler fördes in för respektive väghållare i väglagen, PBL respektive AL med de anpassningar som kan krävas för de enskilda vägtyperna. Troligen hade det dock varit lämpligare att samla bestämmelserna i en särskild lag och ha vissa avvikande bestämmelser i denna för enskilda väghållare på motsvarande sätt som i Transportstyrelsens förslag till ansvarslag för väghållare. Reglernas närmare tillämpning hade sedan, precis som skett i vägsäkerhetslagen och som föreslogs av Transportstyrelsen beträffande en mer allmän vägsäkerhetslag,

varit tvungna att kompletteras genom en föreskriftsrätt samt ett uppföljnings- och tillsynsansvar för lämplig myndighet. I dag finns i princip heller ingen tillsyn över väghållarna och hur de sköter drift och underhåll eller utformning i annan mån än i den omfattning väghållarna själva utövar interna kontroller över den egna verksamheten. Kontrollerna sker gentemot de entreprenörer som utför drift och underhåll i det att det kontrolleras att det som beställts också är det som levereras.

Frågan om god drift och underhåll är som konstaterats ovan intimt förknippad med frågan om trafiksäkerhet, även om den också påverkar cyklistens komfort och framkomlighet. Det framstår därför som logiskt att koppla eventuella krav på drift- och underhållsstandard i lag till trafiksäkerhetsfrågan. Genom en god drift- och underhållsstandard kan troligen många olyckor, även allvarliga sådana undvikas, då flertalet olyckor bland cyklister är singelolyckor och en stor andel av dem är kopplade till bristande drift och underhåll. Det är viktigt att problemet åtgärdas eftersom trenden är att olycksfrekvensen för cyklister ökar och detta påverkar cyklingen negativt. Även dålig komfort och mindre bra framkomlighet påverkar cyklingen i negativ riktning. Vidare finns det anledning att tro att den också påverkar regelefterlevnaden. I den undersökning som gjordes inom ramen för Konsultrapporten bland trafikanter går det att utläsa ett visst samband mellan benägenheten att bryta mot vissa trafikregler och brister i t.ex. drift och underhåll. Det tydligaste exemplet är nog att många cyklister av denna orsak väljer körbanan i stället för cykelbanan trots att de enligt de regler som gäller i dag som huvudregel ska cykla på cykelbanan när sådan finns. Vidare är ett åtgärdande ett viktigt led i att nå etappmålet om minskning av antalet allvarligt skadade i trafiken. Förutom att kunna bidra till att etappmålet nås skulle en tydligare reglering av drift- och underhållsstandard för cykelvägar indirekt även kunna bidra till ökad komfort och framkomlighet för cyklisterna eftersom åtgärder som är säkerhetshöjande i många fall har en positiv inverkan även på dessa faktorer. Det skulle dock troligen krävas vissa ytterligare åtgärder inom drift och underhåll, som gick utöver de krav som skulle behöva uppfyllas för att nå en god säkerhetsnivå, men med de större krav som skulle ställas i relation till trafiksäkerhetsaspekter skulle det bli enklare att utröna vilken typ av åtgärder som behövs, vilka som får störst effekt och vad de kostar respektive ger i samhällsvinster.

Jag tror alltså att ett sätt att minska singelolyckor bland cyklister vore att skärpa kraven på drift och underhåll vad avser standarden på åtgärderna och tydligare reglera vilka krav som ställs genom att ta in mer detaljerade bestämmelser om detta i de lagar och förordningar samt kungörelser som reglerar väghållaransvaret i dag alternativt samla bestämmelserna i en särskild lag. I båda fallen skulle lagbestämmelserna behöva innehålla en föreskriftsrätt för lämplig/a myndighet/er med mandat att utfärda än mer detaljerade föreskrifter på området. Genom en sådan åtgärd skulle också förutsättningarna att tillgodose cyklisternas behov av framkomlighet och komfort bättre tillgodoses samt enhetligheten på standarden bli större och nackdelarna med att väghållaransvaret är delat minska. I dag finns i princip ingen sådan rätt att meddela föreskrifter på området. Den föreskriftsrätt som finns för Trafikverket gäller enbart tekniska egenskapskrav för vägar och gator och Transportstyrelsens föreskriftsrätt avser endast vägtunnlar och TENT-vägar. Inte heller Naturvårdsverket eller kommunfullmäktige har, enligt lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, något sådant mandat. I samband med att förslaget till vägsäkerhetslag togs fram väcktes, som framgår ovan, frågan att införa en allmän ansvarslag för väghållare innebärande att vissa trafiksäkerhetskrav skulle ställas på väghållarna inte bara för TENT-vägnätet utan även på vägar utanför detta vägnät. Även led anordnad för cykeltrafik skulle enligt det förslaget betraktas som väg och omfattas av trafiksäkerhetskraven lagen ställde. Kravet skulle innebära att väghållaren systematiskt och fortlöpande skulle vidta de åtgärder som behövdes för att förebygga personskador till följd av användningen av vägen. Närmare föreskrifter om vilka krav som skulle kunna ställas på väghållaren för att leva upp till lagens krav skulle meddelas av en tillsynsmyndighet. Som redogjorts för ovan kom dock lagen endast att avse s.k. TENT-vägar med hänvisning till svårigheterna att överblicka de ekonomiska konsekvenserna för väghållarna samt med hänvisning till regelförenklingsprincipen. Eftersom regeringen dock ansåg trafiksäkerheten lika viktig att beakta på samtliga vägar och gator förklarade regeringen sig avse att följa upp vägsäkerhetslagens tillämpning för att få en bättre uppfattning om kostnaderna och återkomma i frågan.

Den diskussion som fördes i samband med vägsäkerhetslagens införande har med hänsyn till den starka koppling som finns mellan drift och underhåll och trafiksäkerhet samt olycksfrekvensen bäringhet även i relation till drift och underhåll av cykelvägar och frågan

om större krav bör ställas på väghållarna i dessa avseenden. Efter- som regeringen så sent som i juni 2010 avfärdade tanken på gene- rella trafiksäkerhetskrav för samtliga väghållare avseende samtliga vägar och gator anser jag dock att det är för tidigt att återigen väcka frågan och föreslå ändringar med denna inriktning i väghållnings- lagstiftningen. Med hänsyn härtill avstår jag från att lägga förslag till ändring av lagstiftningen i dessa avseenden trots de fördelar jag kan se med en sådan åtgärd och trots att de ekonomiska konse- kvenserna av ett sådant förslag troligen skulle bli mindre genom- gripande än vad en allmän ansvarslag för väghållare skulle medföra. Slutligen kan inte heller bortses ifrån att det i samband med att bestämmelserna som i dag återfinns i lagen om särskilda regler för gatuhållning och skyltning sågs över i början av 1990-talet kon- staterades att de inte borde vara så detaljerade beträffande vilka underhållsåtgärder som krävdes och att detta istället överläts till kommunen att bestämma.

Jag finner dock med hänsyn till de omständigheter att olyckorna bland cyklister tenderar att öka, att singelolyckorna utgör en stor del av olyckorna och i många fall kan kopplas till bristande drift och underhåll samt att en inte obetydlig andel av olyckorna leder till allvarliga personskador, att det är angeläget att i samband med att vägsäkerhetslagen följs upp även denna fråga beaktas när man tar ställning till om vägsäkerhetslagens tillämpningsområde ska ut- vidgas. Jag begränsar dock mitt förslag till att avse en uppföljning enligt följande.

Regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att, i samråd med Trafikverket, Sveriges Kommuner och Landsting och Riksför- bundet Enskilda Vägar samt andra aktörer som berörs, att analysera behovet ur trafiksäkerhetssynpunkt av en utvidgning av vägsäker- hetslagens tillämpningsområde till cykelinfrastrukturen och då i första hand till cykelvägar och i andra hand till alla vägar och gator som ingår i en i uppdraget utpekad cykelinfrastruktur samt analy- sera vad en sådan eventuell utvidgning skulle innebära i kostnader för de olika väghållarna. I avvaktan på en sådan uppföljning alter- nativt att frågan behandlas inom ramen för en allmän översyn av väghållaransvaret tror jag på sätt som anges nedan att det arbete som redan på frivillig basis har inletts inom området kan bidra till att föra utvecklingen framåt samt i den mån dessa insatser inte anses tillräckliga bidra med ett bra underlag till uppföljningen jag till- styrkt ovan och ett eventuellt kommande reformarbete inom väg- hållaransvaret.

Ett annat skäl till att jag anser att man bör avvakta med att genom lagändringar åtgärda de problem som speglats ovan är att det redan nu på frivillig väg pågår mycket arbete för att åstadkomma förbättringar. Arbetet har nyligen påbörjats. Jag tror att det kan vara bra att avvakta resultatet av detta arbete, särskilt eftersom det förhoppningsvis kommer ge oss kunskap som delvis saknas i dag och som är av stor betydelse för om och hur man i så fall i lag och genom föreskrifter ska utforma krav, tillsyn och uppföljning. Vidare skulle en lagändring i många avseenden ställa krav på just den typen av arbete som nu initierats på frivillig väg för att det skulle vara möjligt att ge reglerna effekt.

Trafikverket har påbörjat en översyn av standardkraven för drift- och underhåll av cykelvägar. Arbetet har kommit att bli en del av Trafikverkets uppdaterade cykelstrategi. I arbetet avser myndigheten enligt vad som framkommit till mig att beakta vad som är känt om cyklisters särskilda krav och tillse att modellen att ha biltrafiken som utgångspunkt frångås. Syftet med Trafikverkets arbete är alltså att standardkraven i större utsträckning ska utgå från cyklisternas behov och då inte bara säkerhetsaspekten utan även komfort och framkomlighet. Jag tror att Trafikverkets arbete kan förbättra standarden på drift och underhåll på våra cykelvägar på sikt samt också bidra till att den bättre anpassas till cyklisters behov. Även om översynen initierats under 2010 har arbetet med att utveckla drift och underhåll pågått under flera års tid. Anna Niskas forskningsprojekt som slutredovisades 2011 har pågått sedan 2005. När GCM-handboken togs fram 2010 ägnades ett helt kapitel åt drift och underhåll. Även om den översyn som Trafikverket nu arbetar med endast avser drift- och underhåll av cykelvägar som staten är väghållare för och det så här långt inte finns någon plan eller liknande för ett samarbete med övriga väghållare ser jag positivt på arbetet och tror att det kan få effekter för drift och underhåll av cykelvägar med andra väghållare också. Det finns en klar trend att drift och underhåll prioriteras alltmer oaktat väghållare då fler och fler insett betydelse av att detta sköts i förening med att de enskilda cyklisterna också ställer högre krav. Dessa omständigheter sammantagna gör att det finns anledning att anta att förbättringar kommer inom kort. Även om det i dagsläget inte finns någon plan hos Trafikverket för ett eventuellt samarbete med kommunala väghållare i frågan om nya standardkrav för drift och underhåll för cykelvägar har myndigheten uttalat att den avser att sprida kunskap om den forskning som finns och goda exempel. Jag

anser det oerhört viktigt att så sker. Trafikverket bör i denna del samarbeta med SKL och kanske också REV för att tillse att den ökade kunskap som finns verkligen sprids till väghållarna. Detta kan ske på olika sätt, t.ex. genom seminarier, konferenser och utbildningsdagar men också genom att GCM-handboken kontinuerligt uppdateras och framförallt att dess innehåll sprids brett. Enligt uppgifter jag fått från cykelorganisationer ser man där mycket positivt på GCM-handboken och dess betydelse för drift och underhåll av cykelvägar och menar att den är en god vägledning i hur åtgärder bör genomföras och följas upp, men att handboken särskilt vad avser vinterväghållning och rekommendationer för uppföljning kan utvecklas ytterligare. Det finns t.o.m. en del cykelorganisationer som gett uttryck för att GCM-handbokens rekommendationer på området är tillräckliga och att ytterligare reglering inte behövs. Även SKL och GNS-gruppen har tagit initiativ inom området drift och underhåll av cykelvägar.

Min uppfattning är att om de nya rön som finns på området får spridning och kunskapen om de stora fördelar som finns med ett välfungerande system för drift och underhåll, men också vilka tråkiga konsekvenser det kan få om det inte sköts, kommer att leda till klara förbättringar särskilt sett mot bakgrund av den trend på politisk nivå men också bland allmänheten som kan anas. Genom att drift- och underhållsåtgärder troligen i större omfattning än tidigare kommer att kopplas till cyklisters behov av säkerhet, komfort och framkomlighet tror jag också att utvecklingen kommer att gå mot en mer enhetlig standard.

Ett annat sätt att öka kunskapen kring drift och underhåll i relation till främst trafiksäkerhetsaspekter samt att driva utvecklingen framåt är att utnyttja de etablerade samarbeten som i dag finns inom ramen för trafiksäkerhetsfrågor. Genom att i dessa olika fora lyfta frågan kan kunskapsläget förbättras och på sikt även det faktiska läget på våra cykelvägar. Det kan också ge ett bra kompletterande underlag vid den utvärdering av vägsäkerhetslagen som jag föreslagit ovan när det gäller att värdera kostnaderna och effekterna av en eventuell utvidgning av den lagen till även andra vägar. Viktigt är att ha kännedom om det egna cykelvägnätets standard och med koppling till cyklisters upplevelser och behov. Endast då kan standarden förbättras.

GNS är som framgår ovan en arena för att utbyta kunskap och för att samordna verksamheter mellan centrala aktörer med målet att se till att nollvisionen blir verklighet. Som framgår ovan anser

jag att en viktig faktor i att nå nollvisionen är att komma till rätta med de singelolyckor som drabbar cyklister och som till stor del kan förklaras genom brister i drift och underhåll som påverkar vägyta och halka. GNS:s inriktning i sitt arbete är i dag områden som ansetts särskilt viktiga för att nå etappmålet till 2020. Säker cykling har identifierats som ett sådant viktigt område. Inom området har i dag endast cykelhjälmsanvändningen betonats, även det en viktig fråga. Utifrån den kunskapen som finns i dag borde eventuellt ytterligare ett område betonas; drift och underhåll av cykelvägar. Ett samordnande av verksamheterna för de aktörer som deltar inom det område skulle vara värdefullt.

I Trafikverkets strategi för ökad och säker cykling från år 2011 nämns samarbetet med kommuner (ett femtiotal större kommuner) som centralt för att nå framgång i arbetet med att öka cyklingen och göra den säkrare. Att då utnyttja redan existerande, fungerande och värdefulla samarbetsformer är centralt. Samarbetet är koncentrerat till att arbeta med de frågor som riksdagen valt att prioritera inom transportpolitiken och som ansetts särskilt angelägna att arbeta med för att nå nollvisionen och minska påverkan på klimatet.

Sammanfattningsvis ser jag stora möjligheter att komma vidare med frågan om drift och underhåll inom ramen för redan existerande arbetsformer och inom ramen för redan initierade arbeten. Det är också glädjande att se att frågan redan uppmärksammats av centrala aktörer samt att se ett tydligt ökat intresse för frågan och en insikt om att driften och underhållet av en cykelväg måste skötas. Det är dock inte bara viktigt att drift och underhåll fungerar rent praktiskt utan också att drift och underhåll och rutiner och riktlinjer för detta förankras i beslutsprocessen på politisk nivå.

Det finns också, om det skulle visa sig att nu existerande möjligheter inte är tillräckliga, anledning att tro att det arbete som redan pågår och eventuellt tillkommande arbeten skulle kunna bidra till ett gott underlag som komplettering till utvärdering av vägsäkerhetslagen och en eventuell utvidgning av denna.

Översyn av handböcker och VGU

De handböcker som finns och som på olika sätt berör planering, utformning och drift och underhåll av cykelvägar är med undantag av GCM-handboken ganska gamla. Sedan deras tillkomst har synen på cykling och cykelns roll ändrats väsentligt. Cykling ses i dag på

ett helt annat sätt som ett eget transportsätt och det har också blivit allt tydligare att cyklister har egna behov och krav på infrastruktur och drift och underhåll. Under utredningsarbetet har från de myndigheter och organisationer som tagit fram handböckerna framhållits att dessa bör ses över och revideras så att den nya kunskap som finns i dag förs in och beaktas i handböckerna och att cykeln på ett annat sätt lyfts fram. Det kan också finnas ett mer begränsat behov av att se över GCM-handboken, då det trots att denna är från 2010 hänt mycket sedan dess.

Regeringen bör ge Boverket i uppdrag att se över handboken Stadsplanera – istället för trafikplanera och bebyggelseplanera och göra denna nätbaserad och interaktiv. Vidare bör Trafikverket och Boverket i samarbete med SKL parallellt få i uppdrag att på motsvarande sätt se över och nätbasera handboken Trafik för en attraktiv stad samt göra denna interaktiv. Trafikverket bör också i samråd med SKL parallellt få i uppdrag att se över och nätbasera GCM-handboken och göra den interaktiv. Det är viktigt att en översyn tar den senaste utvecklingen i beaktande så att även resultat från närliggande uppdrag, t.ex. det nu inom Boverket pågående arbetet med planering för fysisk aktivitet.

Huvudsyftet med uppdraget bör vara att berörda myndigheter i sitt material hänvisar till annat material som är relevant inom området. Eftersom handböcker är en färskvara och snabbt åldras bör inom ramen för uppdraget satsas på att göra handböckerna tillgängliga på nätet så att det enklare kan uppdateras och via länkar göras hänvisningar. Jag har också funderat över att uppdraget i stället skulle avse en gemensam publikation. Detta har givetvis sina fördelar. Det är dock främst planeraren som behöver helheten och förstå den kedja som leder fram till en färdig anläggning som ska underhållas och vars drift ska skötas. De som arbetar med drift och underhåll är nog mer betjänta av ett samlat eget paket, medan planerare behöver greppa en större helhet som omfattar de olika planeringsprocesserna och andra aktörers roller. Med helhet avses här både planeringssystemet och driften samt ansvarsfördelning och roller men också funktionen och användarna i relation till den byggda miljön och landskapet. Jag tror dock att den helhetsbild som behövs väl tillgodoses genom att böckerna görs interaktiva och länkas.

Trafikverket bör också av regeringen få i uppdrag att i samråd med SKL se över dokumentet Vägars och gators utformning, VGU, ur ett cyklingsperspektiv. Uppdraget bör närmast ses som en fortsättning på den översyn som nu pågår av VGU, men nu med cykling

i fokus så att VGU bättre speglar senare tids forskningsresultat, existerande kunskap och dagens och framtidens behov för cykling.

Det finns ett samband mellan nu aktuellt uppdrag och uppdraget innefattande en inventering av de vägrenar som är en del av cykelinfrastrukturen och det är viktigt att slutsatserna av den inventeringen återspeglas i översynen av VGU.

8 Cykling, cykelparkering och kollektivtrafik

Mina förslag: Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att, i samarbete med Boverket och i samråd med Transportstyrelsen samt Sveriges kommuner och landsting (SKL), göra en nationell inventering av och behovsanalys för cykelparkeringar avseende tillgång och standard vid alla större svenska kollektivtrafiknoder för att skapa en gemensam kunskapsplattform. Uppdragets resultat ska utgöra utgångspunkt för fortsatt planering med möjlighet att bedöma det framtida behovet nationellt, även finansiellt, skapa en samsyn och en samverkan mellan berörda aktörer samt sprida kunskap. I uppdraget bör säkerställas att kommuner och regionalt ansvariga för kollektivtrafiken, liksom privata aktörer som berörs, involveras genom etablerandet av ett samverkansforum. Vidare bör, inom ramen för uppdraget, tas fram en avtalsmodell för samverkan och finansiering av cykelparkeringar vid kollektivtrafiknoder.

Regeringen bör som en fortsättning på cykelstrategin, ge Trafikverket i uppdrag att, i samråd med Transportstyrelsen och i samarbete med cykelorganisationer, regionala kollektivtrafikmyndigheter, kollektivtrafiktransportörer, SKL och ett antal kommuner, ta fram en idékatalog i syfte att främja kombinationen cykling och kollektivtrafik.

Min bedömning: Det saknas skäl att ändra bestämmelserna i 4 kap. 13 § och 8 kap. 9–12 och 15–16 §§ i plan- och bygglagen som reglerar skyldigheten att anlägga parkeringar. De problem och praktiska konsekvenser som den splittrade markägarsituationen vid främst kollektivtrafiknoder innebär måste lösas på annat sätt än genom lagändring.

Det behov som finns av att kunna flytta felparkerade cyklar eller cyklar som är fordonsvrak täcks av nuvarande regler. Detsamma gäller de regler som styr var cyklar får parkeras. Till följd av förslaget om ändring av reglerna vid cykelöverfarter införs dock en möjlighet att flytta fordon som under vissa förutsättningar stannat eller parkerat inom visst avstånd före en cykelöverfart. Förslaget behandlas i kapitel 9.

Det bör finnas reella möjligheter att ta med cykeln i kollektivtrafiken, dock utan att ytterligare författningsregler inom området införs.

8.1 Inledning

Cykeln är en del av resan i tio procent av alla resor som görs. 40 procent av befolkningen bor inom två kilometer från en järnvägsstation och majoriteten av befolkningen bor inom fem kilometer från en sådan. Alltså finns stora möjligheter att öka andelen personer som tar cykeln till stationen, och även att härigenom öka tågresandet. Motsvarande statistik beträffande busstationer verkar inte finnas, men det kan rimligen antas att resonemanget är applicerbart även på kombinationen cykel och buss. Försök har under utredningstiden gjorts att via SKL och Trafikverket få fram denna typ av uppgifter, men det har visat sig inte vara möjligt att inom rimlig tid och med rimlig arbetsinsats få fram dessa uppgifter.¹

Kombinationen cykel och tåg, men också kombinationen cykel och buss, kan främjas på olika sätt. Cykelparkeringar samt hyrcyklar och lånecyklar vid stationerna är några exempel på bra sätt att främja kombinationen. Ett annat sätt att främja kombinationen cykling och kollektivtrafik är att underlätta att ta med cykeln på tåg eller buss. Troligen krävs åtgärder inom samtliga områden och även avseende infrastrukturen, med bra cykelvägar, till och från knutpunkterna för att fullt ut förbättra förutsättningarna för hela resan. Trafikverket arbetar för att förbättra möjligheten att kombinera tåg och cykelresor. Detta faller under det ansvar som Trafikverket har för att ett hela resan-perspektiv appliceras. Frågan prioriteras också alltmer politiskt.

¹ <http://www.trafikverket.se/Privat/Resan-och-trafiken/Din-resa/Cykel/Cykel-pa-tag/?si=C25342CA709B69D2D013F786A11390FB&rid=953926143&sn=trafikverketse> (2012-09-05).

Att kunna kombinera cykel och tåg eller buss är ett flexibelt sätt att transportera sig. Både cykel, tåg och buss är miljövänliga transportsätt. Cykeln tar därtill inte stor plats varken i trafikmiljön eller vid knutpunkter och många gånger kan cykelinfrastruktur förbättras till en rimlig kostnad. För att tåget ska vara ett attraktivt trafikslag och konkurrenskraftigt som transportsätt krävs att det går snabbt och är enkelt att ta sig till och från stationerna. Tidsfaktorn och flexibilitet är avgörande för att tåget ska bli ett attraktivt alternativ. Cykeln är en viktig del i att uppnå attraktivitet och tids effektivitet i tågtrafiken. Troligen har cykeln en liknande roll även i förhållande till annan kollektivtrafik.²

Att kunna ta med cykeln på tåget är ett sätt att lösa behovet av att transportera människor och cyklar, göra folk mindre beroende av bil i vardagen och tillgodose cykelturismens behov. Även möjligheten att ta med cykeln på bussen, utan att det rör sig om att skicka den som bussgodis, torde kunna bidra till att tillgodose dessa behov. Till stora delar är det i dag endast möjligt att transportera sin cykel med bil eller att skicka den som bussgodis om det inte är möjligt att ta cykeln hela sträckan eller det rör sig om en cykel som är ihopfällbar och kan tas med som bagage under resan. Genom att kunna kombinera cykel och tåg eller cykel och buss kan kombination cykel, tåg eller buss bli ett verkligt alternativ till bilen.

Det pågår redan arbete med att förbättra förutsättningarna för kollektivtrafiken och även för att kombinera den med cykel. Som exempel kan nämnas det s.k. fördubblingsprojektet.

Kollektivtrafik är enligt SIKAs definition i förväg organiserade, regelbundet tillgängliga transporter som erbjuds allmänheten eller en särskild personkrets enligt givna regler. Definitionen innebär att kollektivtrafik både omfattar trafik som tillhandahålls allmänheten, allmän kollektivtrafik, samt trafik som tillhandahålls en särskild personkrets, t.ex. färdtjänst, skolskjutsar, sjukresor och värnpliktsresor. En del resor som görs med tåg, buss, båt och taxi är dock inte kollektivtrafik. Det är inte alltid lätt att avgöra vad som är kollektivtrafik och vad som inte är det. Vissa definitioner av trafik finns i yrkestrafiklagen (1998:490). I denna framställning redogörs inte närmare för lagens definitioner.

I detta kapitel avses med kollektivtrafik endast tåg och buss som uppfyller definitionen av allmän kollektivtrafik ovan. Orsaken till denna avgränsning är dels direktivens utformning där uppdraget

² Trafikstyrelsen (2009), Bedre samspel mellem cyklen og den kollektive trafik. Idékatalog, s. 6 och 8.

avgränsas till dessa två transportmedel, dels att det är dessa två transportmedel där potentialen i kombinationen torde vara störst. Möjligheterna att ta med cykel på andra rälsbundna fordon än tåg torde vara ganska små. Detsamma gäller taxi. Däremot borde potentialen vara större på båt och ett behov torde kunna finnas. Många av mina övervägande och förslag har bärighet även för båt som kollektivt transportmedel, även om de inte uttryckligen tar sikte på detta transportmedel. Det kan nämnas att båttrafiken synes etablera allt fler pendlarlinjer.

Detta kapitel handlar också om cykelparkeringar. I denna del rör det sig främst en redogörelse för cykelparkeringar vid kollektivtrafiknoder och då järnvägsstationer i synnerhet. Orsaken till att detta upplägg valts är dels att uppdraget enligt direktiven vad avser cykelparkeringar ska avse just denna fråga, dels att det är i förhållande till denna typ av cykelparkeringar som problemen synes vara som störst. Detta innebär inte cykelparkeringar i anslutning till bostäder, arbetsplatser, skolor, shoppingområden och andra resecentra än järnvägsstationer inte är viktiga och centrala som en del i arbetet med att öka och främja cykling. Dessa frågor har en naturlig hemvist i den kommunala planeringen. Beträffande stationer och kollektivtrafiknoder gör kopplingen till regionala och nationella transportsystem samt behovet av samarbete med en större aktörsgrupp frågan särskilt angelägen att främja.

8.2 Gällande rätt

8.2.1 Inledning

Det finns ett antal regler som påverkar anläggandet av cykelparkeringar, men också möjligheterna att förbättra redan existerande cykelparkeringar. Det finns också regler som styr hur felparkerade cyklar eller cyklar som är att betrakta som s.k. fordonsvrak ska hanteras. Bestämmelser som gäller bl.a. anordnande av parkering återfinns huvudsakligen i åttonde kapitlet i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, men även i fjärde och nionde kapitlet i samma lag finns regler som får återverkningar på frågan liksom i ordningslagen (1993:617). Också i väglagen (1971:948) finns bestämmelser om anordnande av parkering. I trafikförordningen (1998:1276), vägmärkesförordningen (2007:90), lagen om vägtrafikdefinitioner (2001:559) finns också bestämmelser om parkering, men dessa

regler handlar i stället om var det är tillåtet att parkera och hur parkeringar märks ut. När det gäller frågan om hur felparkerade fordon, men även fordonsvrak, ska hanteras regleras detta huvudsakligen i lagen om felparkeringsavgift (1976:206) med tillhörande förordning, lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall, LFF, med tillhörande förordning och lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering. Även lagen (1938:121) om hittegods kan ibland få betydelse. Beträffande finansieringsfrågan av parkeringsplatser kan förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. vara av intresse.

Samtliga dessa regelverk behandlas inte nedan utan framställningen har koncentrerats till PBL och LFF. Vidare lämnas en mycket kort redogörelse för förordningen om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. Vissa av de andra lagarna och förordningarna nämns i framställningen, men behandlas inte i något eget avsnitt eller så behandlas de inte alls. Orsaken är som angetts tidigare att framställningen koncentrerats främst till cykelparkering vid järnvägsstationer och de problem som är förknippade med dessa.

När det gäller möjligheten att ta med sig cykeln i kollektivtrafiken är det en fråga som i stor utsträckning är upp till de enskilda aktörerna inom kollektivtrafiken att själva bestämma liksom under vilka förutsättningar en resenär ska få ta med sig cykeln på ett kollektivt färdmedel. Men det är också frågor som i viss mån kan hanteras i de förutsättningar och villkor som den regionala kollektivtrafikmyndigheten och upphandlande organ är beredda att fastställa. Helt oreglerad är inte frågan vad avser tågtrafiken. 2009 trädde nämligen en EU-förordning i kraft som bl.a. reglerar rättigheten att ta med sig cykeln på tåg, Europaparlamentets och rådets förordning (EEG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

Inom EU-rätten går en skiljelinje när det gäller begrepp som beror på om dokumenten är skrivna före eller efter Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 (Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen). Lissabonfördraget innehåller ändringar i och tillägg till de grundläggande fördragen och vissa protokoll som hör till dem. Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) kvarstår i modifierad form, medan fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) genom

Lissabonfördragets ikraftträdande bytte namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget eller FEUF). Europeiska unionen (EU) ersatte och efterträdde vidare Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person. Bl.a. EU:s tågtrafikförordning är antagen innan den 1 december 2009 och innehåller därför begrepp som gemenskapen. I betänkandet används genomgående de nu gällande begreppen, som unionen osv., bortsett från när det rör sig om direkta citat ur de ursprungliga texterna.

Krav på att det ska vara möjligt att ta med sig cykeln på ett kollektivt färdmedel kan ibland och i viss mån ställas av de som köper in kollektivtrafiktjänster. En enskild kommersiell aktör kan välja att tillhandahålla denna tjänst som service åt sina resenärer. Företagen som bedriver trafiken, oaktat om det sker i offentlig regi eller i privat regi, arbetar dock på affärsmässiga villkor och ett intresse av att tillåta resenärer att ta med cykeln på tåg eller annat kollektivt färdmedel finns bara om det är affärsmässigt intressant.³

Nedan behandlas frågan om möjligheten att ta med sig cykeln i kollektivtrafiken ur ett passagerarrättsperspektiv, då möjligheten att ta med sig cykeln närmast får anses ha kommit att definieras som en sådan rättighet till följd av tågtrafikförordningen. Lite kort behandlas också lagstiftningen avseende tjänstekoncession och upphandling, då det från tid till annan gjorts gällande att det i sådana sammanhang borde ställas krav på tillhandahållande av möjligheter att ta med cykeln på kollektiva färdmedel.

8.2.2 Plan- och bygglagen m.m.

Allmänt

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna i lagen syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer, 1 kap. 1 § PBL. Det är i första hand en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, 1 kap. 2 § PBL. I detta planeringsansvar ingår även ett övergripande ansvar för planeringen

³ Ingelström, Anki och Roland Palmqvist (2007), Åtgärder för att öka kombinerade resor med cykel och tåg, Banverket, HK06-5474/SA20, s. 11.

av parkeringar innefattande cykelparkering. Skyldigheten att anordna parkeringar ligger dock i princip inte på kommunerna utan på fastighetsägarna, vilket dock även en kommun kan vara. En mer omfattande redogörelse för PBL finns i avsnitt 7.2.4.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket 6 PBL ska vid planläggning och i ärenden om bygglov enligt PBL bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till trafikförsörjning och behovet av god trafikmiljö. Bestämmelsen innefattar alltså både en rätt och en skyldighet för kommunerna att låta trafikpolitiska beslut ta sig uttryck i den fysiska planläggningen. Kommunerna ska göra en sammanvägd helhetsbedömning så att skilda trafikantgruppers behov beaktas. Detta innebär bl.a. att bebyggelsen bör utformas så att den effektivt kan försörjas med kollektivtrafik och det ligger i sakens natur att kollektivtrafiken ges goda förutsättningar. Punkten 6 ställer dock krav på att hela trafiknätet i samlad bebyggelse ges en ändamålsenlig utformning. Även cykeltrafikens behov ska tillgodoses. Behovet av väl utformade och lokaliserade parkeringsutrymmen bör också beaktas.

Parkering

Parkering är enligt lagstiftaren generellt ett viktigt inslag i kommunernas planarbete. I förarbetena (prop. 1985/86:1) till plan- och bygglagen (1987:10), gamla PBL, nämns dock endast biluppställningsplatser. Det konstateras att sådana är ytkrävande och har stor betydelse för tillgängligheten, säkerheten och miljön i bebyggelseområden. Det uttalas också att parkeringsfrågor är viktiga i stadsförnyelsearbetet. Till de krav som bör ställas på en väl fungerande bebyggelsemiljö hör vidare enligt uttalanden i samma proposition tillgång till utrymme för att ställa upp fordon för förvaring, lastning och lossning, dvs. parkering.

Att ordna tillräckliga utrymmen för detta ändamål anges vara en väsentlig del i arbetet med att förbättra tätorternas trafikförsörjning. Det var av detta skäl, och för att parkeringsfrågorna skulle kunna behandlas planmässigt, som en bygglovsplikt för att ta i anspråk mark för parkeringsplatser infördes i gamla PBL när denna ersatte den tidigare gällande byggnadslagen (1947:385) och byggnadsstadgan (1959:612). Av samma orsak infördes även genom gamla PBL en möjlighet att ställa krav på fastighetsägare när det

gäller parkeringsmöjligheter i befintlig bebyggelse. Behovet av uppställningsutrymme ansågs dock inte bara vara kopplat till frågor inom byggnadslagstiftningen. Eftersom det finns ett behov av att kunna ställa upp fordon även under kortare tid, korttidsparkering, vilket har ett nära samband med rörlig trafik så måste det behovet till stor del tillgodoses på gator och andra allmänna platser. I de fallen regleras parkeringsfrågan till stor del i trafiklagstiftningen. Regleringen på det området ansågs etablerad och välfungerande. Behovet av korttidsparkering kunde dock enligt förarbetsuttalandena inte helt tillgodoses på gatumark och annan allmän mark. Orsaken angavs vara att gatunätet i de flesta tätorter tillkommit före bilismens tid och därför inte var avpassat för den biltrafik som senare vuxit fram och därför endast delvis räckte till både för den rörliga trafiken och för korttidsparkering. En stor del av korttidsparkeringen borde därför enligt vad som uttalades hänvisas till annan mark. Detta gällde i ännu högre grad parkering för längre tidsintervall, såsom i samband med arbetsresor och för långtidsuppställning. Det konstaterades vidare att för att åtminstone de större tätorternas trafikplanering skulle kunna drivas på ett tillfredsställande sätt var det ett starkt uttalat önskemål att en växande del av fordonsparkeringen kunde hänvisas till tomtmark och att det därmed blivit en viktig uppgift för byggnadslagstiftningen att ange i vilken utsträckning som utrymme borde reserveras för detta ändamål på tomtmark och hur parkeringsutrymmena då ska anordnas.

Utvecklingen av parkeringsbestämmelserna i plan- och byggnadslagstiftningen

Tidigare bestämmelser

I 53 § byggnadsstadgan, som gällde före gamla PBL, föreskrevs att det på tomt inom- eller utomhus skulle finnas ett särskilt tillräckligt stort utrymme till parkering, lastning och lossning av fordon för de som bodde eller vistades på tomten samt för verksamhet som bedrevs där. Kravet på tillhandahållandet av parkering riktade sig alltså till fastighetsägaren och skulle i princip uppfyllas på tomten. Kravet avsåg såväl bebyggda som obebyggda tomter. Kravet var dock förenat med vissa villkor och möjligheter till dispens, vilka avsevärt minskade den verkan bestämmelsen annars skulle ha haft. För att krav på anordnande av parkering skulle kunna göras gällande skulle

det dels visas att utrymme kunde beredas för rimlig kostnad, dels att så kunde ske utan synnerlig olägenhet i övrigt. Även om dessa villkor kunde uppfyllas hade fastighetsägaren möjlighet att slippa anordna parkering på sin tomt, om han eller hon kunde visa att särskild plats hade beretts för parkering på annan plats. Kravet på anordnande av parkering kunde alltså i princip göras gällande fullt ut endast i samband med nyexploatering. För redan bebyggda tomter torde kommunen endast kunna kräva att ledigt utrymme på tomten togs i anspråk om det fanns ett samband med nybyggnad eller andra åtgärder som krävde bygglov. Detta ledde till att parkeringsanläggningar huvudsakligen tillkom i nyexploateringsområden och i sådana saneringsområden där det fanns goda möjligheter att lösa de tekniska och ekonomiska problem som parkeringskravet orsakade. Gemensamhetslösningar blev allt vanligare.

När gamla PBL infördes och byggnadslagen och byggnadsstadgan upphörde att gälla sågs bestämmelsen om parkering över. Det konstaterades att bestämmelsen i 53 § byggnadsstadgan hade brister och att dessa framförallt låg i att parkeringskravet i första hand skulle uppfyllas på den egna fastigheten och i att möjligheterna till befrielse från kravet var mycket vidsträckta och kunde tillämpas på ett från likställighetssynpunkt otillfredsställande sätt samt att det också var svårt att få till stånd gemensamhetsanläggningar i önskvärd omfattning.

I gamla PBL ändrades därför bestämmelsen så att parkeringsutrymmen i stället så långt möjligt skulle anordnas inom en tomt eller i dess närhet. I förarbetena (prop. 1985/86:1) uttalades att ändringen innebar att byggnadsnämnden fick möjlighet att kräva att parkeringsplatser skulle anordnas på annan plats än på tomten. Vidare infördes en kompletterande bestämmelse, 5 kap. 7 § första stycket 8 gamla PBL, av innebörd att det i detaljplan fick meddelas bestämmelser om skyldigheten att anordna parkeringsplatser.

Genom ändringen kunde alltså kravet på parkeringsutrymme hävdas även om det inte kunde tillgodoses av fastighetsägaren på den egna fastigheten. Byggnadsnämnden fick härigenom, lämpligen i samband med att en detaljplan upprättades, möjlighet att göra en från fastighetsindelningen fristående bedömning av hur parkeringsbehoven lämpligast borde tillgodoses och när så ansågs motiverat bestämma att en gemensam lösning skulle väljas. Detta möjliggjordes även i fråga om befintlig bebyggelse, oavsett om andra åtgärder aktualiserades eller inte. I befintlig bebyggelse måste det dock finnas viss möjlighet att befria från parkeringskravet för sådana fall då

lämplig plats saknas på tomten eller i närheten och kostnaderna för att skapa erforderligt utrymme, t.ex. inom en befintlig byggnad, skulle bli alltför stora. Även om parkeringsfrågan enligt uttalanden i propositionen (1985/86:1) i befintlig bebyggelse lämpligen borde utredas i en detaljplan uttalades att det därutöver borde finnas möjlighet att ställa krav på parkering också utan att särskilda bestämmelser om detta fanns i detaljplan. I samma förarbete uttalades även att det fanns goda möjligheter att i samverkan mellan kommunen och fastighetsägarna utreda förutsättningarna att anordna en gemensamhetsanläggning, vilket underlättade möjligheten till gemensamma parkeringsanläggningar. Med dessa anläggningar kunde enligt vad som uttalades många gånger stora fördelar vinnas ur både kostnadsynpunkt och med hänsyn till miljö- och trafiksäkerhetskrav.

Bestämmelsen som infördes i 3 kap. 15 § gamla PBL innebar att tomter som togs i anspråk för bebyggelse skulle anordnas på ett sätt som var lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Dessutom skulle bl.a. tillses (3 kap. 15 § 6 gamla PBL) att lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skäligen utsträckning anordnades på tomten eller i närheten av denna. Med att utrymmet skulle vara lämpligt avsågs att det skulle vara lämpligt beläget och tillräckligt stort. Genom att bestämmelsen ändrades så att det kunde ställas krav på att parkering anordnades i närheten av tomten och inte bara på tomten fick kommunen alltså möjlighet att ta initiativ till gemensamma lösningar för flera fastigheter.

I propositionen uttalades (prop. 1985/86:1) att det i kommunernas övergripande planering borde utredas efter vilka principer parkeringsfrågorna skulle lösas i fråga om t.ex. fördelningen på gatumark och tomtmark, bestämmande av parkeringsnormer för beräkning av utrymmesbehovet, val av parkeringsanläggningar, huvudmannaskap och kommunens engagemang m.m. Ställningstagandet i dessa och liknande frågor borde leda fram till utformningen av en parkeringspolitik och en parkeringsplanering för kommunen. Den närmare utformningen av parkeringsplaneringen när det gällde lokaliseringen av parkeringsområden, dimensioneringen av parkeringsanläggningar, val mellan kollektiva lösningar och tomtparkering, förbud mot parkering på vissa områden och upprustning av äldre bostadsområden med parkeringsanordningar utgjorde exempel på frågor som det i första hand ankom på kommunen att avgöra genom detaljplan. I förarbetsuttalandena (prop. 1985/86:1) konstaterades vidare att frågan i vilken omfattning som utrymme för parkering skulle

krävas vid bygglovsprövningen borde bestämmas i första hand med utgångspunkt i sådana allmänna riktlinjer för parkering som kommunen antagit. Att dra upp principiella riktlinjer för hur parkering skulle anordnas och att besluta efter vilka grunder som behovet av parkeringsplatser skulle bestämmas fick anses tillhöra den normala trafikplaneringen i en kommun. Den närmare utformningen av sådana riktlinjer för särskilda områden kunde enligt vad som uttalades lämpligen redovisas i översiktsplanen. Riktlinjerna kunde sedan närmare utvecklas i efterföljande detaljplaner. I detaljplanerna borde också klargöras hur marken skulle disponeras för bl.a. parkeringsanläggningar och om de skulle vara gemensamma eller tillgodose enskilda fastigheters behov. På motsvarande sätt borde en kommuns önskan att engagera sig i en anläggning i kommunal regi eller genom ett kommunalt bolag också det utredas och bestämmas i detaljplanen. I förarbetena (prop. 1985:86:1) uttalades slutligen också att om kommunen bestämde sig för en kollektiv lösning av parkeringsfrågan för vissa fastigheter inom planområdet att det som ett led i planarbetet ingick att utreda förutsättningarna för att bilda en sådan anläggning med hänsyn till bestämmelserna i anläggningslagen (1973:1149). Sådana utredningar borde enligt vad som sades liksom en närmare beskrivning av gemensamhetsanläggningen tas in i det som då kallades planens genomförandebeskrivning. Begreppet genomförandebeskrivning återfinns inte i PBL (2010:900). I dag ska en redovisning av hur en detaljplan ska genomföras i stället tas in i planbeskrivningen. Om det redan vid planarbetet önskades garantier för att gemensamhetsanläggningen senare kom till stånd var det nödvändigt att anläggningen reglerades i en fastighetsplan som upprättades och antogs samtidigt som detaljplanen. I fastighetsplanen kunde ställning tas till bl.a. omfattningen av parkeringsanläggningen och vilka fastigheter som skulle anslutas till denna. I dagens PBL har institutet fastighetsplan slopats och i stället får kommunen i detaljplanen bestämma om fastighetsindelningen m.m.

Dagens bestämmelser om parkering i plan- och bygglagen.

I dag återfinns bestämmelsen om att anordna parkering vid nybyggnation på tomtmark i 8 kap. 9 § 4 PBL. Förutom vissa språkliga ändringar är bestämmelsen oförändrad i förhållande till 3 kap. 15 § gamla PBL.

Enligt 8 kap. 10 § PBL gäller 8 kap. 9 § 4 PBL i skäligen utsträckning också om tomten är bebyggd. Bestämmelsen fanns i gamla PBL i 3 kap. 16 § första stycket och har även den överförts oförändrad till dagens PBL med bortseende från vissa språkliga ändringar.

8 kap. 10 § PBL gäller liksom motsvarigheten i gamla PBL för alla bebyggda tomter. Paragrafen innebär att en kommun kan bestämma att utrymme för parkering ska anordnas på en bebyggd tomt. Paragrafen innebär också att kravet på att parkering ska anordnas kan ställas av kommunen oavsett om särskilda bestämmelser om parkering tagits in i ett planbeslut eller inte. När det gäller befintlig bebyggelse, där kan det vara mycket angeläget att förbättra parkeringsförhållandena, kan det dock föreligga stora tekniska och ekonomiska svårigheter att anordna utrymmen för fordonsuppställning. Det uttalades därför i förarbetena att ett noggrant studium av möjligheterna, varvid gemensamma lösningar oftast torde sig vara den enda utvägen, bör föregå ingripanden från byggnadsnämnden. Därvid torde det visa sig nödvändigt att kommunen i befintlig bebyggelse genomför en parkeringsutredning i detaljplanens form på sätt beskrivits ovan.

Enligt 8 kap. 11 § PBL ska 8 kap. 9 § PBL tillämpas i den utsträckning som är skäligen med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper när det på en bebyggd tomt vidtas sådana ändringar av en byggnad som kräver lov enligt PBL eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Kraven måste i det enskilda fallet vara skäliga. Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 16 § andra stycket gamla PBL och är oförändrad. Vissa språkliga ändringar och en följdändring har dock gjorts, som endast avser att förtydliga att det är regeringen som enligt ett bemyndigande i sextonde kapitlet i PBL förordnar om föreskrifter beträffande vissa lov och anmälningar.

Av 8 kap. 12 § PBL framgår vilka krav som kan ställas avseende bl.a. parkering på allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader. Bestämmelsen fanns tidigare i 3 kap. 18 § gamla PBL. Enligt bestämmelsen ska det som gäller för tomter enligt 8 kap. 9–11 § PBL också i skäligen utsträckning gälla för allmänna platser och på områden för andra anläggningar än byggnader.

Med allmän plats avses enligt 1 kap. 4 § PBL en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. Med område för andra anläggningar

än byggnader avses sådan mark som används eller behövs för ett normalt nyttjande av en sådan anläggning.

Vid tillämpningen av bestämmelsen på allmänna platser får anses gälla att, när sådana platser tas i anspråk för sitt avsedda ändamål, bestämmelserna i 8 kap. 9 § i PBL ska gälla. Om en plats redan är ianspråktagen kan enligt 8 kap. 10 § PBL ställas krav på utrymme för parkering m.m. Flera av föreskrifterna i 8 kap. 9–11 §§ i PBL är anpassade till tomter och det är därför inte rimligt att fullt ut tillämpa dessa för allmänna platser eller för områden för andra anläggningar än byggnader. I vilken utsträckning t.ex. 8 kap 9 § 4 PBL ska tillämpas får bedömas mot bakgrund av platsens eller anläggningens ändamål och var den är belägen. Frågan om i vilken utsträckning som utrymme för parkering krävs för allmänna platser bör avgöras när detaljplan upprättas.

Inte heller i förarbetena till dagens PBL (prop. 2009/10:170) nämns uppställningsplatser för cykel specifikt. Bestämmelserna som berör parkeringsfrågan har dock som framgår ovan inte ändrats, varför det inte heller funnits skäl att kommentera dessa bestämmelser ytterligare. Syftet med översynen av gamla PBL var heller inte att se över den utifrån hur samhället utvecklats och det mer trafikslagsövergripande synsätt som anammats på senare tid utan att förenkla själva förfarandet enligt lagen.

Kravet på bygglov

Enligt 9 kap. 2 § PBL krävs enligt huvudregeln bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och annan ändring av en byggnad än tillbyggnad i vissa fall under vissa förutsättningar. Detta gällde även gamla PBL (8 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 1 och 3). Paragrafen har endast ändrats språkligt och ett förtydligande har gjorts.

Bestämmelsen innebär att det krävs bygglov för att uppföra en ny byggnad. Ordet byggnad definieras i 1 kap. 4 § PBL. Byggnad är en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd för att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den. Parkeringsgarage för cykel liksom överbyggda cykelställ torde omfattas av kravet på bygglov.

Enligt 8 kap. 2 § 8–9 gamla PBL, krävdes bygglov även för andra anläggningar än byggnader, bl.a. för att anordna parkeringsplatser

utomhus eller för att väsentligt ändra en sådan anläggning eller anordning. Bygglov behövdes dock inte för anordnande av parkeringsplatser utomhus om det på fastigheten endast fanns ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen var avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anlades med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan hade avsatts till gata eller väg.

Ett skäl till att krav på bygglov för parkeringsplats utomhus infördes var konkurrensen om marken. Bestämmelsen tillkom egentligen för att komma till rätta med problemet att mark togs i anspråk för bilparkering. Ett ökat miljömedvetande hade medfört skärpta krav på grönytor och krav på hänsyn till buller-, lukt- och ljusstörningar. En annan faktor var trafikriskerna såväl inom parkeringsplatserna som vid framkörningsvägar och utfarter. Det hade därför framförts önskemål om ett instrument för att kunna förpröva nya anläggningar och komma till rätta med befintliga störande parkeringar i främst bostadsområden.

Bygglovsplikt avser generellt i första hand fysiska förändringar av mark, såsom asfaltering eller avgrusning samt anordnande av räcken och markeringar. Bygglovsplikten skulle dock enligt uttalandena i förarbetena till gamla PBL (prop. 1985/86:1) gälla också ianspråktagandet av mark som parkeringsplats, även om ingen fysisk förändring av marken behövde göras. Bygglovsprövningen omfattade inte bara anläggningens tillåtlighet utan även utformningen.

Bestämmelserna om bygglov för parkeringsplats utomhus har ändrats något i dagens PBL. Bestämmelserna återfinns numera i nionde kapitlet i lagen. Enligt 9 kap. 8 § 1 PBL krävs det bl.a. bygglov i den utsträckning som framgår av föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 7 § PBL. Enligt uttalandena i förarbetena till bestämmelsen (prop. 2009/10:170) är innehållet i paragrafen delvis nytt, men överensstämmer i sak med bl.a. 8 kap. 2 § i gamla PBL. Bestämmelsen gäller både anläggningar och byggnader. Även andra åtgärder än de som uttryckligen nämns kan alltså omfattas av krav på bygglov. Sådana utökade krav kan föreskrivas av regeringen med stöd av ett bemyndigande i 16 kap. 7 § PBL. Den bestämmelsen saknar motsvarighet i gamla PBL.

Regeringen får genom bestämmelsen möjlighet att meddela föreskrifter om krav på bygglov för andra anläggningar än byggnader. Sådana föreskrifter får endast meddelas för sådana andra anläggningar än byggnader som genom sin storlek eller funktion kan ha en betydande inverkan på omgivningen. Enligt förarbetena gäller

det sådana anläggningar som tidigare reglerades i 8 kap. 2 § gamla PBL. Det är alltså regeringen som på förordningsnivå pekar ut vilka anläggningar som kan anses ha en betydande inverkan på omgivningen. Enligt förarbetena borde uppräknningen motsvara de anläggningar som omfattades enligt bestämmelserna i gamla PBL. Orsaken till ändringen var bl.a. svårigheter beträffande tolkning och avgränsningen av vissa anläggningar, bl.a. huruvida parkeringsplatser som inte krävde mycket anläggningsarbete för att fungera omfattades av kravet.

Föreskriften om bygglov för parkering utomhus återfinns i 6 kap. 1 § 8 plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, och stadgar att parkeringsplatser utomhus kräver bygglov. Enligt 6 kap 2 § PBF gäller samma undantag från lovplikten som tidigare.

Huruvida kravet på bygglov träffade även cykelparkeringar ansågs tidigare osäkert. En mer omfattande cykelparkering omfattades dock. Läget synes inte ha klarlagts genom nya PBL och PBF.⁴

Kommunens roll

I en detaljplan får kommunen enligt 4 kap. 13 § 1 PBL bestämma de krav i fråga om att anordna utrymme för bl.a. parkering som behövs med hänsyn till 8 kap. 9 § första stycket 4 nya PBL. Kommunen får också enligt samma paragraf 3 bestämma att viss mark eller vissa byggnader inte får användas för parkering.

Enligt 8 kap. 15 § andra stycket PBL ska om det på en tomt finns en anordning som är avsedd att uppfylla kraven i 8 kap. 9 § PBL denna i skälig utsträckning hållas i sådant skick att den uppfyller sitt ändamål. Enligt 8 kap 16 § PBL gäller motsvarande för allmänna platser och andra anläggningar än byggnader.

Förutsättningarna för att ge bygglov byggs upp i den översiktliga planeringen med tillhörande underlagsdokument som parkeringspolicy, parkeringsnorm och trafikstrategi, m.fl. allmänna intressen som ska beaktas. Dessa utvecklas sedan i den rättsverkande detaljplanen. Genom att medvetet bygga upp en sådan kedja av ställningstaganden har kommunen möjlighet att styra utvecklingen av markanvändningen liksom balansen mellan trafikslag och transportsätten inom dessa.

⁴ Boverket (2010), Gör plats för cykeln- vägledning och inspiration för planering av cykelparkering vid stationer och resecentra, s. 25.

8.2.3 Lagen om flyttning av fordon i vissa fall m.m.

Allmänt om parkeringsregler

Trafikförordningen (1998:1276) innehåller generella bestämmelser om hur man får stanna och parkera. De förbud samt tillåtelser under villkor som uppställs i förordningen behöver inte märkas ut enligt bestämmelser i vägmärkesförordningen utan dessa måste var och en ändå känna till. Förutom bestämmelserna i trafikförordningen finns det bemyndigande att genom lokala trafikföreskrifter meddela särskilda trafikregler om stannande och parkering. De är utformade efter lokala förhållanden och normalt sett framgår det av vägmärken vad som gäller.

Med parkering avses att ställa upp ett fordon med eller utan förare utom när man gör det för att trafikförhållandena kräver det, för att undvika fara, eller för att låta passagerare stiga i eller ur fordonet eller för att lasta av eller på gods, 2 § förordning (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Parkeringsbestämmelser kan sägas bygga på två grundprinciper, nämligen att det inte är tillåtet att stanna eller parkera så att fara uppstår eller så att det hindrar eller stör andra. Reglerna om parkering återfinns i tredje kapitlet trafikförordningen. Av 3 kap. 47 § trafikförordningen följer att ett fordon inte får stannas eller parkeras på en sådan plats eller på ett sådant sätt att fara uppstår eller trafiken onödigtvis hindras eller störs, i en korsning med järnväg eller spårväg, eller på ett sådant sätt att vägmärken eller trafiksignaler skymms. Inom tätbebyggt område gäller särskilda regler enligt 3 kap. 48 § trafikförordningen. Där får ett fordon inte stannas eller parkeras på allmän plats som är terräng. Med undantag av tvåhjuliga cyklar eller mopeder klass II så får fordon inte heller stannas eller parkeras på gång- eller cykelbana. Det finns ytterligare regler om parkering i tredje kapitlet i trafikförordningen, men de behandlas inte här. Genom lokala trafikföreskrifter kan enligt 10 kap. 1 § trafikförordningen särskilda trafikregler meddelas för en viss väg eller en vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område eller för ett område eller en färdled i terräng. Det är bl.a. enligt 10 kap. 1 § 16 trafikförordningen möjligt att meddela förbud mot att stanna eller parkera fordon med avvikelse för reglerna i 3 kap. 48 § samma förordning, t.ex. att cykel får parkera på gångbana. I det fall en kommun väljer att meddela lokala trafikföreskrifter så ska detta märkas ut med vägmärke, 10 kap. 13 § trafikförordningen.

Flytt av felparkerade eller övergivna fordon

Lagstiftningen ger vissa möjligheter att flytta felparkerade fordon. Bestämmelserna återfinns i lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall (LFF). Till lagen är även kopplat en förordning, förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall (FFF). Med stöd av LFF och den till lagen kopplade förordningen kan fordon som ställts upp i strid mot bestämmelser om stannande och parkering flyttas. Fordon kan bara flyttas i vissa bestämda fall som framgår av lagen. År 2003 ändrades lagen så att det tydligare framgick att lagen är tillämplig även på cyklar. I lagen regleras när ett fordon kan flyttas, vem som kan fatta beslut om flyttning och under rättelse till ägaren.

Enligt 1 § första stycket 1 LFF avses med fordon varje anordning som är eller har varit försedd med hjul, band, medar eller liknande och som inrättats huvudsakligen för färd på marken på annat sätt än på skenor. Av definitionen framgår alltså att även cyklar omfattas av lagen.

Enligt 2 § LFF bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om rätt för statlig eller kommunal myndighet att flytta fordon i särskilt angivna fall, när det behövs för ordningen och säkerheten i trafiken eller av naturvårdsskäl. Föreskrifterna som regeringen meddelat framgår av 2 § FFF. Bestämmelsen innehåller en lång uppräkningslista av situationer där fordon får flyttas. Gemensamt för förteckningen är att det i de flesta fall krävs att fordonet är uppställt i strid med föreskrifter om förbud mot stannande och parkering i trafikförordningen eller avvikande bestämmelser som meddelats med stöd av den förordningen. Det är bara i ett fåtal situationer som det är tillåtet att flytta ett fordon trots att det inte är uppställt i strid mot bestämmelser om stannande och parkering. Som exempel kan nämnas när fråga är om ett fordonsvrak eller om ett fordon står uppställt så att fara för trafikolyckor uppstår eller hinder uppkommer i trafiken. Normalt sett krävs också att fordonet är uppställt på en väg eller annan offentlig plats för vilken det finns föreskrifter om stannande eller parkering.

Utrymmet att flytta fordon på privat mark är betydligt mindre. För sådan mark gäller lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering. Förutom i de fall där det finns en fara för trafikolyckor på grund av uppställningen eller hinder uppkommer eller om fordonet är ett fordonsvrak är detta möjligt när ett fordon varit uppställt under minst sju dygn i följd i strid mot förbud eller vill-

kor enligt 1 § lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering och som har tillkännagetts enligt 3 § i sistnämnda lag. Detta framgår av 2 § andra stycket LFF. Bestämmelsen innebär att en markägare kan begära flyttning av fordon efter viss tid. Dessa är de enda möjligheter som finns att flytta oregistrerade fordon på privat mark. Det ytterligare undantag som finns i 2 § tredje stycket LFF omfattar endast registrerade fordon. Cyklar kan dock i de fall som avses i det stycket många gånger flyttas med tillämpning av lagen (1938:121) om hittegods i de fall då de varit uppställda en längre tid.

Enligt 3 § LFF ska fordon som flyttas med stöd av lagen förvaras på en särskild för ändamålet avsedd uppställningsplats – lång flyttning – eller ställas så nära den plats där det anträffades att det lätt kan återfinnas – kort flyttning. Rör det sig om ett fordonsvrak ska det i stället skrotas eller undanskaffas på annat sätt, så snart det lämpligen kan ske. Av beslutet om flyttning ska det framgå att fordonet är att anses som ett fordonsvrak. Med fordonsvrak avses enligt 1 § första stycket 3 fordon som med hänsyn till skick, den tid under vilket det har stått på samma plats eller andra omständigheter måste anses övergivet och som uppenbarligen har ett ringa eller inget värde. Det kan många gånger vara svårt att använda kort flyttning när det gäller cyklar. Orsaken är att låset på cykeln många gånger måste klippas upp och då måste i stället lång flyttning tillgripas.

Enligt 5 § LFF ska vad avser icke registrerade fordon, såsom cykel, ägaren underrättas om ett beslut om flyttning så snart kan ske om det genom märkning eller på annat sätt omedelbart framgår vem som är fordonets ägare. Ägaren till ett sådant fordon, t.ex. en cykel, behöver alltså i normalfallet inte underrättas personligen. Det kan dock t.ex. finnas en namnskyld på cykeln så att det klart framgår vem som äger den och det är då rimligt att ägaren underrättas.

Om ett fordon har flyttats till en särskild uppställningsplats och ägaren inte har kunnat anträffas ska enligt 5 § andra stycket LFF den myndighet som verkställt flyttningen kungöra den genom anslag i myndighetens lokal.

Enligt tredje stycket samma paragraf LFF ska i fall då ett fordon flyttats till särskild uppställningsplats underrättelsen enligt 5 § första stycket LFF innehålla upplysning om vad som blir följden om fordonet inte hämtas inom viss angiven tid. Kungörelse enligt

andra stycket ska i stället innehålla uppgift om följderna av att ägaren efter viss angiven tid fortfarande är okänd.

Enligt 4 § FFF ska ett beslut om flyttning verkställas omedelbart om det behövs med hänsyn till ändamålet. I andra fall ska ett skriftligt meddelande fästas på fordonet med uppmaning till ägaren att senast viss angiven dag flytta fordonet. Av meddelandet ska framgå att fordonet kommer att flyttas om uppmaningen inte följs. Om ägaren är känd ska därutöver en kopia av meddelandet skickas till honom eller henne så snart det kan ske.

Enligt 7 § FFF ska ett fordon som inte transporteras till en särskild uppställningsplats i stället ställas upp inom synhåll från den ursprungliga uppställningsplatsen. Om det inte lämpligen kan ske, ska fordonet ställas upp inom synhåll från en vägkorsning som är belägen i omedelbar närhet av den ursprungliga uppställningsplatsen. I dessa fall ska enligt 10 § FFF ett meddelande om vilken myndighet som verkställt flyttningen fästas på fordonet. Detta ska ske genast.

Av 16 § FFF framgår vilka myndigheter som får flytta fordon som inte är fordonsvrak. Det är polismyndigheten, kommunal myndighet i en kommun som svarar för parkeringsövervakning enligt lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. inom det område som parkeringsövervakningen ska omfatta enligt kommunens beslut, och Trafikverkets region när det gäller flyttning enligt 2 § 2 FFF av fordon som står uppställda inom vägområdet för sådan allmän väg som staten är väghållare för. Enligt 17 § FFF får ett beslut om flyttning enligt bl.a. 2 § andra stycket LFF om fråga inte är om fordonsvrak beslut meddelas endast på begäran av markägaren. Beslut att flytta fordonsvrak får meddelas och verkställas av kommunen och Trafikverkets region om vraket finns inom vägområde för allmän väg där staten är väghållare. Om någon annan myndighet än polismyndigheten beslutat eller verkställt flyttning ska den genast underrätta polismyndigheten. Detta följer av 9 § FFF. Genom detta system anses det att man når flertalet berörda ägare då det bedömts vara en naturlig reaktion hos den som inte hittar sitt fordon att kontakta polisen.

Tilläggs bör att parkeringsanmärkning och kontrollavgift endast kan utfärdas för registrerade fordon.

Särskilt om felparkerade cyklar och cyklar som är fordonsvrak

När det gäller just cyklar kan följande sägas. Av olika skäl är det viktigt att det finns system för att flytta cyklar. Cyklar som inte är korrekt parkerade i parkeringsställen utan ligger ned eller har utsatts för skadegörelse påverkar intrycket av en cykelparkering och upplevelsen av trygghet. Detta kan till slut få till följd att benägenheten att cykla till kollektivtrafiknoden minskar. På samma sätt förmedlar en cykelparkering där det finns många fordonsvrak en bild av att cykelparkeringen inte sköts på ett bra sätt. Även detta skapar otrygghet. Vidare är fordonsvrak också ett praktiskt problem då dessa tar upp platser som behövs till andra. Även cyklar som inte parkeras inom cykelparkeringen är ett problem och begränsar framkomligheten, särskilt för personer med funktionsnedsättning.⁵

All flytt av cyklar måste ske enligt LFF. Flyttning av cyklar kan ske av två skäl; antingen är de felparkerade eller så är de fordonsvrak. För att tillse att cyklar som kan flyttas enligt lagen verkligen också flyttas kan ett sätt vara att genomföra kontroller någon gång om året av om det finns cyklar som är att betrakta som fordonsvrak. Ett sätt att genomföra detta på är att märka samtliga cyklar som bedöms vara fordonsvrak med en lapp som informerar om att cykeln kommer att transporteras bort om inte lappen tas bort inom viss tid. Det bör dock poängteras att alla kommuner inte har ekonomiska resurser att genomföra kontroller på det sätt som nu nämnts samt att LFF inte innebär en skyldighet för kommunerna att flytta cyklar utan enbart ger möjlighet till detta. I många kommuner ses flyttande av fordon som en del av den normala driften av ett område eller en parkering. Inte bara cyklar som är att betrakta som fordonsvrak behöver flyttas. Det är även nödvändigt att övervaka felparkering av cyklar. De kan utgöra hinder för andra, främst personer med funktionsnedsättning, men påverkar också trivseln på ett mer allmänt plan. Det kan ibland vara förenat med stora svårigheter att flytta cyklar. Tvåhjuliga cyklar får t.ex. parkeras på gångbana enligt trafikförordningen. Dessa cyklar kan därför bara flyttas om det finns ett parkeringsförbud, vilket kan uppnås genom en lokal trafikföreskrift. En lokal trafikföreskrift kan utfärdas inte bara för allmän plats utan även tomtmark eller kvartersmark. Detta möjliggör för att vid resecentra införa parkeringsförbud på tomtmarken även om den ägs t.ex. av Jernhusen AB. Markägaren får

⁵ Trafikverket (2010), Cykelparkering vid resecentrum. Den goda staden, publikation 2010:090, s. 55.

dock inte själv flytta cykeln utan det är endast kommunen som får göra detta.⁶

SKL har tagit fram en handbok för flyttning av fordon, som är tänkt att utgöra ett stöd för handläggare på kommunal nivå.

8.2.4 Förordningen om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar innehåller bestämmelser om statlig medfinansiering till bl.a. regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik för investeringar i t.ex. regionala kollektivtrafikanläggningar. Medfinansiering får enligt 2 § bl.a. beviljas för byggande av stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser och andra liknande anläggningar för trafikanternas behov vid regionalt kollektivt resande.

8.2.5 Resenärers rättigheter i svensk nationell lagstiftning

I Sverige finns i dag ingen särskild heltäckande nationell civilrättslig reglering av resenärers rättigheter för väg- eller järnvägstransport. Det är i princip transportörens transportvillkor som avgör vilka rättigheter en resenär har. Viss offentligrättslig nationell reglering förekommer dock på området i lagen (2006:1116) om information till passagerare m.m. Lagen reglerar frågor som passagerares rätt till information om t.ex. priser och ersättning vid förseningar och störningar i trafiken. I lag regleras också rätten för den som driver kollektiv persontrafik, för vilken regeringen eller förvaltningsmyndighet fastställer taxa, att ta ut tilläggsavgift av resande som inte kan förete giltig biljett, lagen (1977:67) om tilläggsavgifter i kollektiv persontrafik med tillhörande förordningen (1977:68) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik. Vidare finns i lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik bestämmelser om handikappanpassning av kollektivtrafik. Till lagen hör förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik.

⁶ Trafikverket (2010), s. 56–57 och Håkansson, Peter (2008), *Cykelparkeringsplatser och deras betydelse för cyklandet – rekommendationer för planering av cykelparkeringsplatser*, Lund, Lunds tekniska högskola, Institutionen för teknik och samhälle, Trafik och väg, Thesis 174, s. 50–51.

Utredningen om en ny kollektivtrafiklag lämnade i maj 2009 över delbetänkandet En ny kollektivtrafiklag (SOU 2009:39). I oktober 2009 överlämnades slutbetänkandet Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik (SOU 2009:81). I SOU 2009:81 föreslogs att det i Sverige skulle införas en lag om resenärers rättigheter i lokal och regional trafik. Lagen skulle enligt förslaget tillämpas på regional och lokal kollektivtrafik med buss, båt, spårvagn, taxi, tunnelbana och tåg och utgöra ett komplement till den tågtrafikförordning och de då endast föreslagna förordningarna gällande busstransporter och transporter till sjöss och på inre vattenvägar. Lagen skulle tillämpas på den trafik som Sverige kan eller väljer att undanta från EU-förordningarnas tillämpningsområde. Förslaget har så här långt inte lett till ny lagstiftning, utan är fortfarande under beredning. Någon bestämmelse om rätt att ta med cykeln på kollektiva transportmedel som omfattades av lagen föreslogs inte i betänkandet.

8.2.6 Resenärers rättigheter i EU-rätten

Den inre marknaden och konsumenträttigheter

Den inre marknaden inom EU innebär att resenären i större utsträckning än tidigare fritt kan välja resa och transportör. Flygbolag etablerade inom EU och EES har lika tillträde till hela den inre marknaden. Även för sjötransporter är i stort sett alla nationella marknader inom EU öppna för konkurrens. Marknaden för internationell passagerartrafik med buss är också öppen och vad gäller internationell passagerartrafik med järnväg öppnades marknaden 2010. Tågföretagen ska sedan dess i princip kunna ta upp passagerare under vägen, men får inte fritt tillträde till den inhemska marknaden.

Kommissionen har betonat att en öppen marknad inte är fullständigt genomförd förrän resenärerna kan dra maximal fördel av den. Enligt kommissionen har välfungerande konsumenträttigheter en avgörande betydelse för att säkerställa att avregleringen leder till faktiska valmöjligheter mellan trafikslagen. En gemensam uppsättning principer som gäller för alla trafikslag är viktigt för att resenärer ska kunna vara mer medvetna om sina rättigheter. Inom EU pågår därför ett arbete med att genomföra tvingande reglering av grundläggande konsumentskydds rättigheter för resenärer.

För flygresenärer finns sedan länge en unionsreglering och sedan 2009 finns en sådan även för tågresenärer, och från slutet av 2012 respektive från 2013 kommer en unionsreglering att finnas även för båt respektive buss inom passagerarrättighetsområdet. Syftet med unionsregleringen är att göra de kollektiva transportmedlen mer attraktiva, öka förtroendet för de olika trafikslagen samt skapa lika villkor för transportörer från olika medlemsstater och för olika trafikslag. Ambitionen att stärka resenärers rättigheter är stark hos EU:s institutioner.

Denna utveckling innebär att Sverige omfattas av i EU-förordningar gällande rättigheter för resenärer. Utrymmet för nationell reglering har därmed minskat. Bestämmelserna i EU-rätten är främst utformade med tanke på längre resor och lämpar sig inte alltid för den lokala och regionala trafiken. Vissa möjligheter till undantag för denna typ av trafik finns också. Vidare omfattas inte alla fordonslag av EU-förordningarna, såsom taxi, tunnelbana och spårvagn som endast trafikerar den lokala och regionala marknaden. Det var av dessa skäl som förslaget till en nationell rättighetslag för kollektivtrafikresenärer togs fram i betänkandet SOU 2009:81. Inom Justitiedepartementet pågår ett arbete med en departementspromemoria som behandlar frågan om passagerares rättigheter.

Resenärers rättigheter i EU-förordningar

Inom EU pågår ett omfattande samarbete kring transporter av gods och människor via vägar, järnvägar, sjövägar och luftfart. En del av den gemensamma transportpolitiken handlar om att skapa gemensamma regler i syfte att stärka resenärernas rättigheter. En unionsreglering innebär också att trafikföretagen kan verka under lika villkor på en öppnare marknad.

För flygresenärer finns sedan en tid tillbaka två EU-förordningar som reglerar resenärers rättigheter. Från och med den 3 december 2009 gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EEG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (EUT L 315, 3.12.2007, s. 14–41). Förordningen gäller inte enbart internationella tågresor utan även inrikes tågresor. Den 28 februari 2011 offentliggjordes Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 181/2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning

(EG) nr 2006/2004 och den börjar gälla den 1 mars 2013. Den 17 december 2010 offentliggjordes Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1177/2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004. Den förordningen träder i kraft den 18 december 2012.

Betydelsen av en förordning

En EU-förordning som har trätt i kraft gäller direkt i alla medlemsländer på samma sätt som en del av den nationella lagstiftningen. Detta innebär att länderna som utgångspunkt inte ska utfärda nationella genomförandeåtgärder. Enskilda kan åberopa gällande förordningar i svensk domstol både mot staten och enskilda.

Om det visar sig att ett medlemslands nationella regler har ett annat innehåll än vad som sägs i en gällande förordning är det förordningens bestämmelser som ska tillämpas. Ett medlemsland får därmed som utgångspunkt inte lagstifta om lägre eller högre nivåer avseende exempelvis rättigheter och skyldigheter för företag eller enskilda.

I de EU-förordningar och förslag till förordningar som avser resenärers rättigheter finns vissa begränsade möjligheter för medlemsstaterna att göra undantag från tillämpningen av vissa bestämmelser. En bedömning av hur resenärernas rättigheter kan stärkas i den svenska lagstiftningen måste därför ta sin utgångspunkt i vad som regleras inom EU-rätten samt vilka möjligheter till nationella undantag som finns.

Möjligheterna till undantag i förordningarna om resenärers rättigheter

EU-förordningarna avseende tåg-, buss och båtresenärer kan i viss mån bli föremål för nationella undantag. Beträffande förordningen gällande tågresenärer finns en möjlighet för enskilda medlemsstater att permanent undanta stads- och förortspersontrafik samt regional persontrafik med tåg från förordningens tillämpningsområde. Vissa artiklar är det dock inte möjligt att bevilja undantag ifrån. Medlemsstaten ska underrätta kommissionen om dispens som beviljats. Tågtrafik som inte utgör stads-, förorts- eller regional persontrafik kan inte undantas från förordningens tillämpningsområde.

Med stads- och förortstrafik avses detsamma som i artikel 3 i Rådets direktiv av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (91/440/EEG). Det vill säga transporter som utförs för att tillgodose transportbehoven inom en stadskärna eller storstadsregion och omgivande områden. På samma sätt avses med regional trafik transporter som utförs för att tillgodose behoven i en region.

Det finns således vissa möjligheter att i svensk lag reglera rättigheter för tågresenärer om det rör sig om stads-, förorts- eller regional tågtrafik. Regeringen synes ännu inte tagit ställning till om undantaget i förordningen för tågresenärer ska utnyttjas och i så fall för vilken trafik och som sagt inte heller till förslaget till en nationell rättighetslagstiftning för resenärer inom kollektivtrafiken som presenterades i SOU 2009:81.

Vissa möjligheter till nationella undantag finns även i buss- och båtförordningarna.

Närmare om EU-förordningen gällande tågresenärer

Europaparlamentets och rådets förordning (EEG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer trädde i kraft den 3 december 2009 och innehåller bestämmelser om bl.a. den information som järnvägsföretag ska tillhandahålla, ingående av transportavtal, utfärdande av biljetter och införande av ett datoriserat informations- och bokningssystem för järnvägs-transporter. Bestämmelserna reglerar även järnvägsföretagens skadeståndsansvar och deras försäkringsskyldigheter för resenärer och deras resgods. Förordningen innehåller även bestämmelser om järnvägsföretagens skyldigheter mot resande vid förseningar och frågor om skydd av och assistans till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet vid tågresor.

Såvitt här är av intresse innehåller förordningen också en bestämmelse om rättigheten att ta med sig cykeln på tåg, artikel 5. Enligt bestämmelsen ska järnvägsföretag ge resenärerna möjlighet att ta med sig cyklar på tåget – om så är lämpligt, mot ersättning – om de är lätthanterliga, om det inte har någon negativ effekt på trafiktjänsten i fråga och om vagnarna tillåter.

Enligt artikel 2.1 gäller förordningen alla tågresor och järnvägstjänster i hela unionen som tillhandahålls av ett eller flera järnvägsföretag med tillstånd i enlighet med rådets direktiv 95/18/EG av

den 19 juni 1995 om tillstånd för järnvägsföretag. Punkterna 4–6 behandlar den dispens att tillämpa bestämmelserna i denna förordning som medlemsstaterna under vissa förutsättningar får beviljas.

Förpliktelser gentemot resenärerna enligt förordningen får enligt artikel 6.1 inte begränsas eller frångås, t.ex. genom ett undantag eller en begränsande klausul i transportavtalet. Av punkten 2 framgår att ett järnvägsföretag får erbjuda avtalsvillkor som är förmånligare för resenären än de villkor som fastställs i denna förordning. Förordningen är alltså tvingande till resenärens förmån.

Det är dock möjligt för en medlemsstat att undanta regional och lokal trafik från artikel 5, dvs. artikel 5 är inte en av de artiklar som det inte är möjligt att undanta.

Närmare om förslaget till EU-förordning gällande bussresenärer

Bussförordningen ska enligt artikel 2.1 tillämpas på persontransport av bussföretag i viss linjetrafik. Samtliga bestämmelser i förordningen gäller långa resor, vilket definieras som resor där transportsträckan är 250 km eller längre. Vid kortare resor gäller endast vissa bestämmelser, artikel 2.2–2.3.

Förordningen ger passagerare vissa rättigheter vid långfärder vid inställda eller försenade resor eller vid skada till följd av vägtrafikolycka. Personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet ges vissa särskilda rättigheter. Vid samtliga resor, dvs. även kortare resor, gäller vissa diskrimineringsförbud, minimiregler för reseinformation och ett klagomålshanteringssystem.

Någon bestämmelse beträffande rätt att ta med cyklar på bussen som finns i förordningen gällande tågresenärer finns inte i förordningen gällande bussresenärer.

8.2.7 Kollektivtrafiklagen

Sedan årsskiftet 2011/2012 gäller en ny kollektivtrafiklag, lagen om kollektivtrafik (2010:1065). Lagen infördes till följd av de stora förändringar som skett inom kollektivtrafikens organisation, utförande och användning. Människor reser i dag inte längre huvudsakligen lokalt i vardagen och ansvaret för resan anses inte längre enbart vara ett ansvar som åligger offentliga aktörer. Det är betydligt vanligare att vardagsresor går över länsgränser. Lagen är tillämp-

lig på bl.a. trafik på väg, järnväg, spårväg och tunnelbana och är inte bara en modernisering utan en anpassning till EU:s regelverk på området. Lagen kompletterar i vissa delar EU:s kollektivtrafikförordning, som är tillämplig på nationell och internationell kollektivtrafik på järnväg och andra spårbundna transportsätt och på väg, utom trafik som i första hand bedrivs på grund av sitt historiska intresse eller sitt turistvärde. Medlemsstaterna får tillämpa förordningen på kollektivtrafik på inre vattenvägar och nationella marina vatten.

Lagstiftningen innebär att kollektivtrafikföretag fritt och inom alla geografiska marknadssegment kan etablera sig kommersiellt inom kollektivtrafiken. Sedan tidigare (oktober 2010) har riksdagen beslutat att marknaden för persontrafik på järnväg skulle öppnas upp. Nu kan även kommersiella bussföretag bedriva kollektivtrafik, såväl regionalt som lokalt. Förhoppningen är att detta ska bidra till ett ökat utbud och fler resande.

Vidare innebär den nya lagen att de tidigare s.k. trafik huvudmännen (ett kommunalt organ i respektive län, oftast ett aktiebolag) ersätts av regionala kollektivtrafikmyndigheter. Beslut om kollektivtrafik som är strategiska till sin karaktär och som tidigare fattades av länstrafikbolag kommer nu i stället att fattas på politisk nivå i förvaltningsform. Syftet är att skapa ökad öppenhet, insyn och samordning med annan samhällsplanering. Inom de regionala kollektivtrafikmyndigheternas obligatoriska uppgifter ligger att fatta strategiska beslut, t.ex. om s.k. trafikförsörjningsprogram. Av programmen ska bl.a. framgå vilket behov ett visst län har av kollektivtrafik. När det gäller de operativa uppgifterna, som t.ex. upphandling, ska dessa även fortsättningsvis kunna utföras av kommunala aktiebolag och enskilda kommuner. I län där det är landstingen som ansvarar för den regionala kollektivtrafiken kommer landstinget att vara den regionala kollektivtrafikmyndigheten. I län som inte har denna ansvarsfördelning, utan ansvaret är delat mellan kommuner och landstinget, alternativt helt ligger på kommunerna, kommer det vara möjligt att välja mellan huruvida ansvaret ska läggas på ett kommunalförbund eller i en gemensam nämnd.

Den regionala trafikmyndigheten ska lättare kunna organisera kollektivtrafik över gränserna mellan län. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna får befogenhet över den regionala kollektivtrafiken. Med detta avses arbetspendling och annat resande i vardagen. Inom ramen för befogenheten faller även för två eller flera

kollektivtrafikmyndigheter att i angränsande län fritt enas om länsgränsöverskridande kollektivtrafik.

Kollektivtrafikmyndigheten får bedriva linjetrafik med buss utan särskilt tillstånd. På så sätt blir det enklare att förstora arbetsmarknadsregionerna och samtidigt skyddas den interregionala kollektivtrafiken som främsta ska vara kommersiell från att bli undanträngd.

För resenärerna är syftet att den nya lagen ska leda till fler resealternativ och en ökad valmöjlighet. För att underlätta reseplaneringen har föreslagits att kommersiella kollektivtrafikföretag ska ha en skyldighet att anmäla när kollektivtrafik börjar eller upphör att bedrivas. De ska också vara skyldiga att lämna information om sitt utbud till ett gemensamt trafikantinformationssystem.

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt kollektivtrafiklagen. Detta följer av 2 § förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik.

8.2.8 EU:s kollektivtrafikförordning

Reglering av hur behöriga myndigheter får ingripa

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70, kollektivtrafikförordningen, reglerar hur behöriga myndigheter kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls kollektivtrafiktjänster av allmänt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än den fria marknaden skulle kunna erbjuda. Med behörig myndighet avses alltså, något förenklat, ett offentligt organ med befogenhet att ingripa på kollektivtrafikmarknaden inom ett givet geografiskt område. Om detta område inte är nationellt kallas myndigheten för en behörig lokal myndighet. Syftet med förordningen är att fastställa ramarna för de behöriga myndigheternas beviljande av ensamrätter och ersättning för fullgörande av allmän trafikplikt. Skälet till detta är att det är dessa myndighetsåtgärder som medför störst risk för att konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna påverkas. EU:s kollektivtrafikförordning är tillämplig på nationell och internationell kollektivtrafik på järnväg och andra spårbundna transportsätt, och på väg. Medlemsstaterna får välja att tillämpa förordningen på kollektivtrafik på inre vattenvägar och nationella marina vatten.

Behöriga myndigheter ska teckna avtal om allmän trafik

De krav som behöriga myndigheter definierar eller fastställer för att sörja för sådan kollektivtrafik av allmänt ekonomiskt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor, kallas för allmän trafikplikt. När en behörig myndighet beslutar att bevilja ett företag ensamrätt eller någon typ av ersättning som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt ska detta ske inom ramen för ett avtal om allmän trafik.

Med avtal om allmän trafik avses i förordningen ett eller flera dokument som är rättsligt bindande och som bekräftar att en behörig myndighet och ett kollektivtrafikföretag har enats om att låta detta företag sköta och tillhandahålla kollektivtrafiktjänster som omfattas av allmän trafikplikt. Begreppet kan emellertid, beroende på medlemsstatens lagstiftning, även avse bl.a. ett beslut av den behöriga myndigheten som innehåller de villkor på vilka den behöriga myndigheten själv eller genom ett s.k. internt företag tillhandahåller tjänsterna. Om en allmän trafikplikt avser att fastställa högsta taxa för samtliga passagerare eller för vissa grupper av passagerare får en behörig myndighet välja att införa trafikplikten genom allmänna bestämmelser i stället för avtal om allmän trafik. Allmänna bestämmelser avser enligt förordningen åtgärder som utan diskriminering tillämpas på alla kollektivtrafiktjänster av samma slag inom ett givet geografiskt område som en behörig myndighet ansvarar för. En föreskrift är ett exempel på en allmän bestämmelse.

I avtal om allmän trafik och i allmänna bestämmelser ska klart och tydligt fastställas vilken allmän trafikplikt kollektivtrafikföretaget ska fullgöra och vilka geografiska områden som avses. Avtalet eller de allmänna bestämmelserna ska även i förväg och på ett objektivt och öppet sätt fastställa de parametrar som ska användas för att beräkna den eventuella ersättningen och den eventuella ensamrättens art och omfattning på ett sätt som förhindrar alltför höga ersättningar. I avtal om allmän trafik och i allmänna bestämmelser ska vidare fastställas hur kostnaderna för tjänsternas tillhandahållande samt hur inkomsterna från biljettförsäljning ska fördelas. Löptiden för avtalen om allmän trafik ska vara begränsad.

Tilldelning av avtal om allmän trafik

Hur ett avtal om allmän trafik ska tilldelas regleras i artikel 5 i EU:s kollektivtrafikförordning. Vilka regler som därvid ska tillämpas beror på avtalets karaktär.

Om det är fråga om ett tjänstekontrakt ska tilldelning ske på ett av två sätt. Tilldelning kan ske enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, försörjningsdirektivet. I Sverige har direktivet införlivats genom lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF. Tilldelning kan också ske enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtjänster, varor och tjänster, det klassiska direktivet. I Sverige har direktivet införlivats genom lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. På vilket sätt tilldelningen ska ske beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Om det rör sig om en tjänstekoncession ska den i stället tilldelas i enlighet med EU:s kollektivtrafikförordning. Tjänstekoncession är ett kontrakt som innebär att ersättning för tjänsterna helt eller delvis utgörs av rätt att utnyttja tjänsten, dvs. att kontraktet medför en risk för kollektivtrafikföretagen. Detsamma gäller tjänstekontrakt som avser järnvägstrafik och annan spårtrafik än spårvagnstrafik (dvs. huvudsakligen tunnelbanetrafik).

Behöriga myndigheter får, med beaktande av nyss nämnda principer och inom ramen för det tillämpliga regelkomplexet, välja att organisera kollektivtrafiken genom att antingen utlysa ett anbuds-förfarande eller att själva eller genom direkttilldelning till ett internt företag tillhandahålla kollektivtrafiktjänster.

När bestämmelserna i EU:s kollektivtrafikförordning om tilldelning av avtal ska tillämpas får behöriga lokala myndigheter, om det inte är förbjudet enligt nationell lagstiftning, besluta att själva tillhandahålla kollektivtrafik eller genom direkttilldelning uppdra åt en i rättsligt hänseende fristående enhet som myndigheten kontrollerar på samma sätt som sina egna avdelningar (internt företag), att göra detta. För att en behörig lokal myndighet ska få direkttilldela ett avtal måste vissa villkor vara uppfyllda.

Ett avtal om allmän trafik kan som ovan nämnts även tilldelas på grundval av ett konkurrensutsatt anbuds-förfarande. Detta förfar-

ande ska vara öppet för alla företag, vara rättvist och följa principerna om insyn och icke-diskriminering.

Ersättning för allmän trafik

Oberoende av hur avtalet tilldelas ska all ersättning vara förenlig med de bestämmelser som beskrivs ovan angående vad ett avtal ska innehålla. För direkttilldelade avtals och allmänna bestämmelsers del ska dessutom allt slags ersättning stämma överens med de särskilda regler för beviljande av ersättning som anges i en bilaga till förordningen. Dessa regler syftar till att undvika en alltför hög ersättning.

Offentliggörande

Ett ytterligare steg i riktningen mot öppenhet och insyn är bestämmelsen om att varje behörig myndighet en gång om året ska offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde, om de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätter som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som kompensation.

8.2.9 Upphandlingslagarna

Allmänt

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF gäller på upphandlingsområdet. Genom LOU genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster, det klassiska direktivet. Genom LUF genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, försörjningsdirektivet.

LOU reglerar förfaranden m.m. för offentlig upphandling som görs av myndigheter, kommuner, landsting samt bolag, föreningar, delägarförvaltningar, samfälligheter och stiftelser som tillgodoser

behov i det allmännas intresse under förutsättning att behovet inte är av kommersiell eller industriell karaktär (offentligt styrda organ), 2 kap. 12 och 19 §§ LOU.

LUF reglerar förfarandena m.m. för upphandling som görs av myndigheter och offentligt styrda organ, men också av dels företag vilka en myndighet har ett bestämmande inflytande över (offentliga företag), dels privata företag som bedriver verksamheter med stöd av en särskild rättighet eller ensamrätt inom försörjningssektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster, 2 kap. 12, 20 och 21 §§ LUF. LUF kan sägas reglera upphandling inom försörjningssektorerna och innehåller något mer flexibla regler än LOU. Försörjningssektorerna har ofta koppling till infrastruktur och företag som har antingen monopol eller oligopol, t.ex. tågverksamhet. De upphandlande enheterna enligt LUF bedriver alltså oftast till skillnad från myndigheterna enligt LOU sin verksamhet i vinstsyfte. Det är dock inte verksamhetens syfte som avgör om LUF är tillämplig utan vilken typ av verksamhet som bedrivs.

Det händer att en myndighet bedriver verksamhet inom ramen för både LUF och LOU. Frågan om vilken lag som är tillämplig får då avgöras utifrån för vilken verksamhet det som upphandlas är avsett. Om det som upphandlas är avsett för båda verksamheterna tillämpas en överviktsprincip och om det inte är möjligt att säga att den ena verksamheten är den som kontraktet huvudsakligen avser så ska LOU tillämpas.

EU-fördraget och EU-rättsliga principer

Regelverket om offentlig upphandling är uppbyggt med utgångspunkt i EU-fördraget och följer dess regler även om det i fördraget inte finns någon bestämmelse som direkt hänvisar till offentlig upphandling. Bestämmelserna i fördraget om icke-diskriminering i artikel 12, om förbudet med kvantitativa restriktioner i artiklarna 28 och 29, om etableringsrätt i artikel 43 och fri rörlighet av tjänster i artikel 49 ligger till grund för EU-direktiven om offentlig upphandling.

De grundläggande gemenskapsrättsliga principer som EU-domstolen ofta åberopar i upphandlingsmål är krav på icke-diskriminering, likabehandling, transparens och öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Principen om icke-diskriminering innebär att även om den upphandlande myndigheten eller enheten inte förväntar sig några utländska anbud får den vid utformandet av förfrågningsunderlaget inte införa krav som enbart svenska företag känner till eller kan utföra. Det är alltså förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Principen om lika behandling innebär att alla leverantörer ska ges så lika förutsättningar som möjligt. Alla måste t.ex. få den information som är av relevans för upphandlingen vid samma tillfälle. Alla ska behandlas lika och ges lika förutsättningar.

Med transparens avses främst skyldigheten för den upphandlande myndigheten eller enheten att lämna information om upphandling och det praktiska tillvägagångssättet vid denna samt rätten för leverantörer att få tillgång till denna information så att de i förväg känner till vad som gäller vid upphandlingen.

Proportionalitetsprincipen innebär att den upphandlande myndigheten eller enheten i en upphandling inte får ställa större krav på leverantören eller leveransen än som behövs och vad som får anses ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Krav ska således ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas.

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska anses som gällande också i andra medlemsstater.

Miljöhänsyn

Vid upphandling kan en upphandlande myndighet eller enhet på olika sätt och i olika faser av upphandlingen ta hänsyn till miljön. Miljökraven måste dock uppfylla de grundläggande EU-principer som beskrivits ovan. Av LOU och LUF följer att upphandlande myndigheter och enheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar om upphandlingens art motiverar detta.

Det finns en särskild lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster, lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster. Lagens syfte är att främja och stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon och till att förbättra transportsektorns bidrag till EU:s gemensamma miljö-, klimat- och energipolitik, 1 §. Lagen gäller vid upphandling enligt LOU eller LUF om upphandlingen bl.a. avser

köp av persontransporttjänster som tillhandahålls av ett kollektivtrafikföretag inom ramen för ett avtal om allmän trafik, 2 §. Den kollektivtrafik som berörs är den som definieras som persontransporttjänst som tillhandahålls av kollektivtrafikföretag inom ramen för avtal om allmän trafikplikt. Rent kommersiell trafik omfattas alltså inte. Miljökraven är ett resultat av EU-direktivet 2009/33 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon.

8.3 Betydelsen av cykelparkering och av att kunna ta med cykeln på kollektiva färdmedel

8.3.1 Betydelsen av cykelparkeringar

Inledning

Bra cykelparkering kan vara ett sätt att öka cyklingen, men även en faktor som kan bidra till att öka resandet med kollektivtrafiken. Cykelparkeringar är alltså en central del av hela resan-perspektivet. Att tillgången till bra, trivsamma och bekväma cykelparkeringar, i vart fall i storstäder, påverkar cyklingsfrekvensen och utnyttjande av kollektivtrafiken framgår av både svenska och utländska studier. Det finns dock också många kunskapsluckor om vad som egentligen är en bra cykelparkering och i vad mån förbättringar av cykelparkering leder till att cykeltrafiken ökar. Det finns t.ex. få före- och efterstudier beträffande cykelparkeringar, dvs. hur olika åtgärder som vidtagits inom cykelparkeringsområdet påverkar cyklingen. Inte heller finns det mycket studier om hur förekomsten av cykelparkeringar i anslutning till bostäder påverkar cyklingsfrekvensen. Det saknas också i viss mån kunskap om hur cyklister rangordnar faktorer som stödsäkerhet, väderskydd och närhet. Inte heller finns tillräckligt material om intresset hos cyklister att betala för säkrare cykelparkeringar eller hur olika säkerhetshöjande åtgärder påverkar stöldfrekvensen.⁷

Det har dock gjorts ett antal studier beträffande huruvida bra cykelparkeringar kan öka cyklingen och i så fall under vilka förutsättningar. Av dessa studier framgår att det effektivaste sättet att öka cyklingen är att samordnat vidta flera olika typer av cykel-främjande åtgärder. Som exempel kan nämnas infrastrukturåtgärder, åtgärder som minskar biltrafiken samt framtagandet av en

⁷ Envall, Pelle (2011), Parkering i storstad. Litteraturstudie om cykelparkering, s. 4 och 20.

cykelfrämjande policy för markanvändning och planeringsprocessen. Det har även gjorts studier som mer specifikt behandlar betydelsen av goda cykelparkeringar för cyklingsfrekvensen. Bl.a. har det gjorts en modellstudie som visar att inomhusparkering för cyklar som är säkra (t.ex. cykelrum på en arbetsplats) ökar arbetspendlingen med cykel med cirka 13 procent. För samma resa ökar cykelpendlingen med åtta procent om det i stället anordnas en utomhusparkering. Även resultaten i studier som mer generellt behandlat vilka omständigheter som påverkar cyklingsfrekvensen tyder på att cykelparkeringsfrågan har betydelse för cyklingsfrekvensen. Hur viktig tillgången till bra cykelparkeringar är i förhållande till andra faktorer som kan påverka cyklingsfrekvensen finns det inga säkra slutsatser om eftersom de studier som gjorts värderar faktorn olika högt i relation till andra åtgärder. I Storbritannien har gjorts en studie av hur cykelparkeringsåtgärder står sig i förhållande till andra åtgärder för att öka cykling. Enligt studien har en utomhuscykelparkering i anslutning till en arbetsplats ett värde av 2,5 minuters restid jämfört med att inte ha tillgång till någon cykelparkeringsmöjlighet. Om det i stället rör sig om en inomhusparkering är värdet i stället 4,3 minuters restid med cykel.⁸

Det finns också studier som visar att även om tillgången på cykelparkeringar är god, som t.ex. vid stationer i Nederländerna, så ökar cykelanvändningen ytterligare om cykelparkeringsstandard höjs. En studie som genomförts på uppdrag av Trafikverket visar att stödsäkra cykelparkeringar skulle få fler att ta cykeln för korta resor.⁹

Generellt sett ska en bra cykelparkering vara stödsäker, ligga där den snabbt kan nås, t.ex. nära entrén, ha ordentligt med plats för cykeln och ha ett skyddande tak samt kännas trygg även när det är mörkt. I undersökningar som gjorts både i Sverige och utomlands verkar cyklister, av de faktorer som nu nämnts, värdera stödsäkerhet högt, men även resvägens sträckning mellan parkering och målet verkar ha betydelse. Det finns flera studier som tyder på att stödsäkra cykelparkeringar kan påverka cykelanvändandet i städer. Detta gäller särskilt i anslutning till resor där cykeln måste stå parkerad en längre tid, dvs. typiskt sätt när resenärer väljer att kombinera cykel och kollektivtrafik. Många gånger skapas eller åtgärdas säkerligen cykelparkeringar i syfte att tillse att komma till rätta

⁸ Envall (2011), s. 19.

⁹ Envall (2011), s. 16 och 19 samt <http://www.trafikverket.se/Aktuellt/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv2/Nationellt/201103/Battre-cykelparkeringar-okar-cykelresorna/>, (2012-01-04).

med problem som felparkerade cyklar orsakar. Det finns dock inga studier om i vilken mån cykelparkeringar verkligen löser denna typ av problem. I Japan genomfördes dock en studie avseende felparkerade cyklar och i denna framgick att cyklisters beteende till stora delar styrs av andra cyklisters agerande i det att cyklister gärna parkerar sin cykel där andra cyklar står parkerade, oavsett om parkeringen är olämplig eller t.o.m. otillåten.¹⁰

Parkeringsnormer

Olika typer av verksamheter ger upphov till skiftande mängd cykeltrafik. Olika verksamheter bör därför ha olika parkeringsnormer. Med parkeringsnorm avses ett mått på hur många parkeringsplatser som avses per bostad, butiksyta eller dyl. Det är viktigt att en kommun har parkeringsnormer även för cyklar. Detta gäller särskilt i de kontakter kommunen har med fastighetsägare och exploatörer eftersom parkeringsfrågan i möjligaste mån ska lösas på den egna tomten. Principen är att parkering ska anordnas på tomtmark och inte gatumark.¹¹

Parkeringsnormer finns för bl.a. för bostäder, arbetsplatser, skolor, kommersiell verksamhet, sjukhus och vårdinstitutioner samt fritid och rekreation. De ser olika ut för dessa skilda verksamheter. Det finns inga entydiga riktlinjer för hur parkeringsnormer bör utformas utan normerna växlar från kommun till kommun. Även i andra länder skiftar normerna. Det är också viktigt att känna till en cykelparkerings beläggningsgrad.¹²

Behovet av cykelparkering kan inte tillgodoses enbart genom att gatumark och allmänna platser utnyttjas, även tomtmark och därmed fastighetsägare måste ta sitt ansvar för att tillgodose behovet. Parkeringsnormer är ett sätt för kommunen att påverka fastighetsägare. Parkeringsnorm kan användas både vid nybyggnation och vid bygglov.¹³

På 1960-talet fanns nationella parkeringsnormer. Det finns inte i dag utan i dag är frågan en kommunal angelägenhet.¹⁴

¹⁰ Envall (2011), s. 16–18.

¹¹ GCM-handboken (2010), s. 122 och Stockholms Trafikkontor (2008), Cykelparkering i staden Utformning av cykelparkeringar i Stockholms stad, s. 21 och Håkansson (2008), s. 31.

¹² GCM-handboken (2010), s. 122–123.

¹³ Svenska kommunförbundet (1998), ... det finns bara dåliga kläder! Cykeltrafik i tätort Kommunen planerar för ökad och säkrare cykeltrafik, Kommentus förlag, Stockholm, s. 78.

¹⁴ Boverket (2002), Stadsplanera – istället för att trafikplanera och bebyggelseplanera, s. 185.

På senare år finns exempel på att kommuner börjar arbeta aktivt med parkeringsnormer, som ett verktyg för att styra balansen mellan olika fordonsslag inom olika delar av kommunen.

Cykelparkering vid kollektivtrafiknoder, särskilt järnvägsstationer

Enligt tillgänglig statistik om kombinationsresor tar sig 9–13 procent av resenärer i Sverige med cykel till järnvägsstationer. I Danmark är motsvarande siffra 25 procent. I Nederländerna är siffran drygt 29 procent och för bussresenärer sex procent. Enligt vissa studier som genomförts finns det ett samband mellan förekomsten av bekväma och säkra cykelparkeringar och benägenheten att resa med tåg. Studierna visar att tågresandet kan öka med upp till tio procent om det finns tillgång till en bra cykelparkering i anslutning till stationen. Det finns andra studier som tyder på att siffran skulle vara betydligt högre, kring 30–35 procent, om tillgången till cykelparkering och cykel var obegränsad. I Danmark och Nederländerna har gjorts beräkningar som innebär att det finns potential för att öka kollektivtrafiken med femtio procent om det ges bättre möjligheter att ta sig till och från stationerna för kollektivtrafik med cykel. I Nederländerna har man kunnat konstatera att de förbättringsåtgärder avseende cykelparkeringar vid kollektivtrafiknoder som genomförts i landet lett till en reell ökning av kombinationen cykel och kollektivtrafik. Det brukar hävdas att förbättringarna troligen inte hade förverkligats utan denna uttryckliga ambition eftersom ansvarsförhållanden för cykelparkering vid de nederländska kollektivtrafiknoderna liksom i Sverige är komplexa. Liksom här såg ingen myndighet eller annan aktör i samhället egentligen cykelparkeringar som något de ansvarade för.¹⁵

¹⁵ Envall (2011), s. 16–18.

Hur kan bestämmelserna i plan- och bygglagen utnyttjas vid planering av cykelparkering?

Allmänt

Nu aktuellt avsnitt behandlar utöver vad som redan skett i tidigare avsnitt frågan om kommunens roll i planering och utveckling av cykelparkeringar, särskilt vid järnvägsstationer och framförallt vilka möjligheter PBL ger kommunerna att påverka tillgången på cykelparkering.

Kommunernas påverkansmöjligheter

Kommunen har vissa möjligheter att i sin planering tillse att behovet av cykelparkeringar tillgodoses vid stationer, resecentra och hållplatser och andra platser i kommunen. Kommunen har också möjlighet att se till helheten och därmed sätta in cykelparkeringsfrågan i sitt sammanhang och som en del av kollektivtrafiksystemet men också trafikförsörjningssystemet i stort. Genom underlag från nationell och regional trafikplanering går det tydligare att se kollektivtrafiknodernas betydelse. Den kommunala trafikplaneringen, t.ex. trafikstrategier, utgör i sin tur ett underlag för översiktsplaneringen. I samtliga processer som nu nämnts är det möjligt att lyfta fram cykelplaneringsfrågan och göra den till en del av trafikstrategin eller om kommunen så önskar hantera den i ett eget särskilt dokument. Om kommunen har en cykelplan har kommunen möjlighet att i denna tillse att det finns en koppling mellan cykelvägnätet och stationsområdet. I cykelplanen är det också möjligt att närmare precisera vad som är en god cykelparkering. Cykelplanen i kombination med andra åtgärder, som t.ex. antagandet av cykelparkeringsnormer ger ett bra underlag för en kommun att arbeta med frågan på detaljplanenivå och i hanteringen av bygglovsärenden. Det är viktigt att en kommun ser till att på sikt beakta behovet av cykelparkeringar i anslutning till redan befintliga stationsområden i sitt planarbete.¹⁶

Kommunens möjligheter kan i korthet beskrivas så här. I översiktplanen har en kommun möjlighet att ange riktlinjer för var kollektivtrafiknoder ska förläggas och också hur bebyggelsen i områden nära stationer ska utvecklas. Om översiktplanen fördjupas

¹⁶ Boverket (2010), s. 24.

är det också möjligt att mer i detalj utveckla ortens infrastrukturer för cykel och också tydligare peka på hur cyklister tar sig till noderna. Översiktsplanen utgör underlag för andra mer detaljerade kommunala planer, som t.ex. trafikplaner och cykelplaner. På så sätt kan man genom att utnyttja översiktsplansinstrumentet skapa beredskap inför framtiden.¹⁷

I detaljplanen regleras vilka rättigheter och skyldigheter som är kopplade till ett byggande. Det finns dock ingen garanti för att byggrätten kommer att utnyttjas. Däremot anges i detaljplanen lämplig markanvändning.¹⁸

Det krävs bygglov för att anordna parkeringsplatser utomhus. I vilken omfattning detta gäller cykelparkering är som sagt något osäkert eller var i vart fall det enligt gamla PBL. Det är dock när bygglov krävs möjligt för en kommun att koppla ett bygglov till särskilda villkor. Kommunen kan bl.a. kräva att parkering ska anordnas för att ett stationshus ska få byggas. Villkoren måste ha stöd i PBL och det är bara möjligt att uppställa villkor som intressenten själv kan uppfylla. Oavsett om det krävs bygglov eller inte gäller bestämmelsen i 8 kap. 9 § PBL för tomter vid ordnande av parkering. För parkeringsplatser på gatumark eller allmän plats gäller kravet på parkering på sätt beskrivits ovan. Cykelparkering på gatumark inom detaljplan kräver polisens tillstånd.¹⁹

När en detaljplan upprättas ska redogöras för de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som krävs för samordnat och ändamålsenligt genomförande av planen (den tidigare genomförandebeskrivningen som numera ingår i planbeskrivningen). Om kommunen inte äger marken används exploateringsavtal som reglerar ansvarsfördelningen för byggande och ansvar. Om ett exploateringsavtal finns kan även andra typer av planprogram kopplas till detaljplanen. De programmen kan vara mer detaljrika än detaljplanen och ange antal parkeringsplatser, utformning och placering.²⁰

¹⁷ Boverket (2009), Planera för cykelparkering vid stationer och resecentra! – redovisning av regeringsuppdrag (M2009/2355/H) att utarbeta vägledning för hur frågan om cykelparkering ska beaktas i den fysiska planeringen, s. 32.

¹⁸ Boverket (2009), s. 32.

¹⁹ Boverket (2009), s. 33.

²⁰ Boverket (2009), s. 33.

Den särskilda problematiken kring cykelparkering vid järnvägsstationer

Som antytts tidigare är cykelparkeringsfrågan extra komplicerad när det gäller cykelparkeringar i anslutning till särskilt järnvägsstationer. Det har i olika sammanhang lyfts fram att cykelparkeringsfrågan måste börja hanteras som en strategisk åtgärd i kollektivtrafiksystemet. Cykeltrafiken prioriteras ofta inte och ses inte heller alltid som ett fullvärdigt transportsätt. Därtill kommer att markägarförhållandena vid stationerna ofta är splittrad och det råder oenighet om vem av aktörerna som bär ansvar för att cykelfrågan hanteras. De olika inblandade aktörerna har var för sig ansvar för olika områden och olika ansvar inför resenärerna. Det är dock viktigt att aktörerna samordnar sig och samarbetar trots att var och en av dem var för sig har ansvar för skilda områden såsom järnväg, vägar och gator, gång- och cykelnät, stationsbyggnad, stationsområde, plattformar och banhållning, biljettförsäljning och för att samordna och driva trafiken. Tillsammans bildar de olika ansvarsområdena emellertid i förhållande till den enskilde cyklisten en helhet i kollektivtrafikens resekedja. Därtill är ansvaret uppdelat även sett i relation till resenären och resan i det att det är de som driver kollektivtrafiken som genom den verksamhet de bedriver skapar cykelparkeringsbehovet. Att skapa bra cykelparkeringar vid resecentra är möjligt först om alla dessa aktörer samarbetar.²¹

De olika aktörer som ingår i kollektivresekedjan eller på annat sätt har en relation till resenärerna eller resan påverkar både cykelparkeringsfrågan och möjligheten att lösa denna. Detta har i realiteten inneburit att flera olika aktörer på skilda platser tagit ansvar för eller i vart fall försökt lösa behovet av cykelparkeringar.²²

Rent formellt vilar ansvaret, som framgår ovan, på den som svarar för fastigheten där behovet uppstår. Många gånger blir det dock i realiteten kommunen som tar på sig ansvaret att anordna cykelparkeringar. Mer komplicerad är situationen när det inte handlar om nyetablering. Detta är också den vanligaste situationen, dvs. att fråga uppkommer om att vidta förbättringar vid befintliga stationer och resecentra med en komplicerad ägarförhållandesituation. I vissa fall fungerar det samarbete som behövs i dessa situationer väl, i andra fall mindre väl och ingen tar något egentligt ansvar för att lösa cykelparkeringsfrågan. Detta kan leda till att standarden försämras,

²¹ Boverket (2010), s. 7 och 17.

²² Boverket (2010), s. 18.

men också till att drift och underhåll av redan existerande cykelparkeringar eftersätts.²³

Cykelparkeringsbehovet påverkas alltså av flera olika aktörer. Hur möjligheterna för en viss aktör att skapa en god cykelparkering ser ut växlar från fall till fall beroende på främst hur markägarförhållandena ser ut. Det måste också finnas ett intresse av att ta det ekonomiska ansvaret för parkeringen. Ett annat problem är att marken som skulle kunna användas till att anlägga en cykelparkering i områden där markvärdet är högt ibland erbjuder andra attraktiva användningsområden.²⁴

Som exempel på aktörer som berörs vid planering av cykelparkering kan nämnas kommunen, Trafikverket, Jernhusen AB och de regionala kollektivtrafiknämnderna samt trafikoperatörerna. Med så många aktörer inblandade finns en risk att frågan faller mellan stolarna och att ingen av aktörerna tar ansvar för frågan.²⁵

Markägarsituationen är ofta splittrad. Om man kort ska beskriva ägarförhållandet vid järnvägsstationer så innebär det att Trafikverket äger spår och plattformar, Jernhusen AB äger ett stort antal stationshus samt ytor fram till plattform och kommuner och privata aktörer äger ett stort antal stationsfastigheter vid hållplatser med spårbunden persontrafik. På en stor andel av stationerna bedriver därtill två eller flera tågoperatörer persontågstrafik samtidigt som det finns regionala kollektivtrafikmyndigheter. Det är de två sistnämnda som genom den verksamhet de bedriver skapar cykelparkeringsbehovet.²⁶

Enligt Boverket krävs att de aktörer som berörs samordnar sig. Om samverkan fungerade väl skulle många frågor kunna lösas även i den nuvarande situationen. Vidare menar Boverket att ett sätt att komma framåt vore att så långt det går tillse att initiativtagandet till cykelparkering inte är kopplat till finansiering.²⁷

När en helt ny station planeras kan kommunen kräva att cykelparkering ska anordnas i tillräcklig omfattning. Kommunen har vidare enligt PBL att upprätta en detaljplan i syfte att utröna om det går att bedriva verksamheten på ett sätt som är acceptabelt.²⁸

Om en stationsbyggnad ska byggas om i väsentlig omfattning krävs bygglov. Det är något oklart om en kommun i dessa fall kan

²³ Boverket (2010), s. 28.

²⁴ Boverket (2010), s. 19.

²⁵ Trafikverket (2010), s. 11.

²⁶ Konsultrapporten (2011), s. 71–72.

²⁷ Boverket (2010), s. 20–21.

²⁸ Boverket (2010), s. 34.

kräva att en cykelparkering ska utökas eller på något annat sätt förbättras. Om den väsentliga ombyggnaden leder till att kommunen upprättar en ny detaljplan för att lösa ett flertal frågor inom stationsområdet blir dock situationen en annan.²⁹

Det händer också ibland att efterfrågan på cykelparkeringar ökar. Det kan också ställas högre krav på kvalitén. Kraven kan öka till följd av att fler väljer cykeln, nya linjer tillkommer eller där de politiska målen leder till en strävan att öka cyklingen. Om det är så att det finns orsak att se över hela situationen i området kan kommunen initiera en detaljplaneprocess. Det är dock ovanligt att detta tillgrips. Många gånger är det möjligt att utöka en cykelparkering inom ett detaljplaneområde under förutsättning att ytan enligt detaljplanen är avsedd för parkering eller är en allmän plats.³⁰

Sammanfattningsvis kan alltså kommuner använda detaljplanen för att tillse att behovet av cykelparkeringar tillgodoses vid nyanläggningar av stationer. I vissa fall är detta möjligt även vid ombyggnad. Det är i dag ovanligt att cykelparkeringar pekats ut i detaljplaner. Hur stora möjligheterna är att främja god cykelparkering både vid ny- och ombyggnation, är ytterst beroende av i vad mån kommunen driver frågan och i vilken omfattning. Det finns dock skäl att tro att en stor del av de förbättringar som krävs är kopplade till redan existerande stationer. Det är också här som de största möjligheterna finns att öka antalet resenärer som kombinerar cykel och kollektivtrafik. Boverket har gjort bedömningen att detaljplanearbetet är ett viktigt sätt att både öka och tillgodose cykelparkeringsbehov vid nyanläggning och ombyggnad.³¹

Kommuner som aktivt arbetar för att främja cykling är ofta också engagerade i att skapa goda cykelparkeringar. Många gånger fungerar dessa kommuner som samordnare och genomför också utbyggnad. Många gånger svarar kommunerna också för driften. Eftersom det är kommunen som enligt PBL har ett helhetsansvar för den kommunala planeringen har kommunen genom lagen mandat att samordna övriga aktörer.³²

I praktiken kommer det enligt vad Boverket funnit vara viktigt att med hänsyn till de varierande markägarsituationerna vid stationsområdena tillskapa en fungerande samverkan. Risken finns annars att mindre bra lösningar väljs, t.ex. att cykelparkeringar placeras

²⁹ Boverket (2010), s. 35.

³⁰ Boverket (2010), s. 35.

³¹ Boverket (2010), s. 37.

³² Boverket (2009), s. 10.

långt bort på grund av att det är där den utpekade har mark. Boverket pekar på att det många gånger förhåller sig på det sättet att ingen enskild aktör har de möjligheter som krävs för att själv hitta en god lösning. Även det förhållandet att det ofta är flera som generar cykelparkeringsbehovet gör att det krävs samförståndslösningar. Att det i praktiken inte alltid uppnås bra lösningar har sin grund i dålig samordning. Om samordningen fungerade skulle situationen kunna lösas. Troligen vore det enligt Boverket lättare att hitta goda sådana lösningar om det ekonomiska ansvaret så långt möjligt var frikopplat från att ta initiativ till cykelparkeringar. Efter hand skulle intresset av hitta en fungerande helhetslösning bli tydligt och aktörernas roll i helheten tydligare. Ett sätt att komma förbi det hela vore att skapa ett underlag för en nationell behovsanalys.³³

Boverkets uppdrag

2009 fick Boverket i uppdrag av regeringen att ta fram en vägledning för hur cykelparkering ska tas om hand i den fysiska planeringen i syfte att öka cyklingen, men också cykling i kombination med ett kollektivt färdmedel. Uppdraget var en fortsättning på ett flertal tidigare uppdrag som pågått 2005–2007 och som bedrivits av dåvarande Banverket, Vägverket och Nutek. Samtliga dessa uppdrag har haft det gemensamt att de haft till syfte att främja cykling – i kombination med tåg, som turism och som en del i den nationella cykelstrategin.³⁴

Uppdraget skulle bl.a. klarlägga hur frågor om cykelparkering vid järnvägsstationer och resecentra kan hanteras för att

- skapa ett kunskapsunderlag som beskriver betydelsen av tillräckligt god cykelparkering för att göra det lättare att kombinera cykel och tåg,
- redovisa hur frågan om tillräckligt god cykelparkering i anslutning till kollektivtrafikens knutpunkter kan lösas, och slutligen
- sprida erfarenheter genom goda exempel på hur frågan om cykelparkering lösts i olika sammanhang.

³³ Boverket (2009), s. 29–30.

³⁴ Boverket (2010), s. 48.

Boverkets uppdrag redovisades i december 2009. Till stora delar byggde Boverkets redovisning på en rapport som tagits fram av Pelle Envall. Under uppdraget skedde även samråd med dåvarande Banverket, Vägverket och Jernhusen AB. Rapporten fick namnet Planera för cykelparkering vid stationer och resecentra! Boverket publicerade den mer lättillgängliga idéskriften i samma ämne "Ge plats för cykeln" under 2010.³⁵

Av rapporten framgår att förbättrade och utökade cykelparkeringar vid stationer och resecentra är av stor betydelse för att få kollektivtrafiken att fungera och för att öka resandet med kollektivtrafiken och minska belastningen på miljön. Tillgången till cykelparkering kan enligt rapporten vara avgörande för valet att åka kollektivt i stället för att ta bilen.³⁶

Enligt Boverket är det i dag oklart hur behovet av cykelparkeringar ser ut. Boverket har därför rekommenderat att det görs en inventering av hur behovet ser ut i framtiden. Enligt Boverkets förslag bör inventeringen genomföras av kommuner och de regionalt ansvariga för kollektivtrafiken. En analys skulle skapa en gemensam kunskapsplattform för fortsatt planering och det skulle vara möjligt att nationellt få en bild av behovet. Enligt Boverket borde inventeringen omfatta samtliga existerande cykelparkeringar vid i vart fall alla Sveriges större kollektivtrafiknoder. Genom inventeringen bör faktorer som närhet, kapacitet, stödsäkerhet, trygghet på kvällar och väderskydd klarläggas. I inventeringen måste dock även hänsyn tas till väntad utveckling av kollektivtrafikresandet och planering av bebyggelse. Inventeringen bör genomföras enligt en enhetlig modell. Detta för att kunna ge en nationell bild av helheten för samtliga stationer av viss storlek. På så sätt kan man identifiera var förbättringsbehoven är störst, men också ge underlag till bedömning av vilka förbättringsbehov som finns, kostnaderna och vilka effekter olika förbättringar fått. I inventeringen bör kommuner medverka, liksom kollektivtrafikens aktörer. Genom inventeringen borde det också vara möjligt att se vilken nivå som kan anses vara god standard för cykelparkering vid olika stationsstorlekar. Utifrån inventeringen kan enligt Boverket olika pilotinvesteringar föreslås som sedan utvärderas och därefter kan utgöra grund för en bedömning av om det krävs ett större investeringsprogram. Enligt Boverket skulle en nationell behovsanalys kunna skapa möjligheter att utveckla samverkan inom planering, finansiering, genomförande

³⁵ Boverket (2010), s. 48.

³⁶ Boverket (2009), s. 3.

samt drift och underhåll inom ramen för ett hela resanperspektiv.³⁷

8.3.2 Betydelsen av att kunna ta med sig cykeln i kollektivtrafiken

Inledning

Kollektivtrafik tillhandahålls på en marknad. Det finns efterfrågan och utbud av kollektivtrafiktjänster, dvs. människor köper rese-tjänster av någon som säljer dessa tjänster. Det går att dela in kollektivtrafikmarknaden i två huvudsakliga marknadssegment. Ett segment är för relativt korta resor till och från arbete, skola, service, inköp och fritidsändamål. Denna kollektivtrafik kallas i Sverige traditionellt för lokal och regional. Merparten av dessa resor är sådana som människor gör till vardags eller på annat sätt regelbundet, vilket även kan innefatta resor på helger, och de flesta görs i städer eller mellan närliggande städer. Det andra marknadssegmentet innefattar längre resor och domineras av resor som görs i tjänsten eller sällanresor på fritiden. Detta marknadssegment kallas interregional kollektivtrafik. Karaktären på de två marknadssegmenten skiljer sig åt. Tidigare fanns en skillnad även mellan lokal och regional kollektivtrafik. Samhällsförändringarna har dock gjort att denna skillnad har minskat kraftigt. Likaså har det uppstått en större gråzon mellan lokal och regional kollektivtrafik å ena sidan och interregional kollektivtrafik å andra sidan.

Kollektivtrafiken och de transportpolitiska målen

Kollektivtrafiken utgör ett viktigt medel som på flera sätt kan bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen och därigenom åstadkomma en långsiktigt hållbar tillväxt i hela landet.

En av preciseringarna för funktionsmålet om tillgänglighet berör uttryckligen kollektivtrafik:

- Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.

³⁷ Boverket (2010), s. 40.

Det finns även andra preciseringar för detta mål som i allra högsta grad berör arbetet med kollektivtrafik. De är främst följande.

- Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.
- Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.
- Transportsystemet utformas så det är användbart för personer med funktionsnedsättning.

En välfungerande kollektivtrafik för personresor är nödvändig för att människor ska ha en god tillgänglighet. Det gäller för såväl städer som landsbygd fast på lite olika sätt. I stora städer är kollektivtrafiken en förutsättning för att människor ska kunna förflytta sig och genom sina goda effekter bidrar den till att skapa den goda staden. Kollektivtrafik är ett yteffektivt färdmedel och om en större andel av resorna görs med kollektivtrafik, gång och cykel kan trängseln i städerna minska. På landsbygden är förutsättningarna annorlunda. Här handlar det om att ge invånarna ett alternativ till personbil och att skapa resmöjligheter för personer utan bil. Detta gäller särskilt för ungdomar och äldre. I utpräglade glesbygder finns ett relativt litet utbud av allmän kollektivtrafik men de samhällsbetalda resorna kan vara relativt omfattande i förhållande till befolkningen. Därför behövs en väl fungerande samordning av olika sorters kollektivtrafik för att utnyttja offentliga medel optimalt i syfte att skapa tillgänglighet.

Kollektivtrafik är även relevant för hänsynsmålet. För det första är det viktigt att kollektivtrafiken utformas på ett sätt som tar hänsyn till viktiga miljö-, hälso- och säkerhetsmässiga aspekter. För det andra är det angeläget att transportpolitiken och transportsystemet utformas så att rese- och transportbehovet kan tillgodoses på sätt som stimulerar till och skapar goda förutsättningar för klimat- och energieffektivare samt säkrare lösningar. En väl fungerande kollektivtrafik kan innebära en överflyttning från privatbilismen, vilket kan bidra till att negativa effekter av personresandet kan minska. I hänsynsmålet ingår också att trafikpolitiken ska bidra till miljö kvalitetsmålen uppnås, varvid preciseringarna avseende t.ex. god bebyggd miljö lyfter kollektivtrafik, gång och cykel.

Som utgångspunkt för arbetet med att uppnå de transpolitiska målen har riksdagen beslutat om fem vägledande principer. Rege-

ringen har i samband med propositionen Mål för framtidens resor och transporter (prop. 2008/09:93) gjort bedömningen att de nuvarande transportpolitiska principerna även fortsättningsvis bör vara vägledande när styrmedel ska väljas och ekonomiska medel prioriteras och anslås:

- Kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras.
- Beslut om transportproduktionen bör ske i decentraliserade former.
- Samverkan inom och mellan olika trafikslag ska främjas.
- Konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas.
- Trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

Det är enskilda människor och företag som väljer hur de ska ordna sina resor och transporter. Transportsystemet behöver utvecklas för att ge goda förutsättningar att underlätta vardagen och ta till vara utvecklingskraften i hela landet. För att detta ska fungera behöver planeringen utgå från resenärers och transportköparens olika behov och förutsättningar, dvs. från ett användarperspektiv.

Transportsystemets funktion och förbättringsbehov varierar mellan olika delar av landet. På den regionala nivån finns god kännedom om lokala och regionala förhållanden och prioriteringar samt förmåga att sätta in transportsystemet i ett helhetssammanhang med koppling till regional tillväxt och fysisk planering. I planeringsprocesser är det därför väsentligt att regionala prioriteringar väger tungt för att skapa goda förutsättningar för hållbar tillväxt och klimateffektiv utveckling. Samtidigt är det angeläget att uppfyllelsen av transportpolitiska mål och målpreciseringar följs och prioriteras även regionalt.

Transportlösningar omfattar ofta flera olika transportmedel i res- och transportkedjor. Ett användarorienterat och trafikslagsövergripande synsätt bör därför bygga på hur hela resan eller transporten kan bli så bra som möjligt ur såväl effektivitets- som hållbarhetsperspektiv.

Det behövs ett reellt utbud av konkurrenskraftiga, klimateffektiva och säkra transportalternativ. På en väl fungerande marknad är tanken att konkurrens ska leda till snabb förnyelse, prispress och

till att samhällets resurser används på ett effektivt sätt. Den sistnämnda principen lyfter fram betydelsen av att genomförandet av transportpolitiken sker på ett kostnadseffektivt, resultatriktat och måluppfyllande sätt vid utformningen av styrmedel.

För att nå bästa möjliga resultat måste kollektivtrafiken anpassas till de förändringar som äger rum i samhället. Inte minst klimatutmaningen kommer att öka efterfrågan på effektiva kollektivtrafiklösningar. Ett ökat kollektivt resande sätter ökat fokus på behovet av en ny och trafikslagsövergripande samordning av kollektivtrafiken. En sådan måste tillgodose resenärernas behov av tillgänglighet och samhällets krav på effektivt utnyttjande av resurserna. Det är då särskilt viktigt att kollektivtrafiken ges sådana förutsättningar att den kan bedrivas på effektivast möjliga sätt.

Resvanor

I inledningen har redogjorts för viss statistik beträffande hur stor andel av våra resor som sker på cykel och vilken potential det borde finnas i att ta cykeln till våra stationer och därmed på något sätt kombinera cykling och kollektivtrafik. När det gäller i vilken mån lösningen att ta med cykeln på tåget väljs finns lite statistik från 2005, dock inte från Sverige. Andelen av resenärskretsen som tar med sig cykel på tåg är relativt liten. I Danmark var siffran 2005 1,3 procent av resenärerna på långväga tåg och 0,3 procent på förortståg utanför Köpenhamn. Motsvarande siffror synes inte ha tagits fram för buss.

Hur ser förutsättningarna för att ta med cykel på kollektiva transportmedel ut i dag i Sverige?

Det finns i dag ingen generell möjlighet att ta med sig cykel på tåg. Det går dock på ett antal sträckor i landet. När Banverket redovisade sitt regeringsuppdrag 2005 erbjöd cirka hälften av aktörerna denna möjlighet. Priset för att ta med cykeln på tåg varierar med operatör. Vissa operatörer tar inte ut någon avgift alls. Det är ovanligt med särskilda utrymmen för cykeltransport, i stället får de som tar med sig cykeln på tågresa del utrymme med andra i s.k. multifunktionsutrymmen som är utrustade med fällstolar eller belägna i vestibuler. Även under vilka förutsättningar cykeln får tas

med varierar. Det kan gälla begränsningar i tid på dagen eller under året eller vid vilka avgångar eller mån av plats.³⁸

Enligt en uppföljning som Trafikverket gjort av möjligheterna att ta med cykeln på tåg ökar denna möjlighet kontinuerligt, i vart fall har så har i stort så varit fallet senare år. På Trafikverkets hemsida finns en karta som visar var det är möjligt att ta med sig cykeln på tåg och också en tabell över på vilka villkor. På inter-regionala tåg är cyklar dock som huvudregel inte tillåtna. På regionala tåg däremot tillät 2005 cirka hälften av operatörerna cyklar på tågen, dock oftast med begränsningar till vissa tider eller i mån av plats. I vissa fall fick cykeln endast tas med om den var nedpackad i en väska eller låda och alltså kunde ses som bagage. På lokala tåg varierar det liksom på de regionala tågen huruvida det är möjligt att ta med sig cykeln på tåget och på vilka villkor.³⁹

Många bussföretag tillåter cykeltransport på bussar. Under vilka förutsättningar och på vilka villkor växlar. Ibland sker transport i särskilda lastgodsutrymmen och ibland på lastgafflar baktill på fordonet. Det brukar inte vara möjligt att reservera plats och det är inte möjligt att i förväg få veta om ens cykel kommer kunna tas med. Det är mindre vanligt att cykel kan tas med på stadsbuss eller i spårvagn av tidsskäl och utrymmesskäl.

Efterfrågan av och inställningen till att kunna ta med sig cykeln på kollektiva transportmedel

Inledning

Det finns allmänt sett inte så mycket material publicerat som undersökt inställningen till att ta med cykeln i kollektivtrafiken, varken på tåg eller på buss. Inte heller finns det mer än i begränsad omfattning material om anställdas, passagerares och transportörers inställning i frågan. Nedan följer en sammanfattande redogörelse av de få och begränsade studier utredningen hittat.

³⁸ Envall, Pelle m.fl. (2008), *Cykeln på tåg. Möjligheter och svårigheter*. Rapport Banverket, s. 6 och Banverket (2005), *Tåg och cykel Redovisning av ett regeringsuppdrag för ökat kombiresande med tåg och cykel*, s. 5.

³⁹ Banverket (2005), s. 11.

Allmänt avseende tågtrafik

Den viktigaste orsaken till att någon tar med sig en cykel ombord på ett tåg är att personen vill transportera sin cykel till arbets- eller studieort. Det har därför hävdats att en möjlighet att ta med cykeln på tåg faktiskt löser ett transportbehov för ett flertal individer samt att en sådan utökad möjlighet också skulle bidra till att uppnå det transportpolitiska delmålet om att förbättra förutsättningarna för att välja kollektivtrafik och cykel som transportmedel.⁴⁰

Ombordpersonalen på tåg

Inom ramen för en rapport, *Cykel på tåg. Möjligheter och svårigheter*, framtagen på uppdrag av Banverket lät Pelle Envall, David Backelin och Michael Koucky 2008 intervjua ombordpersonal på tåg för att försöka utröna deras inställning till att ta med cykeln på tåg. Enligt rapporten var det första gången en sådan studie genomfördes i Sverige. Studiens syfte var att försöka få fram hur personal såsom tågvårdar såg på möjlighet att ta med cykel på tåg, vilka svårigheter de såg och under vilka förutsättningar som transport av cykel på tåg borde ske. Studien var relativt liten och omfattade endast sex personer. Både personer på lokaltåg, regionaltåg och fjärrtåg intervjuades. Gemensamt för dem var att de alla arbetade på linjer där det redan vid intervjutillfället var möjligt att ta med sig cykeln, i vart fall i viss utsträckning. Resultatet av studien kan sammanfattas i att de intervjuade i huvudsak var positiva till att resenärer fick ta med sig cykeln på tåg, men en del ansåg att denna inställning var beroende av att det fanns särskilda platser för cyklarna. Vidare ansåg majoriteten av de intervjuade att det största problemet med transport av cyklar på tåg var just fordonens utformning. De som arbetade på tåg med avskilda cykelutrymmen ansåg i stället att det behövdes bättre information om vad som gällde för hantering av cyklar på tåg. De flesta ansåg också att problemet med transport av cyklar kunde lösas genom att särskilda utrymmen skapades för ändamålet, vilket skulle innebära en förbättring för både personal och resenärer. Det var sällan de behövde neka någon att ta med en cykel på grund av platsbrist.⁴¹

⁴⁰ Envall m.fl. (2008), s. 35.

⁴¹ Envall m.fl. (2008), s. 14–17.

Tågresenärerna

I rapporten från 2008 gjordes även enkätstudie bland tågresenärerna. Undersökningen gjordes på Skånetrafikens tåg. Enkäten syftade både till att få fram vad resenärer som inte har cykel med sig på tåget ansåg om denna möjlighet och att få veta vilka som tar med sig cykeln på tåg och vid vilken typ av resa. Slutligen ville man i enkäten också få fram vilka möjligheter till förbättringar som fanns enligt resenärerna. Orsaken till att Skåne valdes ut var att det där var möjligt att ta med sig cykeln på ganska många avgångar och att många av resenärerna även hade erfarenhet av att ta med sig cykeln på tåg i Danmark. Totalt svarade 318 personer på enkäten. 59 procent var kvinnor och resterande del män. De flesta som svarade på undersökningen var unga (15–24 år) eller unga vuxna (25–34 år), totalt 57 procent. Svarandena var frekventa tågresenärer. De flesta arbetspendlade. Undersökningen i sin helhet genomfördes på avgångar där det var tillåtet att ta med sig cykel, vilket innebar att tåg i rusningstrafik inte ingick då det inte är tillåtet att ta med sig tåg på dessa avgångar. Av de som svarade på enkäten hade 22 procent tagit med sig cykeln på tåg under det senaste året. Oftast rörde det sig om enstaka tillfälle. Det var vanligare att män tagit med sig cykeln. Undersökningen genomfördes i maj innan turistsäsongen börjat.⁴²

88 procent av de svarande var mycket eller ganska positiva till möjligheten att ta med sig cykeln på tåget. Endast två personer var negativa. Av de som själva någon gång utnyttjat möjligheten ansåg sig 96 procent vara mycket eller ganska positivt inställda till möjligheten. Ingen var negativ.⁴³

Den vanligaste orsaken, drygt en tredjedel, till att cykel togs med på tåg var enligt enkätsvaren att cykeln skulle transporteras till arbetsorten. 47 procent hade tagit med sig den på resa i arbets- eller studiesyfte eller för dagpendling och 39 procent för en fritidsresa. 60 procent tyckte att det var viktigast att kunna ta med sig cykeln på vardagar. När det gällde tänkbara förbättringar ansåg de flesta att informationen behövde förbättras både avseende möjligheten att ta med cykeln på tåg och under vilka förutsättningar det får ske.⁴⁴

En liknande studie, som genomfördes av dåvarande Banverket 2005, beträffande intresset för att ta med cyklar på tåg i Bergslagen

⁴² Envall m.fl. (2008), s. 18–21.

⁴³ Envall m.fl. (2008), s. 22–27.

⁴⁴ Envall m.fl. (2008), ss. 27–31.

visade på ett mycket stort intresse för denna möjlighet. 92 procent av de tillfrågade ansåg att detta borde vara möjligt. På sträckan fanns ingen möjlighet att ta med cykeln på tåg.⁴⁵

Busstrafiken

Beträffande busstrafiken verkar någon motsvarande utredning som de Banverket gjort med cykel på tåg inte finnas. Däremot har bl.a. AB Storstockholms Lokaltrafik, SL, och Västmanlandslänstrafik, VL, gjort några mindre utredningar på området.

Under 2009–2010 bedrev SL ett försöksprojekt avseende tillåtligheten att ta med cykel på buss på vissa linjer där det inte var möjligt att resa med pendeltåg eller på annat sätt ta med sig cykeln. Cykelhållare monterades baktill på bussarna. Normala cyklar tilläts av utrymmes- och säkerhetsskäl inte inne på bussarna om det inte fanns särskilda lastutrymmen. Cykelhållaren skulle ha plats för minst två cyklar. Relativt många bussar utrustades med hållare då de rote- rade mellan linjer. 2009 ingick fem busslinjer i försöket och 2010 37 busslinjer. 2010 löstes transportfrågan beträffande en linje genom en särskild cykelbuss. I övrigt skedde transporten huvudsakligen med cykelställ baktill. På cykelbussen lastades cyklarna i ett särskilt utrymme. Linjerna som ingick i försöket bedömdes som intressantast för fritidscyklning. Vidare fanns i princip inga andra möjligheter att ta med cykeln på dessa linjer. Vidare var avstånden stora. 2010 på- gick försöket från mitten av maj till slutet av september. Under rusningstrafik fick cykel inte tas med förutom på den särskilda cykelbussen. Resenären meddelade chauffören att han eller hon ville lasta på en cykel. På- och avlastning utfördes av resenären själv, medan föraren hade ansvar för att cykeln var säkrad. Cyklarna säkrades med spännband. Under försöksperioden transporterades totalt 900 cyklar, merparten vecka 25–30. Cykelbussen stod för drygt hälften. Jämfört med antalet cyklar som transporteras i tåg- trafik hos SL var antalet ganska litet. I rapporten som utvärde- rade försöket, konstaterades att sett till det totala utbudet cykel- avgångar så utnyttjades endast en liten andel. Cykelbusslinjen trans- porterade cyklar i snitt var fjärde tur. På de andra linjer som ingick i försöket var frekvensen betydligt lägre och cyklar transporterades på färre än en procent av turerna. Skillnaden i frekvensen kan

⁴⁵ <http://www.trafikverket.se/Privat/Resan-och-trafiken/Din-resa/Cykel/Cykel-på-tag/>, (2011-01-24).

kanske förklaras med att SL:s tågtrafik täcker en stor del av länet med hög befolkningstäthet, medan busslinjerna var mer av glesbygdskaraktär. Vidare var cykeltransport endast tillåten från vissa hållplatser. Att ta med cykeln på tåget hade vidare varit tillåtet längre och det var därmed mer känt för resenärerna som hade anpassat sig. Även antalsbegränsningen och risken att inte komma med påverkade troligen benägenheten att utnyttja möjligheten att ta med sig cykeln på bussen. Eventuellt ansågs det även enklare att ta med cykel på tåget än bussen. Kostnaden för försöket uppgick till 5,8 Mkr. Den största kostnadsposten var inköp, montering och demontering av cykelhållare. Vidare fick entreprenörerna viss ersättning per avgång för införandet och administration m.m. Kostnaden för varje cykeltransport landade på 6 000 kr. SL konstaterade i en utvärdering i november 2010 att kostnaden inte stod i proportion till antalet resor och att det inte framstod som realistiskt att göra försöket permanent. Resenärerna såg positivt på försöket och transporten av cyklar innebar endast i undantagsfall problem. Cykeltransporten påverkade t.ex. inte tidshållningen.⁴⁶

Även Västmanlands lokaltrafik har utrett frågan om cyklar på buss. Detta gjordes hösten 2010. Lokaltrafikens bussar var vid tidpunkten för utredningen, vad avsåg landsbygdsbussarna, försedda med cykelställ. Det fanns ingen statistik över hur cykelställen användes. Inom ramen för utredningen gjordes intervjuer med ett antal förare och svaren från dessa tydde på att användningen var mycket sporadisk. I utredningen fann man att transport av cyklar inuti själva bussarna inte var lämpligt om det inte fanns ett större avskilt godsutrymme. Bl.a. menade man att även om det fanns plats ombord så fanns risk för nedsmutsning av andra resenärer. Vidare utgjorde cyklar som transporterades ombord en säkerhetsrisk då de bl.a. riskerade att välta vid t.ex. inbromsningar. En annan problematik som också lyftes fram var konkurrensen om platser. Utrymmet på bussen som skulle kunna användas för cykel användes ofta av rullstolar, rullatorer och barnvagnar. Rekommendationen blev därför utvändiga ställ. Vidare fanns det lite olika syn på möjligheten att tillåta cykel på stadsbussar respektive landsbygdsbussar. Det ansågs inte lämpligt att tillåta det på stadsbussar på grund av snäva tidtabeller, högt antal passagerare och en trafikmiljö som gjorde det svårt att säkert lasta på och av cykeln. Behovet ansågs inte heller lika stort då de sträckor som en stadsbuss färdas oftast är kortare

⁴⁶ SL (2010), Återrapportering av försök med cykel på buss, s. 1-3 och Andra året med cykel på buss. Utvärdering av försök 2010, s. 5, 10-12, 18-19, 21-24.

och cyklingsbara. I landsbygdstrafik är möjligheterna större. Föraren har ansvaret för att fordonet framförs säkert. I detta ansvar ingår att eventuell last lastats på korrekt sätt. Det kan diskuteras om detta innebär att föraren även har ansvar för att lasta på och av. Det framstår som mindre lämpligt av arbetsmiljöskäl. Rekommendationen blev att resenären själv svarade för av- och pålastning. Ett annat skäl för detta var risken för att cykeln skadades vid transport. I utredningen sågs även en stöldrisk vid stopp. Även bussen kunde skadas vid lastning. Även en säkerhetsaspekt lyftes – att det inte går att öppna motorluckan vid motorbrand. Vidare nämndes stort slitage. Montering av cykelställ på en ny buss vid nyttillverkning är ca 12 000 kr. Eftermontering är 10 000 kr med arbete. Priset kan variera med fordonets ålder då en del kan behöva förstärkas. Det sades också att bussar med cykelställ kräver visst underhåll. Merkostnaden beräknades till 3 000 kr/år och buss. Livslängden hävdades vara fem år. Det innebär att på en buss måste cykelstället bytas två gånger. Det framfördes även att ställen orsakade skador i tvätt-hallar. Vidare framförde i VL:s utredning en potentiell konflikt i att cyklarna döljer potentiell reklamplats. VL menade att nyttan och nyttjandegraden var oklar då systemet användes i liten utsträckning men orsakade höga kostnader. VL såg en större potential i bra cykelparkeringar.⁴⁷

Allmänt kan följande sägas. Förutsättningarna för att ta med cykel på buss växlar och har också varierat över tid. Många gånger är möjligheten begränsad till vissa linjer och dessa går inte i stads- trafik. Många gånger finns ingen särskild plats för cyklar, men de kan få tas med i mån av plats, ibland i lastutrymme ibland på särskilda ställ. Det är inte möjligt att förboka plats som huvudregel och det går därför inte på förhand att veta om det går att ta med cykeln. Oftast sker transporten mot en kostnad. På stadsbuss kan ihopfällbara cyklar få tas med. Liksom på tåg kan tillåtligheten var begränsad till delar av året eller dygnet eller veckan. I vissa fall får de endast tas med på bussar med cykelhållare.

⁴⁷ Västmanlands Lokaltrafik (2010), Utredningsuppdrag – Cyklar ombord på buss och tåg, s. 1–5.

Internationell utblick

I många europeiska länder är det inte något bekymmer att ta med sig cykeln på tåg. På olika sätt begränsas dock möjligheten eftersom det inte är lämpligt att transportera cyklar på tåg som är överfulla eller att ta med allt för många cyklar ombord. Detta regleras genom biljettpris eller hur många platser det finns tillgång till. Under vilka förutsättningar och i vilken omfattning cykel kan tas med på tåg varierar från land till land. I vissa länder, som t.ex. Danmark är det i princip möjligt att ta med sig cykeln på alla tåg. Även i dessa länder finns det dock begränsningar av olika slag som att t.ex. platsreservation kan krävas eller att cykeln inte får tas med i rusningstrafik och att det krävs biljett. I andra länder är en förutsättning för att cykeln ska få tas med att tågsetet är utrustat med en resgodsavdelning eller särskilda platser för cyklar. I de flesta länder där cykel kan tas med på tåget är det resenären själv som tar ombord och lyfter av sin cykel på tåget. I normalfallet framgår av tidtabellerna på vilka avgångar cykel får tas med. Priset för att ta med sig cykeln på tåget varierar kraftigt. I de flesta länder verkar det som om att det precis som i Sverige alltid är tillåtet att ta med i hopfällbara cyklar som förvaras i väska eller låda då cykeln i detta format ses som bagage. Det verkar också vanligt att denna typ av transporter är gratis.⁴⁸

Identifierade problem och lösningar

I en rapport från 2005 framförde dåvarande Banverket uppfattningen att det i viss utsträckning vid den tidpunkten fanns en vilja att tillåta cyklar på tåg. Det konstaterades att bristen på en sådan möjlighet huvudsakligen handlade om insikt och attityder. Enligt rapporten såg både operatörer, turism- och cykelbransch samt allmänheten utvecklingsmöjligheter i kombinationen tåg och cykel, men i rapporten konstaterades ändå att det ändå inte var säkert att kombinationsresandet fick en positiv utveckling. Huvudorsaken angavs vara att det var en s.k. ”icke-fråga” med ett delat ansvar. Det sades därför att både tydliga incitament och ändringar eller förtydliganden av lagstiftningen kunde behövas för att en ökning skulle komma till stånd.⁴⁹

⁴⁸ Banverket (2005), s. 13-16 och Envall m.fl. (2008), s. 6-10.

⁴⁹ Banverket (2005), s. 5 och 10.

Banverket menade att möjligheten att få ta med sig cykel på tåg inte löste pendlarnas behov dels eftersom resan ofta skedde under rusningstid, dels att kostnaden för att ta med cykel av många upplevdes som för hög. I stället menade Banverket att cykelparkeringar i större omfattning löste problemet bättre.

Det har i debatten om möjligheten att ta med cykel på tåg ibland framförts att resenärer som inte tar med sig cykeln på tåg skulle vara negativt inställda till denna möjlighet och se den som ett problem, t.ex. på grund av risken att kläder förstörs. En annan faktor som brukar lyftas fram som ett problem är bristen på särskilda platser för cykeltransport ombord på tågen, dvs. avsaknaden av cykelställ. Det brukar hävdas att sådana särskilda platser skulle vara svåra åstadkomma till följd av hur tågen är utformade och att platsen som skulle behöva tas i anspråk behövs bättre för andra behov och slutligen att det om transport av cyklar tillåts, utan att det finns särskilt anordnade platser, att detta innebär en säkerhetsrisk.⁵⁰

Det största hindret mot ökade möjligheter att ta med sig cykeln på tåg identifierades i rapporten som refererats till ovan till konkurrensen om ytor ombord på tågen, dvs. resenärers förväntan i vart fall under längre resor att få tillgång till en sittplats. Det framfördes i rapporten att det sett ur enbart företagsekonomisk aspekt inte var säkert att särskilda cykelplatser var mer lönsamma än ordinarie platser på denna typ av sträckor. I rapporten gjordes dock gällande att det samhällsekonomiska perspektivet var ett annat med hänsyn till cykelturism och vad en sådan turist i snitt spenderar per dag på boende m.m. På regionala eller lokala linjer ansågs konkurrensproblemet om ytan inte lika stort. Orsaken till detta angavs vara att det blir allt vanligare att antalet sittplatser ändå minskas för att kunna hantera det ökade antalet resenärer. I rapporten hävdades att denna trend skulle kunna utnyttjas för att öka möjligheterna att ta med cykeln på tåg i princip utan några kostnader om dessa ytor för ståplats under rusningstid utnyttjades till att ta fler passagerare och under lågtrafiktid för transport av cykel.⁵¹

I Banverkets rapport från 2005 konstaterades vidare att det inte behövdes några större ändringar av stationer, perronger eller fordon för att möjliggöra transport av cyklar på tåg. Däremot såg man vissa praktiska svårigheter för resenärer att på äldre tåg med trappsteg lyfta ombord cykeln. Inte heller behövdes enligt Banverkets slutsatser något systemskifte då resenärkretsen trots allt inte är så

⁵⁰ Envall m.fl. (2008), s. 32.

⁵¹ Envall m.fl. (2008), s. 35.

stor och cykel på tåg kunde begränsas att tillåtas på tåg där det var lämpligt och till vissa tider i veckan, på dagen eller under året. Vad gäller utformningen av station och perrong fanns det redan 2005 studier från utlandet som visade att detta normalt inte var ett bekymmer för cyklisten utan att dessa klarade att lyfta cyklarna när detta krävdes eller ta den i rulltrappan.⁵²

I den rapport som gjordes på uppdrag av Banverket drogs slutsatsen att målet långsiktigt borde vara att, med beaktande av de transportpolitiska målen, det ska finnas utrymmen anordnade för cyklar på samtliga tåglinjer. Det kan dock finnas begränsningar i på vilka avgångar och av antalet tillgängliga platser. På nationella tåglinjer menades det dock i rapporten att det troligen behövdes en reglering på statlig nivå eller upphandlingsregler om det ska vara möjligt att ta med sig cykeln på tåget på samtliga linjer och detta ska bli verklighet inom rimlig tid. Orsaken till att det skulle behövas en ändrad reglering avseende de nationella tåglinjerna förklarades med de ekonomiska incitament som beskrivits ovan. Ett sådant lagkrav kunde dock inte föreslås utan att det först undersökts vilka ekonomiska konsekvenser det skulle få för enskilda, privata tågoperatörer och samhället samt vad en person är villig att betala för att ta med sig cykeln. I rapporten diskuterades också möjligheten att införa påföljder för operatörer som inte tillåter att cyklas tas med.⁵³

I Banverkets rapport från 2005 föreslogs att trafikförsörjningsplaner skulle innehålla frågan om tillåtandet av cyklar så att frågan kom upp på den politiska agendan. SKL motsatte sig tanken.⁵⁴

8.4 Myndighets- och branschinitiativ m.m.

8.4.1 Branschens partnersamverkan för fördubblad kollektivtrafik

I början av 2008 inledde kollektivtrafikbranschen, som innefattar många aktörer, ett samarbete som syftar till att stärka kollektivtrafikens roll, det s.k. Fördubblingsprojektet. Målsättningen med samarbetet är att fördubbla resandet med kollektivtrafiken fram till 2020 och på lite längre sikt även fördubbla kollektivtrafikens mark-

⁵² Banverket (2005), s. 5 och 11.

⁵³ Envall m.fl. (2008), s. 36.

⁵⁴ Banverket (2005), s. 27.

nadsandel. Bakom denna "Partnersamverkan för fördubbling av kollektivtrafiken" står Svensk Kollektivtrafik, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Branschföreningen Tågoperatörerna, Svenska Taxiförbundet och Sveriges Kommuner och Landsting. Även Trafikverket är numera delaktigt. Utgångspunkten för samarbetet är den enighet som finns inom branschen om behovet av ett nytt förhållningssätt inom kollektivtrafiken samt den problembild som gavs i dåvarande Vägverkets och Banverkets rapport KOLLframåt. Genom Koll framåt – nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens utveckling, lades grunden för att göra resandet mer attraktivt. Koll framåt var från början ett regeringsuppdrag till Vägverket och Banverket 2006 och blev starten på en bred diskussion med branschen.

2008 överlämnades ett förslag till gemensam handlingsplan, Så kan vi fördubbla kollektivtrafiken tillsammans, till regeringen. Planen hade utarbetats av Svenska Lokaltrafikföreningen (Svensk kollektivtrafik), Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenska Taxiförbundet, Branschföreningen Tågoperatörerna samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Den Affärsmodell för fördubblad kollektivtrafik som parterna tillsammans har tagit fram vilar på en gemensam vision och en gemensam värdegrund. Den gemensamma visionen är att kollektivtrafiken ska vara värdeskapande för resenärerna och en självklar del av resandet i det hållbara samhället. Visionen ska också vara en ledstjärna som inspirerar och entusiasmerar alla medarbetare inom kollektivtrafiken i det fortsatta utvecklingsarbetet. Den gemensamma värdegrunden ska ha sin utgångspunkt i resenären. Oavsett vilken organisation man arbetar i eller vilken roll man har ska resenärens behov stå i fokus. Kollektivtrafiken ska, enligt inblandade organisationer, kännetecknas av en servicekultur som innebär att man är lyhörd för resenärernas varierande behov och att dessa ska vara föränderliga över tid.

8.4.2 Trafikverkets uppdrag att utarbeta en strategi och handlingsplan för ökad och säker cykling m.m.

I december 2011 slutredovisade Trafikverket regeringens uppdrag att utarbeta en strategi och handlingsplan för ökad och säker cykling. I strategin konstateras att cykling måste börja betraktas som ett eget transportsätt och att cykelns roll i ett hela-resan perspektiv måste utvecklas inte minst vad gäller i förhållande till kollektiv-

trafiken. Ett sätt att uppnå detta är att åstadkomma goda och säkra parkeringsmöjligheter. Vidare anges i strategin att det är viktigt att staten och de största kommunerna i landet samt de regionala organen samverkar. Vidare konstateras att det är centralt att cykling ses som en del av en större helhet och att utgångspunkten är en dialog mellan kommuner och regionala organ för att definiera problem och behov. Cyklingsfrågorna måste enligt rapporten lyftas upp på den politiska agendan och i samhällsplaneringen. Dialogerna bör fokusera på att skapa samsyn på problem och möjligheter, roller och ansvar och kundernas behov. Enligt Trafikverket kommer ett synsätt innebärande att cykeln ses som ett eget transportsätt på sikt kunna leda till t.ex. nya säkra cykelparkeringar. Enligt Trafikverket krävs det genomtänkta strategier för cykelparkering, särskilt vid viktiga målpunkter. I sitt förslag till handlingsplan föreslår Trafikverket också att ett underlag för en inventering av säkra cykelparkeringar som ger stöd till att cyklingen kan knytas till andra trafikslag tas fram. Arbetet med att ta fram en handlingsplan- och tidsplan fortgår.⁵⁵

Trafikverket och Jernhusen har också sinsemellan tagit initiativ till en tydligare principiell ansvarsfördelning avseende järnvägen. Ansvaret har delats upp utifrån begreppen huvudsystem som är Trafikverkets ansvar och sidosystem som är andra aktörers eller marknadens ansvar. Med huvudsystem avses den del av järnvägsnätet som måste finnas för att tillse att trafikflödet fungerar effektivt, dvs. tågfärd, tågbildning och resenärernas på- och avstigning och omloppsnära fordonsuppställning. Till sidosystemet hör områden för lastning och lossning, fordonsunderhåll och service, service till resenärerna utanför plattformarna och uppställning av järnvägsfordon under längre tid. Även ytor för parkering har hänförts till sidosystemet.⁵⁶

8.4.3 En idékatalog för bättre samspel mellan cykel och kollektivtrafik

Den danska Trafikstyrelsen tog i augusti 2009 fram en idékatalog inom området cykel och kollektivtrafiken, *Bedre samspil mellem cykeln og den kollektiva trafik*. Katalogen togs fram som en fortsättning på landets cykelstrategi från 2007 och ger uppslag till idéer

⁵⁵ Trafikverket (2011), s. 4–5.

⁵⁶ Trafikverket (2011:2), *Tydligare ansvarsfördelning utvecklar järnvägen*, s. 2.

som kan förbättra möjligheterna att kombinera cykel och kollektivtrafik. Katalogen baserades på existerande kunskap och intervjuer bland pendlare. Katalogen togs fram i samarbete med både cykelorganisationer, kollektivtrafikoperatörer och ett begränsat antal kommuner. I katalogen läggs fokus på kombinationen cykel och tåg eftersom cykeln där hade störst betydelse, men också i vart fall i större tätorter störst utvecklingspotential och flest utmaningar. Det konstateras dock att cykeln även har betydelse i relation till buss-transport och att många av katalogens idéer kan tillämpas också på detta område.

8.5 Överväganden

I mitt uppdrag ingår att se över de regler och andra förutsättningar som påverkar cykelparkering och möjligheten att ta med cykeln i kollektivtrafiken. Boverket redovisade 2010 ett regeringsuppdrag att utarbeta anvisningar om hur cykelparkeringar ska hanteras i den fysiska planeringen. Enligt mina direktiv behöver detta arbete följas upp och utvecklas vidare, genom att bl.a. ytterligare klarlägga kravet på och ansvaret för cykelparkeringar vid stationer. Vidare måste förutsättningarna och möjligheterna att ta med cykeln i kollektivtrafiken analyseras.

Cykelparkeringar är en viktig byggsten i att främja och öka cykling. Cykelparkeringar behövs i anslutning till såväl bl.a. bostäder, skolor, som arbetsplatser och shoppingområden. Extra viktigt är det dock att det finns goda och bra cykelparkeringar i anslutning till våra kollektivtrafiknoder. De är en systemförutsättning och dessa cykelparkeringar bör ses om del av kollektivtrafikens infrastruktur. Genom att tillgodose detta finns goda möjligheter inte bara att öka cyklingen utan även kollektivtrafikresandet och därmed skapa ett mer miljövänligt resealternativ genom att stärka hela-resan perspektivet och i slutändan komma ett steg närmare att uppfylla de transportpolitiska målen men också de miljöpolitiska målen. Med hänsyn till vad som nu sagts och med hänsyn till hur mitt uppdrag formulerats i direktiven har jag valt att i princip uteslutande fokusera på bedömningar och förslag relaterade till cykelparkering vid kollektivtrafiknoder och främst då järnvägsstationer. Enligt min bedömning är det inom det området som problemen är störst, men också det område där det finns störst potential att genom förbättringar främja cyklingen.

Även möjligheten att ta med cykeln på tåg påverkar andelen cykelresor, dock enligt min uppfattning inte i lika stor utsträckning som tillgången till cykelparkeringar. Denna möjlighet bedöms förutom för arbetspendling ha betydelse för utflykter och för cykling på semester och i turistorter.

I detta kapitel har jag sett över de regler som styr ansvaret för att anlägga och förbättra cykelparkeringar i allmänhet och vid kollektivtrafiknoder i synnerhet samt därefter sköta driften och underhållet av dem, men också de problem som kan finnas med felparkerade cyklar vid dessa knutpunkter. Jag har därefter övervägt i vad mån det kan finnas ett behov av förändringar. Motsvarande genomgång har gjorts av reglerna och förutsättningarna för att ta med cykeln i kollektivtrafiken.

8.5.1 Cykelparkering

Cykelparkeringar i plan- och bygglagen

PBL innehåller bestämmelser om planläggning av bl.a. mark och om byggande. Lagen ska tillgodose flera olika allmänna och enskilda intressen. Det är huvudsakligen en kommunal fråga att planlägga användningen av mark, det s.k. kommunala planmonopolet. I planläggningen ska bl.a. beaktas behovet av trafikförsörjning och en god trafikmiljö. Olika trafikantgruppers behov ska beaktas, bl.a. ska kollektivtrafikens och cykeltrafikens behov beaktas. Ett led i denna sammanvägda helhetsbedömning som ska göras i planarbetet är att tillgodose behovet av väl utformade och lokaliserade parkeringsutrymmen.

I förarbetena till gamla PBL (prop. 1985/86:1) konstaterades också att parkering generellt är en viktig fråga i planarbetet och att de har stor betydelse för tillgängligheten, säkerheten och miljön i bebyggelseområden och är viktiga i stadsförnyelsearbetet. Det var mot denna bakgrund som det i PBL infördes krav på bygglov för parkering utomhus och en möjlighet att ställa krav på fastighetsägare att tillgodose behovet av parkeringsmöjligheter samt att kunna ange i vilken utsträckning tomtmark skulle kunna användas för detta ändamål och hur parkeringsutrymmena skulle anordnas.

Uttalandena gjordes visserligen endast i förhållande till behovet av biluppställningsplatser. Motivet till de lagändringar som gjordes, kommunens möjligheter att styra parkeringsfrågan ökade och kraven

på fastighetsägarna stärktes, var att det krävdes nya verktyg för hantera den ökade biltrafiken i tätorterna där gatumarken och de allmänna platserna inte längre räckte till för att tillgodose behoven.

Själva lagtexten fick dock en lydelse som gör att den inte endast avser biluppställningsplatser utan parkering för alla fordon. Vidare har motiven och förarbetsuttalandena i viss utsträckning bärighet på alla slag av parkeringar och bör inte läsas så att de skulle vara begränsade till parkering för visst slag av fordon.

Enligt 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner avses med fordon en anordning på hjul, band, medar eller liknande som är inrättad huvudsakligen för färd på marken och inte löper på skenor. Fordon delas in i motordrivna fordon, släpfordon, efterfordon, sidvagnar, cyklar, hästfordon och övriga fordon. Även cykeln är alltså ett fordon. Sammanfattningsvis är alltså lagtexten fordonsneutral till sin utformning och de regler i nya PBL som talar om parkering avser parkering för samtliga fordon. Att bestämmelserna tillkom till följd av svårigheter att hantera biltrafiken och dess krav på parkeringsplatser saknar betydelse för tillämpningsområdet. I dag kan en liknande problematik, om än av andra orsaker, sägas finnas avseende parkeringsytor för cykel.

Bestämmelserna är utformade på ett sätt som ligger i linje med PBL:s uppbyggnad och grundtanke nämligen att lagen ska tillgodose flera olika intressen och möjliggöra avvägningar mellan dessa intressen. Bestämmelserna ska också kunna anpassas till samhällsutvecklingen och uppkomsten av nya behov i samhället. Sedan bestämmelserna tillkom i mitten av åttiotalet har tiderna förändrats. Biltrafiken och det behov den skapar är fortfarande ett aktuellt problem. Fokus och inriktningen för hur problemet ska lösas har dock förändrats över tiden och i dag ses det varken på nationell, på regional eller på kommunal nivå som en självklarhet att biltrafikens behov alltid ska tillgodoses utan fokus har alltmer kommit att ligga på att beakta även andra transportsätt, såsom cykling.

De motiv som föranledde att reglerna om bygglov för parkering ändrades och att stärkta krav på fastighetsägare att anlägga parkering infördes kan i dag i kommunernas planarbete enligt min uppfattning även åberopas beträffande cykeln. Bestämmelserna som tillkom av helt andra skäl, kan nu också utnyttjas för att tillgodose cyklisternas och cykelns behov av parkeringsplatser för att skapa tillgänglighet, säkerhet och en god miljö. Många gånger tänker man dock inte cykel i planeringen och tar inte ett helhetsgrepp.

Något behov av att ändra lagstiftningen finns dock inte enligt min bedömning då bestämmelserna redan är tillämpliga på parkeringsplatser för cykel och det inte i lagen görs någon skillnad på vilka krav som ställs för parkering för olika fordon. Tvärtom är kanske många gånger möjligheterna att ställa krav på cykelparkering större då det oftare torde kunna anses att skälighetskravet är uppfyllt utifrån tanken att cykelparkering generellt sätt kräver mindre yta och är billigare att anordna. Min uppfattning är att den attitydförändring och professionalisering beträffande cykelparkering som måste till kan åstadkommas inom lagreglerna i PBL. Cykling måste som anges i Trafikverkets strategi för ökad och säker cykling ses som ett eget transportsätt. Genom att anamma detta synsätt nationellt, regionalt och lokalt samt bland såväl offentliga som privata aktörer och hos enskilda kan cykelns positioner flyttas fram både vad avser tillgodoseendet av parkeringsbehoven och inom andra områden.

Jag har under utredningens gång med tillfredsställelse kunna konstatera att en sådan attitydförändring och professionalisering är på gång. Många kommuner arbetar redan med cykel frågor i allmänhet och cykelparkeringsfrågan i synnerhet på detta sätt.

Ansvaret för cykelparkeringar

När det gäller cykelparkeringar, oaktat om de ligger vid en kollektivtrafiknod eller på annan plats, har kommunerna genom sitt planmonopol stora möjligheter att påverka tillgången och när så behövs samordna berörda aktörer. Kommunerna har i dagens PBL bra instrument för att skapa goda förutsättningar för god cykelparkering. PBL lägger nämligen det övergripande ansvaret för parkeringens planering på kommunen, oaktat för vilket fordon parkeringen är avsedd. Genom att utnyttja de möjligheter och verktyg PBL ger och genom att ta det ansvar för frågan som lagen kräver kan kommunerna på sikt tillse att parkeringsfrågan för cykel löses. Om frågan om cykelparkering hanteras på samma sätt som frågan om bilparkering i planarbetet ökar möjligheterna att uppnå detta genom att frågan förs upp på den politiska agendan. Detta kan ske genom att frågan om cykling beaktas i den återkommande översynen av den kommunala översiktsplanen. Det bör poängteras att många kommuner redan i dag arbetar med frågan på detta sätt. Om de verktyg som finns i PBL därutöver kombineras med cykelplaner, cykelbok-

slut och en parkeringspolicy och parkeringsnormer som också innefattar cykel har kommunen goda möjligheter att tillse att parkeringsbehovet tillgodoses av fastighetsägarna som är de som oftast har att ordna parkeringsplatserna i sig. Detta ansvar har fastighetsägaren även vid kollektivtrafiknoder.

Att så är fallet råder det inget tvivel om utan detta framgår direkt av PBL:s bestämmelser. Det är fastighetsägaren som ska tillse att behovet hos de som bor, verkar eller vistas på en tomt tillgodoses och i princip ska det ske på tomten. Att gamla PBL:s bestämmelser om parkering fick den utformning de har även i dagens PBL har sin grund i att den tidigare bestämmelsen ansågs ge alltför stora möjligheter att undgå ansvaret att anordna parkering, särskilt om fråga inte var om nybyggnation eller andra åtgärder som krävde bygglov, och att möjligheterna till gemensamhetslösningar var alltför små. När gamla PBL sågs över ändrades därför bestämmelsen dels så att parkeringsplatsbehovet inte begränsades till att uppfyllas på den egna tomten, dels så att möjligheterna att undgå kravet minskades och möjligheterna att skapa gemensamhetsanläggningar ökade. Möjlighet infördes alltså att kräva att parkering anordnades på annan plats än på tomten. Det blev också större möjligheter att i detaljplan kräva att bebyggda tomter försågs med parkering. Dagens bestämmelser ger alltså formellt goda möjligheter att skapa cykelparkeringar även vid kollektivtrafiknoder, trots de splittrade och komplicerade markförhållandena, om kommunerna tar ett samlat grepp om frågan.

Vem som bär planeringsansvaret och vem som bär skyldigheten att anordna parkeringen framgår klart av lagen och lagen ger också utrymme för lösningar där flera fastighetsägare samverkar. Det är denna samverkan som måste komma till stånd för att skapa goda cykelparkeringar vid våra noder. Därvid skapas en gemensam systemsyn som kan byggas upp på utvecklingen av hållbara transporter och en hållbar stads- och tätortsutveckling, där olika aktörer drar nytta av systemet på olika sätt och också kan bidra på olika sätt.

Ibland invänds från aktörerna, som enligt PBL är att betrakta som fastighetsägare och därmed ansvariga, att de inte har något ansvar för parkeringsfrågan eftersom resenäraärna varken bor eller vistas på tomten utan endast tillfälligt passerar denna och att de inte heller kan anses falla under kravet att vara kopplade till verksamhet som bedrivs på tomten. Min uppfattning utifrån lagtextens lydelse och uttalandena i förarbetena är dock att resenäraärna är mycket starkt kopplade till den verksamhet som bedrivs på tomten

och att fastighetsägaren faktiskt har ett ansvar och inte kan undgå detta. Att problematiken är störst kring kollektivtrafiknoder kan nog delvis förklaras av att det många gånger inte är den aktör som enligt PBL har ansvaret för att tillgodose parkeringsbehovet också är den som genererar det samt att denne inte heller får några större eller inga ekonomiska fördelar. Många bedriver en verksamhet som är beroende av vinst. Ytterligare en komplikation är att frågan om bygglov, som är PBL:s styrinstrument, inte är kopplad till ökad trafik. Det är dock den ökade trafiken som genererar det ökade behovet av parkeringsplatser.

8 kap. 9 § PBL bygger alltså på tanken att det är på den fastighet som parkeringsbehovet genereras som det ska tillgodoses. Detta fungerar bra i de flesta fall, men vid kollektivtrafiknoder, och i synnerhet järnvägsstationer, får regeln dock trots det som sagts inte alltid avsedd effekt. Orsaken är att flera olika aktörer är inblandade och att marken som kan disponeras ägas av flera olika aktörer. Flera aktörer kan alltså vara ansvariga för att anordna parkering. Det enklaste vore förstås om endast en av de inblandade aktörerna kunde pekats ut som ansvarig. Det bör dock också framhållas att det även kan vara en styrka med flera aktörer. Många gånger besitter dessa olika specifika kunskaper inom området och kan på så sätt bidra till bästa möjliga lösning. Detta bygger dock på att det finns en vilja att samarbeta och att det finns ett enhetligt synsätt och en strävan mot ett gemensamt mål. Det går dock inte att bortse från att lagen pekar ut fastighetsägaren. Det innebär alltså att endast de aktörer som faktiskt äger marken formellt har ansvaret. Att dessa vid kollektivtrafiknoder kan vara flera fråntar inte endera av dem ansvaret utan i stället har enligt min bedömning var och en av dem det ansvar för parkering som anges i lagen. Det borde ses som en fördel och de borde samarbeta.

Det är enligt min bedömning inte möjligt att peka ut en ansvarig aktör på annat sätt. Orsaken till detta är att ägarförhållandena ser olika ut från plats till plats, men också att det finns en inte obetydlig risk att den som pekats ut inte äger mark som kan utnyttjas till parkering utan att parkeringen läggs längre bort. Vidare kan den omständigheten att flera skapar behovet och att endast en utpekats leda till att behoven inte klarläggs korrekt. Inte heller är det lämpligt att peka ut någon annan än fastighetsägare som ansvarig. Orsaken till detta är att PBL:s hela systematik bygger på att skyldigheter och rättigheter är kopplade till en fastighet. Motsvarande splittrade ägarbild finns även i andra länder bl.a. Nederländerna och

Finland. Där har såvitt framkommit inte situationen lösts genom lagändring utan genom att tillskapa incitament att bygga fler cykelparkeringar med inslag av statlig och annan offentlig finansiering och olika projekt. Jag föreslår alltså inte någon lagändring.

En behovsinventering

Min bedömning är, liksom Boverkets, att vi även i Sverige bör påbörja arbetet med att skapa en samlad policy för cykelparkeringar vid våra större kollektivtrafiknoder. Genom en sådan skulle fördelarna med cykelparkeringar framträda tydligare för de involverad och också de ekonomiska fördelarna framträda. För att ta fram en sådan policy behövs dock visst underlag och uppgifter om nuläget, kartläggning av behovet av förbättringar, rekommendationer avseende standard och kostnaderna för detta och hur och under vilka former detta ska ske. Vidare behövs en uppföljning av ekonomiska effekter, effekter för andelen resor med cykel och vilka förbättringar som får bäst effekt. En policy skulle också vara en framkomlig väg för att tillse att styrkan i att vara flera verkligen tillgodoses och att goda samarbetsformer mot ett gemensamt mål åstadkommes.

Sedan behovet kartlagts bör utvecklingsplaner för driftsinsatser tas fram och separat för varje objekt fördelningen av ansvaret mellan olika aktörer utredas. Uppdraget skulle kunna avslutas med ett antal pilotprojekt genom vilka cykelparkeringar kunde planeras och samarbetsformer testas för att skapa en verksamhetsmodell för samarbetsformer, det finansiella ansvaret och avtalsformer för att bygga, bygga ut och underhålla cykelparkeringar. Ett sådant arbete pågår i Finland (Nationell åtgärdsplan för gång och cykling 2020).

Ett bra sätt att få fram detta underlag är Boverkets förslag om en nationell behovsanalys och den inventering som Trafikverket föreslagit i den senaste cykelstrategin.

Ett sådant arbete bör inledas snarast. Det kan också förtjänas att påtala det arbete som redan pågår inom det tidigare beskrivna fördubblingsprojektet och de möjligheter som finns att i länsplanerna hantera frågan om resecentra.

Goda lösningar förutsätter att flera samverkar. Trafikverket bör få en ledande och samordnande roll i arbetet. Ett sådant uppdrag får anses falla under verkets allmänna uppdrag enligt dess instruktion eftersom Trafikverket har ett ansvar för att tillse att de transportpolitiska målen nås och detta bör kopplas till att utveckla kollek-

tivtrafiken. Arbetet får ses som ett led i detta. Trafikverket framstår som en naturlig samordningspart av uppdraget. Uppdraget bör bedrivas i samarbete med Boverket och i samråd med SKL och Transportstyrelsen. Även aktörer som enskilda kommuner, de regionalt kollektivtrafikansvariga och deras olika samarbetsorganisationer bör inbjudas att delta i arbetet för att ge sin syn så att de rekommendationer och den policy som tas fram är förankrad hos samtliga. Också andra som berörs av arbetet bör inbjudas. Möjligen bör övervägas att bedriva samarbetet i ett samverkansforum. Sådana forum finns redan i dag inom andra områden (trafiksäkerhetsområdet men också inom kollektivtrafiken, t.ex. fördubbling).

Deltagandet i ett sådant samverkansforum skulle givetvis bygga på frivillighet men jag tror att intresset för att delta är stort och till vissa delar redan etablerat.

Uppdraget skulle kunna avslutas med ett antal pilotprojekt genom vilka cykelparkeringar kunde planeras och samarbetsformerna prövas för att skapa en verksamhetsmodell för samarbetsformer, det finansiella ansvaret och avtalsformer för att bygga, bygga ut och underhålla cykelparkeringar.

Parallellt bör Trafikverket i samarbete med Boverket och i samråd med Transportstyrelsen och SKL verka för att kunskap om bestämmelserna och lagstiftningens möjligheter sprids.

När uppdraget är klart och det i detta redovisats rekommendationer till former för samverkan mellan aktörerna, behovet av nyanläggningar och förbättringar klarlagts och rekommendationer för vad som är en god cykelparkering tagits fram och det ekonomiska behovet identifierats kan en policy tas fram med uppdragsrapporten som grund. Det kan då beroende på resultatet bli aktuellt att i vart fall delvis och under en begränsad tid för att stimulera fortsatt arbete med cykelparkering vid kollektivtrafiknoder tillse att initiativtagandet frikopplas från det ekonomiska ansvaret. Så skedde i Nederländerna genom statliga bidrag och det arbetet har bedrivits med framgång.

Uppdraget bör kopplas till den nationella transportplanen och dess finansiering. Men uppdraget har också ett bredare anslag. De medel som redan fastställts i den nationella transportplanen bör ses som en del av finansieringen. Inom uppdraget bör kriterier fastställas för bedömning av vilka cykelparkeringar som ska prioriteras i första ledet. Utifrån dessa kan underlag tas fram och ett antal platser pekats ut. Samhällsekonomiska kalkyler kan sedan användas

för att välja bland de föreslagna platserna. Ett uppdrag med detta upplägg är oberoende av tidplanen för kommande planeringsomgång.

För närvarande pågår ett arbete på Trafikverket för åtgärdsplanering 2014–2025. I arbetet är det viktigt att värna om de medel som redan finns avsatta till insatser för att kombinera ökad kollektivtrafik och cykling, bl.a. då cykelparkeringar.

I planen för perioden 2010–2015 sägs att 110 cykelparkeringar vid hållplatser kan byggas och 390 perioden 2016–2020. Detta gäller cykelparkeringar längs vägar i nationella planen, t.ex. vid busshållplatser längs infartsleder till större tätorter. I planen sägs inget om vad som gäller cykelparkering som är belägen inne i själva tätorten eller kommunen. Enligt planen anges inom åtgärdsområde Trimning och effektivisering av transportsystemet för tillväxt och klimat bl.a. att möjligheterna att parkera cyklar vid viktiga bytespunkter ska förbättras, framförallt vid busshållplatser längs infartsleder till större tätorter.

Felparkering

Det har under översynen av de regler som styr var en cykel får parkeras och möjligheterna att flytta felparkerade cyklar eller fordonsvrak inte framkommit något som tyder på att dagens regler utgör ett större problem. Sedan reglerna förtydligades år 2003, så att det klart framgick att lagstiftningen även avsåg cykel och vissa justeringar gjordes för att tillse att det fanns instrument att på ett rättssäkert sätt ingripa mot även cyklar, har ingen omfattande kritik riktats mot regelverket. Jag ser inga skäl att utvidga eller inskränka varken möjligheterna att parkera och stanna cykel eller möjligheterna att flytta felparkerade cyklar. Jag har dock föreslaget en ändring i förordningen om flyttning av fordon till följd av de nya regler för cykelöverfarter jag föreslår. Detta förslag behandlas i anslutning till trafikreglerna i kapitel 9 och är inte kopplat till problem med felparkerade cyklar utan till lämpligheten i att fordon generellt stannas och parkeras i anslutning till cykelöverfarter.

De problem som finns i dag beträffande felparkerade cyklar är till största delen inte kopplade till reglerna i sig utan i den mån problem finns är de huvudsakligen kopplade till bristande rutiner för att övervaka och följa upp efterlevnaden av parkeringsreglerna. Även denna typ av frågor borde kunna hanteras inom ramen för ovan beskrivna policy.

8.5.2 Rätten att ta med sig cykeln i kollektivtrafiken

Rättsläget i dag i korthet

Som framgått ovan finns det redan i dag en lagregel som ålägger transportörer inom kollektivtrafiken att tillåta resenärer att ta med cykeln. Regeln gäller dock endast järnvägstransportörer och är försedd med relativt omfattande möjligheter till undantag kopplade till påverkan på trafiken i övrigt och fordonens möjligheter att tillåta att cyklar. Regeln återfinns i EU-förordningen för tågresenärer, artikel 5. Enligt bestämmelsen ska järnvägsföretag ge resenärerna möjlighet att ta med sig cyklar på tåget – om så är lämpligt, mot ersättning – om de är lätthanterliga, om det inte har någon negativ effekt på trafiktjänsten i fråga och om vagnarna tillåter. Förordningen gäller som svensk nationell lag. Detta innebär att det redan i dag finns en lagstadgad skyldighet för järnvägstransportörer att tillåta resenärer att ta med sig cykeln på tåg. Artikel 5 gäller såväl internationell tågtrafik som tågtrafik som sker inom Sveriges gränser. En medlemsstat kan dock välja att undanta lokal och regional trafik från förordningens regler, däremot inte interregional trafik. Såvitt kunnat utrönas inom ramen för utredningen har Sverige inte utnyttjat denna möjlighet till undantag. Beträffande busstrafiken finns ingen motsvarande rättsregel, varken i EU-rätten eller inom den nationella rätten.

I SOU 2009:81 lade Utredningen om en ny kollektivtrafiklag fram ett förslag till lag om resenärers rättigheter i lokal och regional trafik som byggde på förordningen för tågresenärer och på de förslag till förordningar för buss- och båtresenärer som då fanns. Numera har förordningar antagits även för denna typ av trafik. Lagen var tänkt att gälla i den mån Sverige undantog viss trafik från förordningarnas tillämpningsområde samt för trafikslag inom kollektivtrafik som inte omfattades av förordningarna. Förslaget är till den del det avser passagerarrättigheter ännu inte färdigberett och någon sådan nationell rättighetslag för resenärer finns inte i dag. Artikel 5 i tågtrafikförordningen behandlades inte i betänkandet utöver i en konsultrapport som bifogades betänkandet. I denna föreslogs att en bestämmelse motsvarande artikel 5 skulle tas in i den föreslagna lagen om resenärers rättigheter och då omfatta samtliga kollektivfärdmedel. Utredningen lade dock aldrig ett sådant förslag och diskuterade inte heller frågan. För kollektivtrafik med buss och annan spårbunden trafik än tåg innebär det att frågan om att ta med

cykeln på denna typ av kollektiva färdmedel uteslutande bestäms av regional kollektivtrafikmyndighet och upphandlande huvudmän samt transportörerna och de villkor de ställer upp för transporten.

Möjligheterna i dag att kombinera kollektivtrafik och cykel i korthet

För att kollektivtrafiken ska kunna uppnå sin fulla potential i flexibilitet och bli ett verkligt alternativ till bilen måste det finnas goda förutsättningar att kombinera inte bara transportsätt inom kollektivtrafiken utan också kollektivtrafik och cykling. På motsvarande sätt ökar cykelns potential som transportmedel om den kan kombineras med kollektivtrafiken. Sträckan kan ibland kräva att cykling kan kombineras med andra transportsätt. Fördelarna med att kunna kombinera just cykling och kollektivtrafik är många. Det är ett miljövänligt transportsätt och ger resenären stora möjligheter att själv påverka resan. Vidare kräver cykeln inte mycket utrymme jämfört med t.ex. bil och det är många gånger relativt billigt att bygga den infrastruktur som krävs för att öka möjligheterna att ta cykeln till stationen. Vidare gör den omständigheten att många människor enligt den statistik som redovisats ovan bor inom cykelavstånd till en station att en satsning på kombinationen cykel och kollektivtrafik är realistisk och att det finns en verklig möjlighet att öka cyklingen till stationerna om satsningar görs. Satsningar kan göras på olika sätt och i olika syften, men en kombination av dem är troligen den största framgångsfaktorn och bidrar också till ökad valfrihet, hela resan-perspektivet och ett trafikslagsövergripande rese-sätt samt förbättrade möjligheter att skapa ett klimatsmart resande och därmed uppfylla de transportpolitiska målen. Det behövs alltså inte bara möjligheter att ta med cykeln i kollektivtrafiken utan också möjligheter att parkera sin cykel vid stationen och att på ett enkelt sätt ta sig dit och kanske också möjlighet att låna eller hyra en cykel i anslutning till stationen för att utnyttja den fulla potentialen i kombinationen. Just denna möjlighet börjar utvecklas på bredden i allt fler större städer, och är ett viktigt och attraktivt komplement till kollektivtrafiken för såväl arbetspendlare som turister.

Kombinationen cykel och kollektivtrafik har som framgått ovan inte bara betydelse i vardagspendlingen mellan bostad och arbete eller studieort utan är också av intresse för cykelturismen. Resandet sker troligen huvudsakligen på olika tider. Vardagspendlingen sker

troligen mest i veckorna och i rusningstid, medan fritidsresandet sker på helger och sommartid när det inte är rusningstrafik.

Att öka möjligheterna att kombinera cykel och kollektivtrafik är som framhållits ett sätt att uppnå de transportpolitiska målen inte bara vad avser de mål som uttryckligen tar sikte på denna fråga utan också de mål som är kopplade till miljöpolitiken. Det ligger också i linje med det hela resan-perspektiv som numera ska anläggas inom transportsektorn.

Både cyklingen och kollektivtrafiken har något att vinna på att kombinationen främjas. Som framgått ovan finns studier som visar, avseende kombinationen cykel och tåg, att resandet med kollektivtrafiken ökar om dessa möjligheter förbättras.

Det bör dock betonas att även om det finns ett behov av att kunna ta med cykeln i kollektivtrafiken så tyder den begränsade statistik och de få undersökningar som gjorts om behovet på att det trots allt, i vart fall i dagsläget är relativt litet. Inte minst siffrorna från Danmark, där möjligheterna att ta med cykeln på tåg är större tyder på detta. Detta innebär emellertid inte att frågan inte är viktig, särskilt med beaktande av den framtida potential och de positiva effekter som kan ses av denna möjlighet. På sikt är det nödvändigt för att vi ska få ett långsiktigt hållbart transportsystem och kunna uppnå de transportpolitiska målen. Jag delar dock den bedömning som Banverket gjorde i samband med sina rapporter till regeringen 2005 och 2008, nämligen att det finns en större potential i att förbättra förutsättningarna för att ta cykeln till stationen och parkera den där än i att faktiskt ta med den på det kollektiva transportmedlet. Detta gäller i än större utsträckning buss. Här är det än svårare att uttala sig om det faktiska behovet, men även potentialen. De få begränsade undersökningar som verkar finnas är gjorda av transportörerna själva och måste därför beaktas med viss försiktighet. Klart är dock att behovet av att ta med sig cykeln på buss torde vara klart mindre. I denna riktning talar även den omständigheten att det även internationellt främst fokuseras på kombinationen tåg och cykel.

Vidare verkar det även praktiskt svårare att lösa frågan om att ta med cykeln på buss än på tåg. Möjligheterna att transportera cykeln inne på bussen får i det närmaste anses obefintliga. Med de transportlösningar som finns är antalet cyklar som kan tas med i de flesta fall begränsade till två. Det finns också arbetsmiljö- och säkerhetsaspekter i relation till buss som inte är lika uttalade i förhållande till tåg, i vart fall är det intrycket man får.

Det bör också framhållas att många aktörer, såväl transportörer som personal och passagerare, verkar i grunden vara positivt inställda till möjligheten att ta med cykeln på kollektivtrafiken, i vart fall på tåg. Det är svårt att utläsa personalens inställning till att ta med cykeln på buss i de få undersökningar som finns, däremot verkar passagerare även där positivt inställda, dock verkar detsamma inte kunna sägas om transportörerna. Möjligheterna till att ta med cykeln på tåg har också ökat på senare tid enligt uppgift från Trafikverket i vart fall regionalt. Interregionalt finns det uppgifter som tyder på en försämring. När det gäller buss finns inga motsvarande uttalanden.

Det är viktigt att betona det som framgår ovan att det inte bara är mellan olika transportmedel inom kollektivtrafiken som förutsättningarna, möjligheterna och behoven växlar, utan även inom samma transportmedel beroende på om trafiken går lokalt, regionalt eller interregionalt. Generellt kan nog sägas, både vad avser tåg och buss, att möjligheterna och även behovet är mindre i lokaltrafiken. Skälet är att sträckan oftast är möjlig att färdas enbart med cykel och att tidtabellerna ofta är så späckade att det är svårt att kombinera dem med på- och avlastning av cykel. Regionalt är behovet troligen större med båda transportmedlen. Troligen är det något mindre med buss. Det är dock svårt att säga med bestämdhet utifrån det material som varit möjligt att ta fram. Förklaringen till att cykel inte verkar tas med i lika stor utsträckning på buss som på tåg torde kunna vara att det är svårare rent praktiskt, råder en större osäkerhet om det kommer att gå i det enskilda fallet och kanske också med hänsyn till att bussen oftast stannar på fler ställen än tåget och därmed kanske också närmare olika målpunkter som resenären vill nå. Regionalt verkar behovet enligt de uppgifter som finns större på tåg. Det gäller främst arbetspendling, men även i viss mån turisttrafik beroende när på året och vid vilka tidpunkter. Att behovet är starkt kopplat till arbetspendling försvårar också möjligheterna att tillgodose behovet fullt ut på grund av att behovet alltså föreligger i rusningstrafik då konkurrensen om platser är som störst. Även internationellt är möjligheterna att ta med cykeln på tåg i rusningstrafik begränsade. När det gäller den interregionala trafiken verkar i vart fall vad avser tåg möjligheterna vara sämst. Vad detta beror på är svårt att uttala sig om. Troligen finns en del av förklaringen i att vagnarna inte är anpassade för att ta med cyklar och att det krävs personalens medverkan när så ska ske. Kanske är

också behovet på denna typ av transporter stört i turisttider, dvs. under en begränsad del av året.

Tillämpning av regler

I Sverige finns det i dag genom den EU-förordning för tågresenärer som gällt som svensk lag sedan 2009 redan en regel som ålägger tågtransportörer att tillse att resenärer kan ta med sig cykeln på tåget. Bestämmelsen skulle kunna kritiseras utifrån den aspekten att den är försedd med flera och relativt omfattande undantag och därmed i realiteten blir ganska verkningslös. Å andra sidan slår den faktiskt fast en rättighet för tågresenärer som huvudregel och är en del av det EU-rättsliga konsumentskyddet och därmed tvingande och kan inte avtalas bort. Utgångspunkten är också att den ska tillgodose konsumenternas intresse i detta avseende och skyldigheten får endast frångås av vissa i artikeln angivna skäl. De skäl som ger rätt att frångå skyldigheten framstår som adekvata och rimliga och även om de kan synas vida så måste kollektivtrafiken särskilt med beaktande av att den i allt större utsträckning bedrivs på en konkurrerande marknad efter affärsmässiga principer göra avvägningar mellan samtliga resenärers behov. Det måste enligt min uppfattning finnas utrymme för att neka en resenär att ta med cykeln med hänsyn till eventuell negativ inverkan på trafiktjänsten och i viss mån även med hänsyn till vagnarnas tillåtlighet. Det får dock betonas att det finns stora möjligheter att anpassa fordonen så att detta blir möjligt utan störningar och ibland också utan större kostnader och indirekt får bestämmelsen sägas ställa krav på att järnvägstransportörer utformar sina fordon så att det är möjligt att ta med cykeln på tåg. Jag har svårt att se att en nationell regel skulle kunna utformas annorlunda. Jag ser inte heller något behov för Sverige att medge undantag från artikel 5, varken för lokal eller regional trafik och så länge detta inte görs gäller artikel 5 även denna typ av trafik. För interregional och internationell trafik är det inte ens möjligt att göra undantag från artikeln. Visserligen ser som redogjorts för ovan förutsättningarna för att ta med cykel på tåg annorlunda ut lokalt, regionalt och interregionalt, men med hänsyn till hur artikeln är utformad så kan dessa skillnader tillgodoses inom ramen för skyldigheten.

Det bör också poängteras att utgångspunkten inom EU-rätten, när ett område regleras genom en förordning, är att reglerna ska

vara enhetliga inom unionen och att ett medlemsland normalt sätt inte ska införa varken strängare eller mindre stränga regler. Ibland kan dock förordningen i sig tillåta nationella undantag eller andra regler. Så är fallet här.

När det gäller cykel på buss finns inte motsvarande regel. En sådan skulle kunna införas i svensk rätt utan hinder av EU-förordningen. På lokala busslinjer skulle regeln dock i princip aldrig bli tillämplig då det skulle vara svårt att genomföra i praktiken på grund av snäva tidtabeller. Vidare är behovet inte så stort då det ofta är gång- eller cykelavstånd på motsvarande sträckor. Det verkar också, även om de undersökningar som gjorts är begränsade och har gjorts av aktörer med egenintresse och därför måste beaktas med viss försiktighet, som de praktiska problemen att ta med cykeln på buss är större och behovet mindre och kostnaden jämfört med motsvarande åtgärder på tåg är relativt höga. De få undersökningar som gjorts verkar tyda på att relativt få personer tar med sig cykeln på buss. Vad detta beror på är oklart. Faktorer som pris och osäkerhet om cykeln verkligen kommer kunna tas med i slutändan och begränsningarna i antalet cyklar som kan tas med kan säkert påverka. Även om resenären själv får lasta på cykeln är det chaufförens ansvar att se till att den är korrekt lastad och det finns arbetsrättsliga aspekter på att föraren ska gå av bussen i ofta stökiga trafikmiljöer. I dag får endast cyklar tas med baktill eller i särskilda lastutrymmen. Jag ser inget skäl att ändra dessa regler.

Sammanfattningsvis anser jag att det med hänsyn till att fråga i grund och botten är en verksamhet som bedrivs affärsmässigt och är konkurrensutsatt att denna inte bör detaljregleras utan marknadens behov i huvudsak ska vara styrande. Ur regelförenklingsaspekt vore införande av en sådan regel inte heller försvarbart. Vidare är det svårt att överblicka kostnaderna sett till behovet med den kunskap som finns i dag. Jag analyserar dock inte den frågan närmare här eftersom jag inte föreslår någon sådan utökad skyldighet. Jag är dock medveten om att ett förslag om utökad skyldighet att tillåta cyklar i kollektivtrafiken skulle kunna få ekonomiska konsekvenser. Inte heller går jag in på frågan om det är möjligt att införa den typen av krav och hur det i så fall skulle ske då det inte är lämpligt eller behövligt av andra skäl som jag angett ovan.

Det är dock viktigt att goda exempel sprids och att kunskap om regeln i EU-förordningen för tågresenärer sprids, särskilt med hänsyn till utvecklingen i interregional trafik. Regeln sätter press på myndigheter och enheter att tillse att kraven i artikel 5 i tågtrafik-

förordningen kan bli realiserade. Sverige som medlemsstat har en skyldighet att tillse att förordningen följs och även om artikel 5 är försedd med undantag är den inte helt tandlös utan kan med tiden komma att skapa krav på och därmed tillgodoseende av att ta med cykeln i kollektivtrafiken.

En idékatalog

För att påverka kollektivtrafiktransportörerna och driva utvecklingen framåt samt öka kunskapen om vad som gäller på området men också fördelarna med att förena cykel och kollektivtrafik föreslår jag att regeringen som en fortsättning på cykelstrategin ger Trafikverket i uppdrag att i samråd med Transportstyrelsen att ta fram en idékatalog inom området med den danska katalogen som förebild och på motsvarande sätt som i Danmark bör detta ske i samarbete med cykelorganisationer, regionala kollektivtrafikmyndigheter, kollektivtrafiktransportörer, SKL och ett antal kommuner. Jag tror att en sådan katalog kan föra utvecklingen framåt. Uppdraget kan närmast ses som en fortsättning på att uppdraget att ta fram en cykelstrategi för ökad och säkrare cykling.

9 Cykling och trafikreglerna m.m.

9.1 Bakgrund

Genom trafikregler styrs trafikanternas beteende i trafiken i syfte att få dem att agera på ett visst sätt. Cykeln är ett fordon och de trafikregler som gäller för fordon gäller därför i princip även för cyklister. Det finns dock vissa undantag från de allmänna fordonsreglerna för cyklister. Därutöver finns också vissa särskilda regler för den som cyklar, både som tar sikte på cyklisters särskilda skyldigheter och regler som reglerar andra trafikantgruppers skyldigheter mot cyklister. Dessa regler grundar sig många gånger på en önskan att skydda cyklisterna och öka deras säkerhet samt tillse att särskild hänsyn visas dem. De kan dock också vara föranledda av en önskan att öka andra trafikanters framkomlighet och/eller tillgänglighet, dvs. prioritera andra trafikantgrupper än cyklister. Det finns också regler som tillkommit för att prioritera cyklisters framkomlighet och/eller tillgänglighet i förhållande till andra trafikantgrupper. I vissa fall är det troligen så att en viss regel tillkommit utan någon egentlig avsikt att påverka cyklisternas tillgänglighet och/eller framkomlighet, men att detta ändå blivit konsekvensen i praktiken. I de flesta fall torde dock trafikregler i allmänhet vara en avvägning mellan flera olika intressen hänförliga till skilda trafikantgrupper. Cyklister är en grupp vars beteende det är svårt att styra uteslutande genom trafikregler. Denna svårighet kan ha många olika förklaringar, men som exempel kan nämnas cykelns flexibilitet, okunskap om gällande regler och den omständigheten att en regel inte alltid för en cyklist framstår som rimlig eller rationell i en viss situation med hänsyn till den uppoffring det innebär för cyklisten i form av omvägar eller stopp som cyklisten upplever som onödiga. Vidare kan trafikmiljön ibland uppmuntra till ett annat beteende än det som trafikregeln innebär. Generellt påverkas cyklisters beteende mer av trafikmiljöns utformning än trafikregler. Det är ofta också

möjligt att genom utformning av trafikmiljön skapa ökad framkomlighet och/eller tillgänglighet för cyklister utan att detta innebär att en viss trafikregel måste ändras.¹

Samspelet inom och mellan olika trafikantgrupper är viktigt. Det är samtidigt komplicerat och därför finns det trafikregler som är avsedda att påverka trafikanters beteende i önskad riktning. Av betydelse i sammanhanget är dels grundbestämmelserna i andra kapitlet trafikförordningen som närmast har karaktären av allmänna hänsynsregler (bl.a. 2 kap. 1 §), men också skyldigheten att följa olika anvisningar i form av vägmärken och vägmarkeringar m.m. (2 kap. 2 §).

Den allmänna försiktighets- eller hänsynsregeln i 2 kap. 1 § trafikförordningen innebär att en trafikant för att undvika trafikolyckor ska iaktta den omsorg och varsamhet som krävs med hänsyn till omständigheterna. Särskild hänsyn ska visas mot barn, äldre, skolpatruller och personer som det framgår har ett funktionshinder eller en sjukdom som är till hinder för dem i trafiken. En trafikant ska vidare uppträda så att han eller hon inte i onödan hindrar eller stör annan trafik. Vidare ska en vägtrafikant visa hänsyn mot dem som bor eller uppehåller sig vid vägen.

Regeln kan sägas ge uttryck för den grundläggande principen i trafiklagstiftningen nämligen att alla trafikanter har skyldigheter i förhållande till sina medtrafikanter samt att trafiksystemet bygger på samverkan. Denna samverkan regleras i stor utsträckning av specifika regler i en viss situation, men ytterst krävs ett allmänt hänsynstagande – en samverkan och ett samspel mellan trafikanterna – eftersom det inte finns regler för alla situationer och inte heller är möjligt att tillskapa regler för alla de situationer som kan uppstå i den komplexa trafikmiljön. Även i situationer där det faktiskt finns regler som styr kan det uppkomma ett scenario som innebär att situationen måste lösas på ett annat sätt än lagstiftningen föreskriver, t.ex. för att undvika en olycka. Detta kan i sin tur bero både på bristande regelefterlevnad, men också på att situationen varit sådan att det inte gått att följa regeln eller att bristande sikt eller ett plötsligt utrusande barn tvingat fram ett annat agerande än det tänkta.

Trafikmiljön är alltså mycket komplex och kräver mycket av de som vistas i den. Det är också detta som gör att det måste finnas regler som säger vad som gäller i en viss situation. Reglerna bör vara enkla och lättförståeliga då de riktar sig till en mycket hetero-

¹ Jonsson, Lisa och Hydén Christer (2007). Utformning och trafikregler för cykeltrafik, Lunds universitet, Institutionen för Teknik och samhälle, Trafikteknik, 7207, s. 4.

gen grupp med väldigt olika förutsättningar. Svårigheten är dock att trafikmiljöns komplexitet och den rad olika situationer som kan uppstå oundvikligen leder till att reglerna ibland måste bli komplicerade och att de varierar från situation till situation och mellan olika typer av platser och mellan skilda trafikantgrupper. Det är just av detta skäl som det kan antas att reglerna i trafiklagstiftningen har karaktären av skyldighets- och hänsynsregler snarare än rättighetsregler. Den omständigheten att alla trafikanter har skyldigheter mot varandra innebär också krav på samverkan och hänsyn, men även att i princip ingen regel innebär en ovillkorlig rätt för någon trafikant. Det innebär t.ex. att även om en trafikant har väjningsplikt, följer inte härigenom en ovillkorlig rätt till företräde eller förkörsrätt för en annan trafikant utan även den trafikant till vars förmån väjningsplikten gäller har skyldigheter.

Det är viktigt att skapa en balans mellan de skyldigheter som trafiklagstiftningen ålägger olika trafikantgrupper sinsemellan och inom gruppen. Reglerna måste framstå som förståeliga och rimliga annars är det svårt att uppnå en efterlevnad av regeln. Det måste också finnas en balans mellan trafikanternas krav på och behov av framkomlighet, tillgänglighet och säkerhet. Cyklister är extra känsliga för en utformning av trafikmiljön eller regler som påverkar deras framkomlighet, tillgänglighet och resvägs längd negativt. Då cykeln är ett fordon som ger stor frihet påverkas cyklisternas beteende också mer av utformningen än av regler. Samtidigt är cyklister en oskyddad trafikantgrupp, vilket innebär att det också finns ett större krav på en god säkerhet för dem när de rör sig i trafiken. Även om som sagt samtliga trafikanter har skyldigheter i förhållande till varandra så innebär den omständigheten att det finns trafikantgrupper som är mer oskyddade, såsom cyklister och gående, att det måste ställas extra höga krav på andra trafikantgrupper som inte är lika oskyddade, såsom bilister. Detta gäller särskilt eftersom gående och cyklister troligen är de trafikantgrupper som är mest heterogena och där en stor andel barn, unga och äldre, men också personer med funktionsnedsättning ingår. Samtidigt är det ofrånkomligen så att även oskyddade trafikanter har skyldigheter och ett ansvar både att följa regler och för sin egen säkerhet. Det är detta det innebär att vara trafikant och om man färdas med ett fordon de krav som ställs på varje transportsätt.

I de situationer där det är möjligt bör givetvis cyklisters, men även gåendes tillgänglighet respektive framkomlighet ökas, men i andra situationer måste säkerhetsaspekten eller andra intressenters

behov av tillgänglighet eller framkomlighet få väga tyngre. Denna balans kan åstadkommas genom regler i begränsad mån, men framförallt genom utformning och ett helhetstänk i planeringen där det beaktas vilka effekter utformning och planering får för ytans användning och vilka trafikregler som gäller i dessa miljöer och vice versa. Det är således också viktigt att lokalt beslutade trafikregler, som på olika sätt berör hastighet eller nyttjande av den allmänt tillgängliga marken, har stöd i en översiktlig planering där reglernas roll i systemet som helhet blir tydlig. Det är i stor utsträckning möjligt att med ett helhetstänk, på platser där många cyklister rör sig, öka framkomligheten för dessa på ett trafiksäkert sätt. Det är viktigt att de olika grupper som arbetar med dessa frågor samverkar för att uppnå bästa resultat.

9.2 Gällande rätt

9.2.1 Lagen om vägtrafikdefinitioner, m.m.

I lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner finns beteckningar på ett antal företeelser som förekommer i trafikmiljön. Definitionerna är centrala på vägtrafikområdet och avser främst grundläggande fordons- och viktbegrepp. I författningen anges beteckningarnas innebörd. Meningen är att beteckningarna med den betydelse som anges i lagen ska användas i andra författningar i den utsträckning som föreskrivs i dessa, 1 § första stycket lagen om vägtrafikdefinitioner.

Definitionerna återfinns i 2 §. Av intresse för den fortsatta framställningen är främst följande begrepp.

Fordon är en anordning på hjul, band, medar eller liknande som är inrättad huvudsakligen för färd på marken och inte löper på skenor. Fordon delas in i motordrivna fordon, släpfordon, efterfordon, sidvagnar, cyklar, hästfordon och övriga fordon. Till fordon räknas alltså bl.a. bil, buss, motorcykel och moped. Samtliga dessa är *motorfordon*. Med *moped* avses ett motorfordon som är konstruerat för en hastighet av högst 45 kilometer i timmen och uppfyller vissa andra tekniska krav. Mopeder delas in i klass I och II. En moped som är konstruerad för en hastighet av högst 25 kilometer i timmen och som har en motor vars nettoeffekt inte överstiger en kilowatt tillhör *mopedklass II*. En *moped klass I* är en moped som inte hör till klass II.

I lagen definieras också begreppet *cykel*. Även cykeln är som framgått ovan ett fordon. Med cykel avses:

1. Ett fordon som är avsett att drivas med tramp- eller vevanordning och inte är ett lekfordon.
2. Ett eldrivet fordon utan tramp- eller vevanordning som är
 - a. inrättat huvudsakligen för befordran av en person,
 - b. inrättat för att föras av den åkande, och
 - c. konstruerat för en hastighet av högst 20 kilometer i timmen.
3. Ett eldrivet fordon med en tramp- eller vevanordning om elmotorn
 - a. endast förstärker kraften från tramp- eller vevanordningen,
 - b. inte ger något krafttillskott vid hastigheter över 25 kilometer i timmen, och
 - c. har en nettoeffekt som inte överstiger 250 watt.

Med *lekfordon* avses ett fordon som ska anses som en leksak enligt lagen (2011:579) om leksakers säkerhet. Med leksak avses enligt 4 § den lagen en vara som helt eller delvis är utformad eller avsedd för barn under 14 år att leka med.

I lagen definieras också begreppet *cykelkärra*. En cykelkärra är ett fordon avsett att drivas av en moped klass II eller en cykel och som inte är en sidvagn. En tillkopplad cykelkärra anses inte som ett särskilt fordon. Med *sidvagn* avses ett fordon som är inrättat för att kopplas vid sidan av en tvåhjulig motorcykel eller en cykel. En tillkopplad sidvagn anses dock inte som ett särskilt fordon.

Förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner gäller i anslutning till lagen om vägtrafikdefinitioner och innehåller definitioner utöver de som finns i den, 1 §. I förordningen definieras främst vägbegrepp.

Definitionerna finns i 2 § i förordningen och är avsedda att användas i den betydelse som anges där i andra författningar i den utsträckning som föreskrivs i dessa. Paragrafen innehåller ett stort antal definitioner. Här nämns ett urval av intresse för framställningen.

Med *väg* avses en

1. en sådan väg, gata, torg och annan led eller plats som allmänt används för trafik med motorfordon,

2. en led som är anordnad för cykeltrafik, och
3. en gång- eller ridbana invid en väg enligt 1 eller 2.

Med *huvudled* avses en väg eller en vägsträcka som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara huvudled och som är utmärkt med vägmärke för huvudled. Med *körbana* avses en del av en väg som är avsedd för trafik med fordon, dock inte en cykelbana eller en vägren. Med *körfält* avses ett sådant längsgående fält av en körbana som anges med vägmarkering eller, om någon vägmarkering inte finns, är tillräckligt brett för trafik i en fil med fyrhjuliga fordon. Med *vägren* avses en del av en väg som är avsedd för trafik med fordon, dock inte körbana eller cykelbana. *Motortrafikled* definieras som en väg eller vägsträcka som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara motortrafikled och som är utmärkt med vägmärke för motortrafikled. Med *motorväg* avses en väg eller en vägsträcka som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara motorväg och som är utmärkt med vägmärke för motorväg.

Med *cirkulationsplats* avses en plats som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara cirkulationsplats och som är utmärkt med ett vägmärke för cirkulationsplats.

Med *cykelbana* avses en väg eller del av en väg som är avsedd för cykeltrafik och trafik med moped klass II. Med *cykelfält* avses ett särskilt körfält som genom vägmarkering anvisats för cyklande och förare av mopedklass II. Med *cykelöverfart* avses en del av en väg som är avsedd att användas av cyklande eller förare av moped klass II för att korsa en körbana eller en cykelbana och som anges med vägmarkering. En cykelöverfart är bevakad om trafiken regleras med trafiksignaler eller av en polisman och i annat fall obevakad.

Begreppet *cykelbana* ändrades i samband med att trafikförordningen trädde i kraft. Tidigare innebar definitionen ett långtgående krav på att vägmärken skulle sättas upp, och enligt Vägverkets Förslag till trafikförordning med bland annat sammanföring av trafikreglerna i vägtrafikkungörelsen och terrängtrafikkungörelsen (TR 10 95:12471) även i fall där det var uppenbart att en viss bana var avsedd för cykeltrafik. I kommentaren konstaterades att det, trots att definitionen ställde krav på utmärkning, i realiteten i många punkter saknades utmärkning. Några märken hade dock satts upp till följd av definitionen. Det konstaterades vidare att några egentliga olägenheter av att utmärkning av cykelbanor inte skett i den omfattning som egentligen krävdes enligt definitionen inte hade

framkommit. Mot bakgrund av det konstaterandet ansågs det fördelaktigt att ändra definitionen till den som gäller i dag, så att det inte längre krävdes att cykelbana var utmärkt med vägmärke. I kommentaren förutsattes dock att utmärkning av cykelbanor alltså skulle ske med vägmärke i de fall där det inte tydligt framgick på annat sätt, av förhållanden på platsen, att fråga var om en cykelbana.

Begreppet *cykelöverfart* definierades i författning för första gången i samband med en översyn av dåvarande vägtrafikkungörelsen, Regeringens förordningsmotiv 1985:4, utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1985-05-02, Kommentarer till ändringar i vägtrafikkungörelsen (1972:603). I samband därmed kom begreppet cykelöverfart även att ersätta begreppet korsande cykelbana i vissa paragrafer.

Med *gågata* avses en väg eller en vägsträcka som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara gågata och som är utmärkt med vägmärke för gågata. Med *gångfartsområde* avses en väg eller ett område som enligt lokala trafikföreskrifter ska vara gångfartsområde och som är utmärkt med vägmärke för gångfartsområde. *Övergångsställe* avser en del av en väg som är avsedd att användas av gående för att korsa en körbana eller en cykelbana och som anges med vägmarkering eller vägmärke. Ett övergångsställe är bevakat om trafiken regleras med trafiksignaler eller av en polisman och i annat fall obevakat.

Med *trafikant* avses den som färdas eller annars uppehåller sig på en väg eller i ett fordon på en väg eller i terräng samt den som färdas i terräng.

Enligt 5 § i förordningen får Transportstyrelsen meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen.

9.2.2 Fordonslagen m.m.

Fordonslagen (2002:574) innehåller grundläggande bestämmelser om kontroll av fordon, kontroll av fordons last, vägkontroll av färdskrivare och taxametrar samt om den verksamhet som bedrivs av besiktningsorganen på fordonsområdet.

Av intresse här är främst bemyndigandet i 5 kap. 8 § fordonslagen och i 8 kap. 16 och 18 §§ fordonsförordningen (2009:211). Med stöd av dessa bestämmelser har Transportstyrelsen meddelat föreskrifter om bl.a. cyklar (Transportstyrelsens föreskrifter om cyklar, hästfordon och sparkstöttingar, beslutad den 13 maj 2009, TSFS 2009:31). Föreskrifterna innehåller bl.a. närmare bestämmel-

ser om cyklars beskaffenhet och utrustning, 1 kap. 1 §. I föreskrifterna finns i andra kapitlet regler om belysning, bromsutrustning, reflexanordningar och ringklocka.

Även 1 kap. 2 a § fordonslagen är av intresse. Enligt bestämmelsen gäller produktsäkerhetslagen (2004:451) för fordon som är avsedda för konsumenter eller som kan antas komma att användas av konsumenter. Transportstyrelsen har därigenom ett verktyg för att kunna genomföra marknadskontroller eftersom det av 3 § andra stycket produktsäkerhetsförordningen (2004:469) framgår att en statlig myndighet som enligt någon annan författning har tillsyn över efterlevnaden av särskilda bestämmelser om produktsäkerhet i fråga om vissa varor, tjänster eller risker är tillsynsmyndighet även enligt produktsäkerhetslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

9.2.3 Vägmärkesförordningen

Vägmärkesförordningen (2007:90) innehåller bestämmelser om anvisningar för trafik och utmärkning på väg och i terräng genom vägmärken och tilläggstavlor, trafiksignaler, vägmärkingar, andra anordningar för anvisningar för trafiken och tecken av vakt, säkerhetsanordningar i korsningar med järnväg eller spårväg, samt tecken av polisman m.fl., 1 kap. 1 §.

Vägmärkesförordningen riktar sig både till trafikanterna och till myndigheter. Trafikanterna ska följa de anvisningar som ges genom t.ex. vägmärken och myndigheterna ska följa vissa anvisningar för uppsättning.

Vägmärkesförordningen bygger på Wienkonventionen om vägmärken och signaler och ambitionen när förordningen tillkom var att få den att så långt möjligt överensstamma med konventionen. Vägmärkesförordningen ska vara lättillgänglig och lättförståelig för trafikanterna. För myndigheters del kompletteras den av föreskrifter, tillämpningsråd och handböcker.

Av 1 kap. 3 § förordningen följer att vägmärken och andra anordningar tillsammans med väg- och gatuutformningen och dess anpassning till väg- och gaturum ska ge vägledning, styrning och information för en effektiv och säker trafik. Vägmärken och andra anordningar ska vara utformade och placerade samt i sådant skick att de kan upptäckas i tid och förstås av de trafikanter som de är avsedda för. De får inte sättas upp så de innebär fara eller onödigt-

vis hindrar trafikanter. Särskild hänsyn ska tas till barn, äldre och funktionshindrade.

Enligt 1 kap. 4 § vägmärkesförordningen har vägmärken och andra anordningar den innebörd som framgår av förordningen. De har också den utformning, storlek och färgsättning som framgår av förordningen eller av föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen.

I 1 kap. 6 § förordningen anges vem som ansvarar för att sådana anordningar och tecken för anvisning för trafiken som avses i 1 kap. 1 § förordningen sätts upp, tas bort, underhålls och utförs i den omfattning som anges för respektive plats.

Enligt 1 kap. 9 § förordningen får väjningspliktsmärken, förbudsmärken, påbudsmärken och anvisningsmärken sättas upp endast för utmärkning av förbud, påbud eller någon annan trafikregel som följer av trafikförordningen (1998:1276), terrängkörningsförordningen (1978:594), väglagen (1971:948) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigande i dessa författningar. Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om undantag i vissa fall.

I andra kapitlet i förordningen finns bestämmelser om vägmärken och tilläggstavlor. Av 2 kap. 1 § vägmärkesförordningen framgår att vägmärken delas in i varningsmärken, väjningspliktsmärken, förbudsmärken, påbudsmärken, anvisningsmärken och lokaliseringsmärken av olika slag samt upplysningsmärken.

Enligt 2 kap. 3 § förordningen ska vägmärken vara uppsatta på höger sida av vägen, banan eller körfältet om inte annat framgår av förordningen eller av föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen.

Enligt 2 kap. 9 § förordningen gäller en anvisning om påbud genom ett påbudsmärke, om inte annat anges i 2 kap. 10 § i förordningen, från den plats där märket satts upp antingen till nästa korsning med annan väg än sådan som avses i 3 kap. 21 § andra stycket trafikförordningen (1998:1276) eller till den plats dessförinnan där ett motsvarande märke med tilläggstavla satts upp som anger att anvisningen inte längre gäller. Påbudsmärken som anger att ett visst slag av trafik är påbjuden anger även förbud mot annan trafik, om inte annat är föreskrivet.

I andra kapitlet i förordningen finns också bestämmelser om lokaliseringsmärken för vägvisning av gång- och cykeltrafik. Denna typ av lokaliseringsmärken används på gång- och cykelbanor. De kan också användas vid andra vägar om det finns särskilda skäl att upplysa om färdväg för gående eller cyklande, 2 kap. 18 § förord-

ningen. En särskilt anordnad cykelled är utmärkt med ett särskilt vägmärke. Lokaliseringsmärken som ingår i en särskilt anordnad cykelled kan ha annan färg och utformning än vad som anges i 2 kap. 20 § förordningen.

I tredje kapitlet i förordningen finns bestämmelser om trafiksignaler. Trafiksignaler delas in i flera slag, 3 kap. 1 § i förordningen. Av intresse här är flerfärgssignaler. Enligt 3 kap. 2 § i förordningen utgörs flerfärgssignaler av fordonssignaler, cykelsignaler och gångsignaler. Fordonssignaler gäller förare av fordon, cykelsignaler cyklande och förare av moped klass II och gångsignaler för gående. Om det både finns fordonssignaler och cykelsignaler gäller cykelsignalerna framför fordonssignalerna för cyklande och förare av moped klass II. En cykelsignal är utmärkt med en vit cykelsymbol på blå botten som är placerad ovanför den röda ljusöppningen, 3 kap. 3 § förordningen. Signalbilden kan vara röd, grön eller gul och innehålla en konturpil. I sistnämnda fall gäller den endast en eller de färdriktningar som anges med pilen, 3 kap. 6 § i förordningen.

I fjärde kapitlet i förordningen finns bestämmelser om vägmärker. Enligt 4 kap. 1 § förordningen används de för att reglera trafiken eller för att varna eller vägleda trafikanter, antingen separat eller tillsammans med vägmärken eller andra anordningar. Som exempel kan nämnas cykelfältslinje som används för att ange gränsen mellan ett cykelfält och ett annat körfält, 4 kap. 4 § förordningen. En cykelfältslinje kan aldrig vara heldragen, 4 kap. 5 § förordningen. I 4 kap. 8 § förordningen nämns bl.a. stopplinje som anger var ett fordon ska stanna enligt ett vägmärke eller en trafiksignal samt väjningslinje som anger den linje ett fordon inte bör passera när föraren iakttar väjningsplikt. Andra markeringar är de för cykelöverfart och övergångsställe.

I åttonde kapitlet i förordningen finns bestämmelser om bl.a. bemyndigande. Av 8 kap. 1 § förordningen framgår att Transportstyrelsen får meddela föreskrifter i vissa avseenden. Bl.a. får Transportstyrelsen meddela föreskrifter om tilläggstavla med ett annat innehåll än det som anges i förordningen. Transportstyrelsen får dock besluta om nya symboler endast om det direkt framgår av förordningen. Transportstyrelsen får också meddela verkställighetsföreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen som t.ex. storlek och närmare utseende på vägmärken och andra anordningar som anges i förordningen.

9.2.4 Trafikförordningen

Allmänt

Trafikförordningen (1998:1276) innehåller bestämmelser om trafik på väg och i terräng, 1 kap. 1 §. De beteckningar som finns i förordningen har samma betydelse som i lagen om vägtrafikdefinitioner och i förordningen om vägtrafikdefinitioner, 1 kap. 3 §.

Trafikförordningen bygger på ett förslag till förordning som dåvarande Vägverket tog fram 1995 (TR 10 95:12471). Till stora delar motsvarar trafikförordningen den tidigare gällande vägtrafikkungörelsen (1972:603) och många av bestämmelserna är oförändrade, men vissa ändringar i sak gjordes och har gjorts även därefter. I stor utsträckning kan dock uttalanden i förarbeten till äldre lagstiftning och förordningskommentarer till tidigare regleringar ge vägledning om hur bestämmelserna ska tillämpas.

Vägtrafikkungörelsen sågs över 1985. Syftet med den översynen var att anpassa lagstiftningen till den tidens förhållanden. En sådan anpassning var en skärpning av reglerna för motorfordontrafikanter uppträdande mot cyklister och mopedförare, en utvidgning av rätten att färdas på vägrenen samt att bl.a. bestämmelser som avsåg signaler och cykling gjordes mindre detaljerade. Ändringarna kommenterades av regeringen i ett s.k. förordningsmotiv, Kommentar till ändringar i vägtrafikkungörelsen (1972:603), utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1985-05-02, 1985:4. Ändringarna byggde i allt väsentligt på ett förslag från dåvarande Trafiksäkerhetsverket.

Dagens trafiklagstiftning bygger till stor del på internationella överenskommelser och en strävan att harmonisera de nordiska trafikreglerna.

Trafikförordningens uppbyggnad och innehåll

I första kapitlet i trafikförordningen finns allmänna bestämmelser. I andra kapitlet finns bestämmelser för alla trafikanter. Bestämmelser för trafik med fordon finns i tredje kapitlet. Kapitlet inleds med gemensamma bestämmelser och följs av bestämmelser om fordons plats på väg, hastighet, korsande trafik, trafik i en vägkorsning m.m., möte och omkörning, möte och omkörning på väg, vändning, backning, körfältsbyte m.m., stannande och parkering, stannande och parkering på väg, skyldigheter mot gående, cyklande och mopedförare, signaler och tecken, belysning, belysning vid färd på väg,

belysning vid färd i terräng. Vidare innehåller kapitlet bestämmelser om fordons last, fordons last vid färd på väg och tävling på väg. I kapitel 4 finns bestämmelser om trafik med motordrivna fordon. I kapitel 5 finns regler för trafik med terrängmotorfordon och terrängsläp på väg. I kapitel 6 finns bestämmelser för trafik med cykel och moped. I kapitel 7 finns bestämmelser för gående på väg. I kapitel 8 finns bestämmelser för trafik på gågata och i gångfartsområde. I kapitel 9 finns bestämmelser för trafik på motorväg och motortrafikled. I kapitel 10 finns bestämmelser om lokala trafikföreskrifter. I elfte kapitlet finns bestämmelser om undantag vid trafikövervakning, räddningstjänst m.m. I tolfte kapitlet finns bestämmelser för väghållningsarbete. I trettonde kapitlet återfinns bemyndiganden m.m. I fjortonde kapitlet finns vissa ansvarsbestämmelser och i kapitel 15 finns bestämmelser om överklagande.

Trafikförordningen kan närmast beskrivas som en skyldighetslagstiftning och inte som en rättighetslagstiftning. Den anger vilka skyldigheter och vilket ansvar en trafikant har både för sitt fordon, körsätt och i förhållande till andra trafikanter.

Allmänna bestämmelser

Som framgått ovan gäller trafikförordningen för trafik på väg och i terräng. Vidare har beteckningarna i förordningen den betydelse som anges i lagen om vägtrafikdefinitioner och förordningen om vägtrafikdefinitioner. Detta innebär att cykeln när trafikförordningens bestämmelser tillämpas är ett fordon och att bestämmelserna för fordon i förordningen gäller för cyklister. I vissa fall finns dock särskilda bestämmelser för cyklister. I ett fall räknas cyklister som gående och i det fallet gäller bestämmelserna för gående för cyklisten. Så är fallet när någon leder, skjuter eller drar cykel, 1 kap. 4 § trafikförordningen. Påpekas bör att detta gäller även den som på samma sätt hanterar en moped eller ett lekfordon.

Bestämmelser för alla trafikanter

I andra kapitlet i trafikförordningen finns bestämmelser för alla trafikanter. Enligt grundbestämmelsen i 2 kap. 1 § trafikförordningen ska en trafikant, dvs. såväl gående som de som för ett fordon av något slag, för att undvika trafikolyckor iakttä den omsorg och

varsamhet som krävs med hänsyn till omständigheterna. Trafikanten ska visa särskild hänsyn mot barn, äldre, skolpatruller och personer som det framgår har ett funktionshinder eller en sjukdom som är till hinder för dem i trafiken. Vidare ska en trafikant uppträda så att han eller hon inte i onödan hindrar eller stör annan trafik. En vägtrafikant ska också visa hänsyn mot dem som bor eller uppehåller sig vid vägen.

Av 2 kap. 2 § trafikförordningen följer att en trafikant ska följa anvisningar för trafiken som meddelas genom ett vägmärke, en vägmärkning, en trafiksignal eller ett sådant tecken av en vakt som avses i 5 kap. 2 § vägmärkesförordningen. Om en anvisning innebär en avvikelse från en trafikregel gäller anvisningen framför regeln. En anvisning genom fast sken i en trafiksignal gäller framför en anvisning om stopplikt eller väjningsplikt som meddelas genom ett vägmärke. Slutligen gäller en särskild anvisning för cyklist, förare av moped klass II eller gående för sådan trafikant framför andra anvisningar.

I detta sammanhang kan det vara värt att nämna reglerna för gående vid rött ljus och den diskussion som föregick införandet av en regel som innebar förbud för gående att gå mot rött. Redogörelsen ska ses mot bakgrund av den diskussion som i dag pågår om att låta cyklister i vissa fall cykla mot rött. När NVK lade sitt förslag om förbud för gående att gå mot rött såg reglerna olika ut i de nordiska länderna. I Danmark och Norge skulle de gående enligt de regler som gällde då stanna kvar på trottoar eller refug vid rött sken eller vid signalen "vänta". I Finland fick gående gå mot rött endast när trafiken var ringa och om det kunde ske utan fara och utan någon som helst olägenhet för fordonstrafiken. I Sverige avsåg de vanliga röd-gula trafiksignalerna endast fordonstrafik. Inte heller signalen "vänta" innebar ett förbud att gå ut på körbanan om inte detta särskilt angetts i lokal trafikföreskrift. NVK föreslog dock att rött, liksom följde av Wienkonventionen om vägmärken och signaler, skulle innebära ett ovillkorligt förbud att korsa körbanan eller cykelbanan. Detsamma skulle gälla vid gult sken. Förbudet ansågs betydelsefullt för de gåendes egen säkerhet. Den omständigheten att förbudet gällde även om något fordon inte var på väg kunde visserligen antas leda till att bestämmelsen sågs som alltför sträng och leda till frestelse att överträda bestämmelsen. NVK konstaterade dock att de gående genom bestämmelsen fick samma förpliktelser som förarna, vilket enligt NVK:s uppfattning kunde ses som ett understrykande av att de hade ställning som vägtrafikanter

med det ansvar som följer med detta. Det ansågs vidare angeläget att bestämmelser för gående utformades så att det i minsta möjliga mån var beroende av deras eget bedömande av trafikförhållandena. Det betonades att det ansågs önskvärt att signalväxlingar skedde med så korta intervaller som möjligt under tider då fordonstrafiken var obetydlig eller att de gående själva fick möjlighet att påverka signalgivningen (NU 1966:2). Om det fanns särskild signal för gående skulle den följas i första hand.

I andra kapitlet i förordningen finns även bestämmelser om polis- mans m.fl. anvisningar, samt fri väg m.m. för viss trafik, trafik i korsning med järnväg eller spårväg, åligganden vid trafikolyckor samt rubbade av trafikordning och hinder på väg. Dessa regler omfattas dock inte av denna redogörelse.

Bestämmelser för trafik med fordon

I tredje kapitlet i trafikförordningen finns bestämmelser för trafik med fordon. Kapitlet inleds med vissa gemensamma bestämmelser. Nedan följer en redogörelse för ett urval av dem.

Innebörden av väjningsplikt

Enligt 3 kap. 5 § trafikförordningen ska förare som har väjningsplikt tydligt visa sin avsikt att väja genom att i god tid sänka hastigheten eller stanna. Förare får köra vidare endast om det med beaktande av andra trafikanters placering, avståndet till dem och deras hastighet inte uppkommer fara eller hinder. Bestämmelsen förklarar vad väjningsplikt innebär och vad en förare måste göra för att anses ha fullgjort denna.

Fordons plats på vägen

Vid färd på väg ska fordon föras på körbana. Detta gäller dock inte för fordon för vilka bestämmelserna om gående ska tillämpas. Cyklar och tvåhjuliga mopeder klass II ska vid färd på väg föras på cykelbana om sådan finns. Om särskild försiktighet iaktas får dock cyklande och förare av tvåhjuliga mopeder klass II använda körbanan även om det finns en cykelbana när det är lämpligare med hänsyn till färdmålet läge. Trehjuliga mopeder klass II får föras på

en cykelbana med ringa trafik och tillräcklig bredd. Är bana avsedd för viss trafik får annan trafik förekomma på banan endast för att korsa den. Särskilda bestämmelser om användning av vägren finns i 12 §. Detta följer av 3 kap. 6 § trafikförordningen.

Bestämmelsen fick denna lydelse i samband med trafikförordningens tillkomst. Att skyldigheten att föra moped på cykelbana begränsades till tvåhjuliga berodde på att det vid denna tidpunkt kommit ut ett antal trehjuliga mopeder på marknaden och att cykelbanor i många fall inte var dimensionerade för annat än tvåhjuliga fordon. I vissa situationer tilläts det dock. Det konstaterades i motiven till bestämmelsen att det fanns vissa tolknings-svårigheter förknippade med att tillåtligheten kopplats till trafikintensiteten, men det ansågs svårt att hitta något annat lämpligt begrepp och detta begrepp förekom även på andra håll i trafiklagstiftningen. Det diskuterades om en koppling i stället kunde göras till fordonets bredd, men det ansågs inte lämpligt då det var svårt att hitta ett lämpligt mått (TR 10 95:12471).

Ursprungligen fanns inget undantag från skyldigheten att cykel skulle föras på cykelbana. Undantaget infördes i mitten av åttiotalet i samband med den översyn av vägtrafikkungörelsen som nämnts ovan. I regeringens förordningsmotiv (1985:4) konstaterades att cyklister och mopedister inte längre var tvungna att använda cykelbanan om det var bättre, dvs. mer trafiksäkert, att cykla eller föra mopeden på körbanan. Den situation som främst avsågs var när det längs vänstra sidan i cyklistens färdriktning finns en dubbelriktad cykelbana och cyklisten efter en kortare sträcka ska svänga höger. Han eller hon ska då inte behöva ta sig över vägen till och från cykelbanan.

Det har inte alltid uttryckligen av lagtexten framgått att cykel ska föras på cykelbana. Under en period ansågs detta framgå av att det om det på väg fanns skilda banor för olika slag av trafik så skulle fordon föras på banan avsedd för fordonet. Däremot angavs även då uttryckligen att mopedförare skulle använda cykelbanan om sådan fanns och annat inte angetts med vägmärke. Vidare fick cykelbana längs väg endast användas av cyklande eller mopedförare som hade cykelbanan till höger på vägen i färdriktningen, om inte annat angavs genom vägmärke, dvs. till skillnad från i dag var cykelbanor som huvudregel enkelriktad.

I kommentaren till den svenska vägtrafikkungörelsen (NU 1966:2) angavs att det inte ansetts nödvändigt att i lag införa en bestämmelse om att fordon i vissa fall får föras på annan bana än

den som var avsedd för fordonet. Det ansågs att fordon uppenbarligen måste, utan särskilt medgivande, kunna tillfälligt föras på annan bana, om det i ett särskilt fall behövdes för att korsas banan eller föranleddes av någon annan tvingande orsak och trafiksäkerheten inte äventyrades. I svensk lagstiftning hade tidigare funnits en uttrycklig regel om detta. Som exempel på fall då ett fordon kunde behöva färdas på annan bana än avsedd nämndes korsande av trottoar för att komma ut på körbana. Särskild varsamhet skulle iakttas i dessa situationer.

Enligt 3 kap. 7 § trafikförordningen ska fordon vid färd på väg föras i det körfält som är längst till höger i färdriktningen och som är avsett för fordonet. Cykel, moped och fordon som är konstruerat för en hastighet av högst 40 kilometer i timmen eller som inte får föras med högre hastighet än 40 kilometer i timmen ska föras så nära som möjligt den högra kanten av vägrenen eller av den bana som används. Om körbanan är indelad i körfält som anvisats för olika vägvisningsmål genom körfältsvägvisare, får fordon föras i det körfält som är lämpligast med hänsyn till den fortsatta färden. På en väg där högsta tillåtna hastighet är 70 kilometer i timmen eller lägre och körbanan har minst två körfält för trafik i samma riktning som anges med vägmarkering, får förare använda det körfält som är lämpligast med hänsyn till den fortsatta färden.

Om ett körfält är anvisat för ett visst eller vissa slag av fordon får andra fordon föras i körfältet endast för att korsas det, 3 kap. 10 § trafikförordningen.

I 3 kap. 12 § trafikförordningen regleras när vägrenen på väg ska användas. Vägren ska användas vid färd med cykel eller mopedklass II när cykelbana saknas, vid färd med moped klass I och för vissa fordon som är konstruerade för eller inte får föras i högre hastighet än 40 kilometer i timmen. Vägrenen får användas av andra fordon i vissa fall. Vägrenen får dock om körbanan avgränsats med en heldragen kantlinje endast användas av de särskilt uppräknade fordonen. I samband med att NVK såg över trafiklagstiftningarna i de nordiska länderna i syfte att harmonisera dem uttalades (NU 1966:2) att det inte uppkom några olägenheter med att låta långsamma och lätta fordon, såsom cyklar, att i normalfallet använda vägrenen. Vidare ansågs detta förhållningssätt innebära avsevärda fördelar ur trafikavvecklingssynpunkt. Av dessa skäl infördes en skyldighet för cyklister och mopedförare att använda vägrenen om detta inte medförde olägenhet, dvs. om vägrenen var tillräckligt bred och bärkraftig. Cykelbana skulle dock användas i första hand.

Korsande trafik

I 3 kap. 18–19 §§ trafikförordningen finns bestämmelser om korsande trafik. Av 3 kap. 18 § förordningen följer att när två fordonskurser skär varandra har förare väjningsplikt mot det fordon som närmar sig från höger utom i de fall som avses i 21–23 §§ samma förordning. Högerregeln infördes i samband med NVK:s översyn av lagstiftningen och är en form av väjningsplikt (NU 1966:2) och är den huvudregel som gäller. Väjningsplikt innebär inte att den till vars förmån väjningsplikten gäller har absolut företräde som gör att han eller hon inte måste ta hänsyn till korsande trafik. Förhållandena, t.ex. dålig sikt, felbedömning, hastighet eller liknande kan göra att den som har väjningsplikt inte har möjlighet att lämna företräde och den som då egentligen har förkörsrätt måste därför visa särskild försiktighet i den utsträckning som omständigheterna kräver.

I 3 kap. 19 § trafikförordningen regleras stopplikt eller skyldighet att stanna på grund av en trafiksignal. En förare ska i dessa fall stanna vid stopplinje. Om stopplinje saknas ska föraren stanna omedelbart före signalen eller innan föraren kör in på den korsande vägen, leden eller spårområdet. Vidare ska genom en hänvisning till 3 kap. 5 § samma förordning föraren köra vidare endast om det med beaktande till andra trafikanters placering, avståndet till dem och deras hastighet inte uppkommer fara eller hinder.

Väggorsning

För trafik i en väggorsning m.m. gäller särskilda regler. När en förare närmar sig eller kör in i en väggorsning, ska körsättet anpassas så att det inte uppstår onödigt hinder för trafiken på den korsande vägen, om fordonet tvingas stanna i korsningen, 3 kap. 20 § trafikförordningen. Tidigare fanns en allmän regel om särskild försiktighet när fordon förs in i en väggorsning (NU 1966:2).

När en förare som från en väg kör in på en annan väg som är huvudled, motorväg eller motortrafikled och där accelerationsfält saknas, har han eller hon väjningsplikt mot fordon på den väg föraren kör in på. Väjningsplikten gäller dock inte där föraren kommer in på huvudleden, motorvägen eller motortrafikleden utan att byta körfält, 3 kap. 21 § första stycket trafikförordningen. Denna väjningsplikt framgår av vägmärke.

En förare har också väjningsplikt mot varje fordon vars kurs skär den egna kursen när föraren kommer in på en väg från en parkeringsplats, en fastighet, en bensinstation eller från något annat liknande område i anslutning till vägen, från en stig, en ägoväg eller någon annan liknande utfartsväg, från en cykelbana, en gågata, ett gångfartsområde eller från en terräng, eller efter att ha korsat en gång- eller cykelbana. En förare har dessutom väjningsplikt mot fordon på en körbana när föraren kommer in på den från en vägren eller från en sådan cykelbana som är en del av vägen. Dessa fall av väjningsplikt framgår normalt inte av vägmärke, 3 kap. 21 § andra stycket trafikförordningen.

Redan i NVK diskuterades skyldigheten för förare att i vissa fall lämna företräde åt varje fordon som skär den egna kursen (NU 1966:2 och 1970:10). I första hand gällde detta då väjningsplikt ålåg föraren enligt vägmärke. Vidare gällde väjningsplikt vid utfart, dvs. för förare som kom från parkeringsplats, fastighet, busshållplats, bensinstation eller annat liknande område utanför väg eller från stig, ägoväg eller annan liknande utfartsväg. Väjningsplikt gällde också för den som kom från cykelbana utanför väg in på väg eller från cykelbanan på väg svängde in på körbanan. Det sistnämnda lades till i NVK:s förslag och hämtades från den finska lagstiftningen. Cykelbana som inte var anlagd längs vägen (cykelbana utanför väg) ansågs närmast vara jämställd med utfartsväg och därför skulle samma väjningsplikt gälla för cyklist som kom ut från sådan väg. Cykelbana som var anlagd i omedelbar anslutning till vägen (cykelbana på väg) betraktades däremot som en del av vägen och cyklistens väjningsplikt var då i stället beroende av vilken väjningsplikt som gällde för trafiken i övrigt på vägen. Även väjningsplikten för cyklist som svängde in på körbana från cykelbana hämtades från den finska lagstiftningen. Dagens regler ser något annorlunda ut. I dag skiljs i detta avseende inte mellan en cykelbana som inte är anlagd längs vägen och en cykelbana som är en del av vägen utan sägs endast att förare som kommer från en cykelbana har väjningsplikt mot varje fordon som skär den egna kursen när han kommer in på väg. Vidare har det också tillkommit en regel om att förare har väjningsplikt mot varje fordon vars kurs skär den egna kursen när föraren kommer in på en väg efter att ha korsat en cykelbana. Detta tillkom genom trafikförordningen. Dessförinnan hade redan gällt att företräde skulle lämnas vid korsande av gångbana. I kommentaren till ändringen (TR 10 95:12471) motiverades utvidgningen till korsande av cykelbana med att det kunde vara svårt att

skilja en cykelbana från en gångbana vid korsande. Därtill konstaterades att det framstod som rimligt att samma bestämmelser skulle gälla. Slutligen har i dag förare dessutom väjningsplikt mot fordon på en körbana när föraren kommer in på den från en vägren eller från en sådan cykelbana som är en del av vägen. Bestämmelsen om vägren fanns redan tidigare men inte i ett separat stycke.

En förare som kör in i en cirkulationsplats har väjningsplikt mot varje fordon som befinner sig i cirkulationen, 3 kap. 22 § trafikförordningen.

En förare som ska svänga i en vägkorsning eller ska lämna eller korsa den körbana han eller hon färdas på ska förvissa sig om att det kan ske utan hinder för mötande trafik eller för trafikanterna på den körbana som föraren avser att köra in på, 3 kap. 24 § trafikförordningen. Tidigare (NU 1966:2) stadgades att förare i vägkorsning inte fick svänga förrän det kunde ske utan hinder för motgående trafik eller för cyklande eller mopedförare som korsade den körbana på vilken föraren avsåg att köra in på eller för gående som färdades över denna körbana. Beträffande den del av bestämmelsen som avsåg cyklister och gående var den ett resultat av bestämmelserna i Wienkonventionen om vägtrafikregler. Bestämmelsen gällde även på annan plats där en förare avsåg att lämna eller på annat sätt korsa körbanan på vilken föraren färdades (NU 1970:10). Bestämmelsen ändrades på åttiotalet och kraven skärptes så att den som i dag kom att gälla all trafik.

Där körbanan före en vägkorsning har två eller flera körfält i samma färdriktning ska föraren i god tid placera sitt fordon i körfältet längst till höger om föraren ska svänga till höger, och i körfältet längst till vänster om han eller hon ska svänga till vänster. Vid färd rakt fram ska föraren placera fordonet i det körfält som är lämpligast med hänsyn till övrig trafik och den fortsatta färden. Om särskild försiktighet iaktas får avvikelse dock ske om utrymmet i korsningen annars inte är tillräckligt för fordonet, 3 kap. 25 § trafikförordningen.

Av 3 kap. 26 § trafikförordningen följer att en förare får svänga i en vägkorsning endast om det kan ske utan fara eller onödigt hinder för andra som färdas i samma riktning. Särskild uppmärksamhet ska riktas på den bakomvarande trafiken. Vid högersväng ska ett fordon föras så nära körbanans högra kant som lämpligen kan ske eller, om fordonet förs på vägrenen, så nära vägens högra kant som möjligt. Vid vänstersväng ska ett fordon föras så nära körbanans mitt som möjligt eller, på körbana med enkelriktad trafik,

så nära körbanans vänstra kant som möjligt. En sväng ska göras så att fordonet, när det lämnar vägkorsningen, befinner sig till höger på den körbana det förs in på.

Av 3 kap. 27 § trafikförordningen följer vidare att om ett fordon som färdas på väg efter en sväng förs in på en körbana som har två eller flera körfält i färdriktningen, ska svängen göras på det sätt som bäst lämpar sig med hänsyn till övrig trafik och den fortsatta färden. Fordon som från motsatta håll förs in i en vägkorsning och som båda ska svänga till vänster i sin färdriktning får vid möte hållas till vänster, om det kan ske utan fara eller olägenhet.

I 3 kap. 28 § trafikförordningen finns ett undantag för bl.a. cyklande. Cyklande och förare av moped klass II får, trots bestämmelserna i 3 kap. 25 och 26 §§ samma förordning, före en vägkorsning hålla till höger på vägen även när de avser att svänga till vänster. De ska fortsätta genom korsningen till dess motsatta sida och svänga först när det kan ske utan fara med hänsyn till den övriga trafiken. Första stycket gäller inte i ett körfält som är avsett enbart för trafik som ska svänga till höger.

Enligt 3 kap. 29 § trafikförordningen gäller bestämmelserna i 3 kap. 24–28 §§ trafikförordningen i tillämpliga delar även när en förare har för avsikt att korsa eller lämna körbanan på annan plats än i en vägkorsning.

Undantaget i 3 kap. 28 § trafikförordningen för cyklister vid vänstersväng tillkom under NVK:s arbete (NU 1966:2). Det var dock vid denna tidpunkt obligatoriskt att utföra vänstersväng på detta sätt. Undantaget infördes av trafiksäkerhets- och trafikavvecklingsskäl. Det ansågs av dessa skäl önskvärt att cyklar och mopeder i största möjliga utsträckning avskildes från övrig fordonstrafik i vägkorsningar. Utan undantaget skulle enligt vad som uttalades cyklister eller mopeder som körde på cykelbana, vilken upphörde strax före vägkorsningen tvingas att korsa körbanan för att placera sig nära dess mitt. Detta ansågs högst otillfredsställande ur trafiksäkerhets- och trafikavvecklingssynpunkt. Även cyklister som skulle rakt fram skulle hålla till höger (NU 1970:10). Bestämmelsen gällde även om annat angivits genom vägmärke eller vägmarkering, om det inte var så att anvisningen uteslutande gällde för trafik med cykel eller moped. Liksom i dag gällde bestämmelsen även när cyklist eller mopedförare avsåg att korsa eller lämna körbanan på annan plats än i vägkorsning (NU 1970:10). I Sverige är det inte längre obligatoriskt för cyklister att utföra en vänstersväng på detta sätt.

Möte och omkörning

Ett fordon ska vid möte med andra fordon hålla till höger. Förarna ska lämna ett betryggande avstånd i sidled mellan fordonen. Om det inte finns något hinder för möte ska den förare stanna som har hindret på sin sida, om det är nödvändigt för att den mötande ska kunna passera, 3 kap. 30 § trafikförordningen.

Omkörning ska, utom i särskilt angivna fall, ske till vänster. Omkörning får dock ske till höger när föraren av det framförvarande fordonet svänger till vänster eller tydligt förbereder en sådan sväng. Cyklande och mopedförare får köra om andra fordon än cykel och moped till höger, 3 kap. 31 § trafikförordningen.

Rätten för bl.a. cyklande att köra om till höger skulle enligt NVK (NU 1966:2) ses i samband med föreskriften som stadgade att cyklande som skulle svänga till vänster skulle fortsatt hålla till höger. Sistnämnda bestämmelse innebar enligt vad som uttalades att cyklar och mopeder i flera praktiskt viktiga situationer hölls för sig på körbanans ytterkant och inte förekom mellan andra fordon. Av samma trafiksäkerhets- och trafikavvecklingskäl som anförts beträffande den bestämmelsen och som ansetts som angelägna ansågs det att detta också borde leda till att cyklister och mopedförare fick köra om fordon av annat slag till höger, men inte cyklar och mopeder emellan. Samma regel gäller ännu.

Omkörning får inte ske strax före eller i en vägkorsning utom i vissa fall. Det gäller bl.a. när omkörningen ska ske till höger eller det framgår av vägmärken eller något annat förhållande att förarna på den korsande vägen har väjningsplikt eller stopplikt. Där sikten är skymd vid ett backkrön eller i en kurva får omkörning ske endast om körbanan i färdriktningen har minst två körfält i vilka mötande trafik inte får förekomma eller i andra fall där omkörningen kan ske utan att ett körfält avsett för fordon i mötande färdriktning behöver tas i anspråk. Vidare får tvåhjuliga fordon utan sidvagn köras om, 3 kap. 39 § trafikförordningen.

Fordon eller spårvagnar får inte köras om strax före eller på ett obehakat övergångsställe eller en obehakad cykelöverfart, 3 kap. 40 § trafikförordningen. I vissa fall räknas det dock inte som omkörning när ett fordon i ett körfält passerar fordon i ett annat körfält. Så är fallet när körbanan har två eller flera körfält för färd i samma riktning och det är tät köbildning i alla körfält, en körbana är indelad i körfält för olika färdmål som är utmärkta med körfältsvisare, eller om fordonen har placerats i skilda körfält i anslut-

ning till en vägkorsning. Om ett fordon före ett övergångsställe eller en cykelöverfart passerar ett annat fordon i fall som nu nämnts, ska det ske med så låg hastighet att föraren kan stanna omedelbart om gående befinner sig på övergångsstället eller stanna omedelbart om cyklande eller förare av moped klass II befinner sig på cykelöverfarten, 3 kap. 41 § trafikförordningen.

Omkörningsförbudet vid obevakade cykelöverfarter infördes i mitten av åttiotalet. Enligt regeringens förordningsmotiv (1985:4) innebar införandet av förbudet i praktiken ingen större förändring eftersom överfarterna i allmänhet anordnades invid ett övergångsställe där sådant förbud gällde sedan tidigare. Syftet var att cyklister och mopedförare skulle jämföras med fotgängare i detta avseende för att ge dem samma skydd som fotgängarna gentemot den snabbare trafiken.

Skyldigheter mot gående, cyklande och mopedförare

Ursprungligen hade förare av motorfordon inte några särskilda skyldigheter mot cyklande. Däremot fanns vissa sådana bestämmelser i förhållande till gående.

NVK anförde (NU 1966:2) att trafikbilden som då rådde framförallt utmärktes av en kraftig ökning av motorfordon. Trafiksäkerhets- och trafikavvecklingsproblemen kretsade främst kring frågor som vägnätets omfattning och beskaffenhet, fordonens tekniska standard och utrustning samt de trafikregler som berörde fordons- och gångtrafiken vara. Även de gående hade vissa skyldigheter i detta avseende. Det ansågs angeläget att de gående fick bättre insikt om sitt ansvar för att trafiken löpte säkert och smidigt. Med detta sagt, innebärande att gåendes säkerhet och framkomlighet i hög grad berodde på deras eget uppträdande, var det alltså ändå enligt NVK ofrånkomligt att det av fordonsförarna krävdes större hänsyn mot de gående och en bättre förståelse för den trafikantgruppen, som i förhållande till fordonsförarna hade en oskyddad ställning i trafiken. Särskilt borde enligt vad NVK uttalade beaktas att fotgängare var en mycket heterogent sammansatt grupp, där de fysiska och psykiska förutsättningarna att klara sig i trafiken varierade på ett helt annat sätt än bland fordonsförarna. Det var av detta skäl som NVK ansåg det påkallat att i en särskild bestämmelse reglera fordonsförarens förpliktelser i förhållande till de gående. Regeln

innebar bl.a. att förare skulle väja vid korsande av gångbana och när passagerare klev av en buss. Förare skulle också visa särskild hänsyn mot barn och åldringar samt personer med t.ex. nedsatt syn, hörsel eller annan funktionsnedsättning som påverkade personen i trafiken. Beträffande sistnämnda hänsynsregel uttalades att denna givetvis gällde även i andra fall, t.ex. då en sådan person cyklade. I övrigt verkar någon särskild hänsynsregel till cyklande inte ha funnits vid denna tidpunkt. Motiven till de särskilda skyldigheterna i förhållande till gående är dock intressant sett mot bakgrund av att det i dag finns en pågående diskussion om hur skyldigheter i trafiken främst i relationen motorfordonstrafik och cyklande ska hanteras.

Enligt 3 kap. 59 § trafikförordningen ska cyklande och förare av moped klass II lämnas företräde av andra fordonsförare på cykelbanor. Företrädesrätten för cyklister och mopedister till cykelbanor infördes i mitten av åttiotalet. I regeringens förordningsmotiv (1985:4) sades att avsikten var att ge dessa trafikanter samma företrädesrätt till cykelbanor som fotgängare hade till gångbanor. Motivet till att fotgängare fått denna företrädesrätt till gångbanor var att det inte gick att helt utestänga all fordonstrafik från gångbanor och andra delar av en väg som är avsedda för gående. Fordon måste t.ex. tillåtas korsa gångbanor för att ta sig ut från fastighetsutfarter och distributionstrafik måste ofta tillåtas på gågator. De gående borde ha företräde framför fordonstrafiken på dessa banor som var avsedda för dem, även om fordonstrafik i viss utsträckning tilläts (1985:4).

Vid ett bevakat övergångsställe ska en förare lämna gående som på rätt sätt gått ut på övergångsstället möjlighet att passera. Detta gäller även om föraren får korsa övergångsstället enligt trafiksignaler eller tecken av polisman. En förare som efter att ha svängt i en korsning ska passera ett bevakat övergångsställe ska köra med låg hastighet och har väjningsplikt mot gående som på rätt sätt har gått ut på eller just ska gå ut på övergångsstället. Skyldigheterna vid bevakade övergångsställen gäller även mot cyklande och förare av moped klass II vid bevakade cykelöverfarter, 3 kap. 60 § trafikförordningen.

Skyldigheten för förare i förhållande till gående infördes redan tidigt genom ett förslag från NVK. Skyldigheten infördes mot bakgrund av att gående samtidigt förbjöds att gå mot rött och därför måste kunna kräva att inte bli hindrade eller störda av fordonstrafiken, när de vid grönt sken hade gett sig ut i körbanan. Regeln innebär att förare, trots att han kör mot grönt sken, inte får passera

övergångsställe utan att lämna företräde åt gående som begett sig ut på detta vid grönt sken men inte hunnit över körbanan innan signalväxling skett. På motsvarande sätt skulle förare av svängande fordon köra mycket långsamt så att han kunde lämna företräde åt gående som befann sig på övergångsstället eller stod i begrepp att beträda detta i behörig ordning, dvs. om den trafiksignal han eller hon skulle följa gav honom rätt till detta. Reglerna avseende gående är alltså i princip oförändrade. Däremot fanns inte ursprungligen motsvarande regel för cykelöverfarter.

Enligt 3 kap. 61 § trafikförordningen har en förare väjningsplikt mot gående som gått ut på eller just ska gå ut på övergångsstället om detta är obevakat. En förare som närmar sig en obevakad cykelöverfart, ska anpassa hastigheten så att det inte uppstår fara för cyklande och mopedförare som är ute på cykelöverfarten. En förare som ska köra ut ur en cirkulationsplats eller annars efter att ha svängt i en vägkorsning ska passera en obevakad cykelöverfart, ska köra med låg hastighet och lämna cyklande och förare av moped klass II som är ute på eller just ska färdas ut på cykelöverfarten tillfälle att passera.

Regeln såg annorlunda ut tidigare och innebar att förare skulle anpassa hastigheten när han närmade sig ett övergångsställe så att han inte åstadkom fara eller olägenhet för gående som befann sig på övergångsstället eller stod i begrepp att beträda detta (NU 1966:2 och 1970:10). Om det behövdes skulle föraren stanna för att lämna de gående tillfälle att passera. Bestämmelsen innebar alltså en skyldighet för förare att sänka hastigheten före obevakat övergångsställe, vilket gällde även före NVK:s förslag. Enligt vad NVK uttalade innebar dock regeln ingen ovillkorlig rätt för gående till företräde framför fordonen, på det sättet att en förare skulle vara skyldig att stanna så snart en gående stod i begrepp att gå ut på ett obevakat övergångsställe. Det ansågs otänkbart vid tät stadstrafik. Syftet med bestämmelsen om hastighetsanpassning var istället att den gående, med iakttagande av de regler som gällde för gående, som gått ut på ett övergångsställe skulle kunna känna sig fullt trygg, om han i normal takt passerade övergångsstället. Han skulle alltså inte behöva oroa sig för att ett fordon närmade sig med hög fart och inte bromsade förrän i sista ögonblicket, Inte heller skulle han behöva stanna på övergångsstället för att släppa fram fordon. Någon motsvarighet till bestämmelsen fanns inte vid denna tidpunkt i förhållande till cyklister.

I dag gäller alltså i stället väjningsplikt för förare i förhållande till gående i dessa situationer. Genom trafikförordningen infördes en väjningsplikt för fordonsförare mot gående på övergångsställe. I kommentaren till trafikförordningen som gavs ut av Vägverket (TR 10 95:12471) kommenterades ändringen. Denna ändring och ett antal andra ändringar bedömdes ha en betydande trafiksäkerhets-effekt.

En förare som närmar sig ett övergångsställe eller en cykelöverfart ska anpassa sitt körsätt så att föraren inte tvingas stanna på övergångsstället eller överfarten, 3 kap. 62 § trafikförordningen. Tidigare gällde denna skyldighet endast i förhållande till övergångsställe.

I 3 kap. 63 § trafikförordningen erinras om bestämmelsen om förbud att köra om och passera andra fordon strax före eller på ett övergångsställe eller en cykelöverfart i 3 kap. 40–41 §§ samma förordning.

I mitten av åttiotalet infördes i dåvarande vägtrafikkungörelsen bestämmelser som gjorde att de bestämmelser som hittills gällt för fordonsförares uppträdande vid övergångsställen gjordes tillämpliga också på deras uppträdande vid cykelöverfarter. Samtidigt infördes som tidigare nämnts en definition av cykelöverfart i författning. Ändringen innebar att förare vid bevakat övergångsställe skulle lämna en gående som på rätt sätt gått ut på övergångsstället tillfälle att passera. Detta gällde även om föraren fick korsa övergångsstället enligt trafiksignaler eller tecken av polisman. Vidare skulle förare, som efter sväng i en korsning skulle passera ett bevakat övergångsställe, köra med låg hastighet och lämna företräde åt gående som på rätt sätt har gått ut på eller som just skall gå ut på övergångsstället. Bestämmelserna om bevakade övergångsställen skulle tillämpas också i fråga om bevakade cykelöverfarter. Vidare skulle en förare som närmar sig ett obevakat övergångsställe anpassa hastigheten så, att han inte åstadkom fara för gående som var ute på övergångsstället eller som just skall gå ut på detta. Om det behövdes för att lämna gående tillfälle att passera, skulle föraren stanna. Bestämmelserna om obevakade övergångsställen skulle tillämpas också i fråga om obevakade cykelöverfarter. När en förare närmade sig ett övergångsställe eller en cykelöverfart, skulle han anpassa sitt körsätt så, att han inte tvingades stanna på övergångsstället eller överfarten.

Trafiksäkerhetsverket uttalade i samband med införandet att för avsedd effekt, nämligen att förbättra cyklisters och mopedförares säkerhet var det avgörande att fordonsförarna uppmärksammade cykelöverfarterna och dåvarande Trafiksäkerhetsverket gjorde be-

dömningen att det krävdes motsvarande utmärkning som av övergångsställen, dvs. både vägmarkering och vägmärke. I de forskarutlåtande som föregick förslaget framgick som det får förstås klart att utmärkning krävdes för såväl observans som förståelse.²

I förslaget till föreskrifter från Trafiksäkerhetsverket kommenterades bestämmelserna och i huvudsak sades följande. Övergångsställen och cykelöverfarter innebär särskilda förpliktelser för fordonsförare mot de oskyddade trafikanterna som befinner sig ute på eller är på väg ut på övergångsställen eller cykelöverfarter. Det betonades att det var viktigt att trafikanter tidigt gavs möjlighet att se övergångsstället och överfarten och varandra. Det konstaterades där efter att utmärkning, markering och sikt- samt ljusförhållanden var mycket betydelsefulla och behövde beaktas särskilt. Vidare slogs fast att det för att fordonsförare skulle respektera övergångsställen och cykelöverfarter krävdes att de anlades med viss restriktivitet. T.ex. fick övergångsställen och cykelöverfarter inte anordnas där det kunde ses som omotiverat med sådana särskilda arrangemang i situationer där passage kan ske utan större risk för konflikt med fordon på körbana, dvs. platser med relativt låg frekvens av oskyddade trafikanter och med måttliga trafikflöden. Vidare borde anordnandet lämpligen ske i vägkorsning och på sträcka endast om det var ett primärt gång- eller cykelstråk och då borde också fysiska arrangemang som gupp eller liknande övervägas. Vidare menades att i de fall som cykelöverfarter inte ansågs lämpliga att anordna så borde oftast väjningspliktsmärke sättas upp för cykelbanan. Särskild lokal trafikföreskrift behövdes inte då eftersom det förtydligar väjningsplikt enligt lag. Trafiksäkerhetsverket menade också att cykelöverfarter borde utmärkas med ett särskilt vägmärke och vägmarkering. Syftet med att utmärka med ett vägmärke var främst att i god tid uppmärksamma fordonsförare på överfarten och att detta skulle fylla sin funktion även i mörker och vid dåligt väder då sikten var nedsatt. Som stöd för att sådan utmärkning borde ske anförde Trafiksäkerhetsverket att detta var utgångspunkten när det bestämdes hur övergångsställen skulle märkas ut.

Vad avser reglerna avseende bevakade övergångsställen respektive cykelöverfarter är reglerna som framgått i dag oförändrade. Vad avser obevakade övergångsställen respektive cykelöverfarter har däremot reglerna som också framgått tidigare ändrats. Vid obevakade övergångsställen har i dag förare väjningsplikt, däremot har

² Trafikbyrå, Promemoria 1986-10-28, Utmärkning av cykelöverfarter, tillhör skrivelse från Trafiksäkerhetsverket, 1986-10-30, dnr 509-8600501.

förare inte sådan plikt vid cykelöverfarter utan där gäller i stället liksom tidigare att föraren ska anpassa hastigheten så att fara inte uppstår för cyklande eller mopedförare som är ute på cykelöverfarten.

Väjningsplikten vid obehakade övergångsställen infördes genom trafikförordningen. I kommentaren till ändringen (TR 10 95:12471) konstaterades att svenska förare uppträdde sämre i förhållande till gående än förare i många andra länder. Vidare konstaterades att det var ytterst sällan som en förare stannade för att släppa fram en gående som stod i begrepp att korsa vägen, men även i de fall då den gående redan befann sig ute på övergångsstället var benägenheten att släppa över den gående liten. Det var också vanligt med omkörningar när ett annat fordon stannat för att släppa fram en gående. Enligt undersökningar kunde det ibland vara farligare för en gående att korsa vägen på ett övergångsställe än på ett annat ställe. Det ansågs önskvärt att fordonsförares beteende mot gående skulle förbättras, särskilt vid övergångsställen där gående borde visas hänsyn. Ändringen innebar skärpta krav på fordonsförarna vid övergångsställen. För att regeln skulle accepteras av trafikanterna menade man att det var nödvändigt att regeln framstod som motiverad. Övergångsställen borde därför endast finnas på platser med stor trafikmängd och där det kunde vara svårt för de gående att hitta en lucka inom rimlig tid för att korsa vägen. Som exempel på länder där fordonsförare hade gott beteende mot gående vid övergångsställen nämndes England och Norge. I både dessa länder fanns specifika krav på relativt stora trafikmängder för att ett övergångsställe skulle anläggas. Det ansågs mot denna bakgrund vara en förutsättning för skärpta svenska regler att det gjordes en behovsinventering av övergångsställen. Vidare borde regeln också leda till en översyn av de friliggande signalreglerade övergångsställena och behovet av dessa. I kommentaren till ändringen anfördes att signalreglerade övergångsställen bara borde förekomma på platser med så stora trafikmängder att framkomligheten på körbanan annars skulle bli för dålig. Enligt studier var det dessutom som så att det kunde vara tveksamt att anlägga signalreglerade övergångsställen vid små trafikmängder och i många fall även negativt. På samma sätt som argumenterades av NVK argumenterades i motiven till ändringen (TR 10 95:12471) att en skärpning av förarens beteende mot gående också krävde att det ställdes högre krav på de gåendes uppträdande. Som exempel anfördes gående mot rött ljus. Enligt de bestämmelser som då gällde var det förbjudet att gå mot rött. Straffsank-

tionen togs bort ett antal år före ändringsförslaget och det konstaterades att respekten för förbudet i princip helt försvunnit sedan denna reform. I kommentaren konstaterades att om förare skulle få väjningsplikt mot gående på övergångsställe så måste förbudet för gående att gå mot rött vara effektivt. Det gjordes gällande att väjningsplikten annars inte skulle iakttas.

När det gällde cyklister gjordes bedömningen (TR 10 95:12471) att det inte i detta avseende var lämpligt att jämställa dem med gående. Som det främsta skälet framfördes att de färdades i betydligt högre hastighet än gående. Det konstaterades att det inte fanns någon enkel lösning för korsande cykeltrafik. Någon ändring av gällande bestämmelser föreslogs i huvudsak inte. I stället konstaterades att gällande regler gav möjligheter att skapa olika grader av framkomlighet för cyklister i korsningar med biltrafiknätet. Det sas att de flesta behov kunde tillgodoses genom att i den praktiska planeringen använda tre olika nivåer; genomgående cykelbana (cykelbanan utförs genomgående över körbanan och fordonen på körbanan har väjningsplikt enligt nuvarande 3 kap. 59 § trafikförordningen), lokal trafikföreskrift om väjningsplikt för förare på körbanan (genom en lokal trafikföreskrift föreskrivs väjningsplikt för förare på en körbana mot cyklister som kommer från en cykelbana ut på en cykelöverfart, cykelbanan utmärks med ett vägmärke), väjningsplikt för cyklande från cykelbana (nuvarande 3 kap. 21 § andra stycket 3 trafikförordningen). Cyklister skulle alltså liksom tidigare när de färdades in på väg från cykelbana ha väjningsplikt mot fordon på vägen. Fordonsförare hade dock vissa skyldigheter i de fall cyklisten färdas ut på en cykelöverfart (nuvarande 3 kap. 61 § andra stycket trafikförordningen).

Signalering och tecken

När det behövs för att förebygga eller avvärja fara, ska en förare ge ljud- eller ljussignaler eller på något annat lämpligt sätt väcka andra trafikanters uppmärksamhet. Signaler får inte ges längre än nödvändigt, 3 kap. 64 § trafikförordningen.

När en förare avser att starta från en vägkant eller att vända, svänga, byta körfält eller ändra fordonets placering i sidled på något annat inte oväsentligt sätt ska föraren ge tecken med körriktningsvisaren för att visa sin avsikt. Om fordonet inte har körriktningsvisare, ska föraren i stället visa sin avsikt genom att sträcka ut armen.

En förare som avser att stanna eller hastigt minska farten ska ge tecken med stopplyktan för att visa sin avsikt. Om fordonet inte har någon stopplykta ska föraren i stället visa sin avsikt genom att höja armen. Tecken ska ges i god tid innan den avsedda manövern genomförs och vara väl synligt och otvetydigt. Teckengivningen ska upphöra så snart manövern är avslutad, 3 kap. 65 § trafikförordningen.

Aven om en förare gett signal eller tecken är han eller hon skyldig att försäkra sig om att den avsedda manövern kan göras utan fara eller onödigt hinder för någon annan, 3 kap. 66 § trafikförordningen.

Belysning

Ett fordon som inte ska vara utrustat med lyktor eller strålkastare ska vid färd på väg under mörker, i skymning eller gryning och i övrigt när väderleken eller andra omständigheter gör det nödvändigt ha en lykta som visar vitt eller gult ljus framåt och en som visar rött bakåt. Lyktorna ska fästas eller bäras på den sida av fordonet som är vänd mot vägens mitt. Om det är tillräckligt för att uppmärksamma andra trafikanter på fordonet får ljuset visas framåt och bakåt från samma lykta. Bestämmelserna gäller inte sådana vägtrafikanter som avses i 1 kap 4 § första och andra styckena, dvs. t.ex. i det fall någon leder sin cykel och är att betrakta som gående, 3 kap. 73 § trafikförordningen.

När ett fordon har stannats eller parkerats på en väg ska fordonets parkerings- och baklyktor vara tända under mörker, skymning eller gryning eller i övrigt när väderleken eller andra omständigheter gör det nödvändigt för att andra trafikanter ska uppmärksamma det. Om fordonet inte är utrustat med parkerings- eller baklyktor ska det i stället ha annan belysning som är föreskriven för fordonet tänd. För ett fordon för vilket det saknas särskilda föreskrifter om lyktor eller strålkastare ska bestämmelserna i 3 kap. 73 § trafikförordningen tillämpas.

I övrigt får inga andra lyktor eller strålkastare än parkeringslyktor, baklyktor eller skyltlyktor vara tända, 3 kap. 74 § trafikförordningen. Bestämmelserna gäller inte om vägen är så väl belyst att fordonet ändå kan uppmärksammas tydligt på tillräckligt avstånd eller om fordonet stannats eller parkerats utanför körbanan och vägrenen. Inte heller behöver belysning vara tänd på tvåhjuliga cyklar,

mopeder eller motorcyklar utan sidvagn, om fordonet stannats eller parkerats längs vägen yttersta kant, 3 kap. 75 § trafikförordningen.

Under färd på väg får från ett fordon inte visas annat än vitt eller gult ljus framåt, samt inte heller visas vitt ljus bakåt annat än vid backning eller vid arbete som kräver vitt ljus. Detta gäller dock inte lykta med annan färg som föreskrivits för fordonet. På ett fordon som färdas på väg får inga andra lyktor eller strålkastare med blinkande ljus användas än, vad avser cykel, baklykta på cykel, 3 kap. 76 § trafikförordningen.

Fordons last

Ett fordon får inte lastas på ett sådant sätt att förarens sikt eller möjligheter till manövrering hindras, eller föreskrivna körriktningstecken, stopptecken, lyktor eller strålkastare skymms, 3 kap. 78 § trafikförordningen.

På eller i ett fordon får passagerare inte tas med i sådant antal eller placeras på sådant sätt att fara kan uppstå, 3 kap. 79 § trafikförordningen.

Last får inte medföras på eller i ett fordon på ett sådant sätt att den kan utgöra fara för person, orsaka skador på egendom, släpa efter eller falla av fordonet, orsaka störande dammbildning eller liknande, försvåra körningen av fordonet eller framkalla onödigt buller. Lasten ska vara fastgjord om det krävs med hänsyn till lastutrymmets eller lastens beskaffenhet. Om det behövs ska lasten vara övertäckt, 3 kap. 80 § trafikförordningen.

Vid färd på väg får inte kedjor, rep, presenningar eller andra anordningar som tjänar till att hålla fast eller skydda lasten hänga lösa utanför ett fordon eller släpa på marken, 3 kap. 81 § trafikförordningen.

I trafikförordningen finns ytterligare bestämmelser om last som inte redogörs för här.

Bestämmelser för trafik med cykel och moped

I princip är reglerna i tredje kapitlet trafikförordningen tillämpliga även på trafik med cykel och moped, som ju per definition är fordon. Detta gällde även enligt äldre lagstiftning och framhölls även av NVK (NU 1966:2). I vissa fall fanns redan då liksom i dag vissa

avvikande bestämmelser för trafik med cykel och moped. Som exempel på regler som fanns då och som finns än i dag kan nämnas användning av cykelbana, cykels eller mopeds placering före och i vägkorsning, vid omkörning och vad avser belysning. Av NVK nämndes i detta sammanhang även regeln om väjningsplikt för cyklande och mopedförare. De särskilda särbestämmelser som finns och fanns fördes in under en särskild rubrik. Enligt NVK motiverades reglerna av cyklars och mopeds särskilda karaktär.

Cyklande ska som huvudregel färdas efter varandra. När det kan ske utan fara eller olägenhet för trafiken får de dock färdas i bredd, 6 kap. 1 § trafikförordningen. Tidigare var möjligheten för cyklister att färdas i bredd mera inskränkt och fick inte ske då motorfordon eller fordon för dragare nalkades eller sikten var skyddad om inte trafikförhållandena föranledde det. Cykling i bredd fick inte heller äga rum, om fara därigenom uppstod för andra vägtrafikanter, eller om övrig trafik därigenom onödigtvis hindrades eller stördes. Redan 1951 ville dock de sakkunniga vidga möjligheten för cyklister att köra i bredd med hänsyn till att regeln ansågs innebära ett alltför vidsträckt förbud för cyklister att färdas i bredd. Med hänsyn till såväl säkerheten som framkomligheten i trafiken ansågs det dock från departementschefens sida vara av synnerlig vikt att cyklisterna inte tog upp onödigt stor del av vägens bredd och under hänvisning till vad ett antal remissinstanser anfört blev förslaget inte då verklighet. Bl.a. Cykelfrämjandet anförde att det med kännedom om den fara cykelåkning i bredd innebar för andra trafikanter inte verkade lämpligt att åt cyklister, många gånger ungdomar, överlåta att själva avgöra om cykling i bredd kunde ske utan fara eller olägenhet. Med hänvisning till trafiksäkerheten avslogs förslaget (prop. 1951:30).

När frågan på nytt togs upp i NVK:s arbete (NU 1966:2) konstaterades att det på den tiden förhöll sig på det sättet att det i samtliga av de nordiska länder som ingick i kommittén under vissa förhållanden var förbjudet att cykla i bredd. I Danmark och Norge fick cykling aldrig ske fler än två i bredd. Denna inskränkning fanns varken i Sverige eller i Finland. NVK ansåg det inte påkallat att under alla förhållanden förbjuda cykling mer än två i bredd. I vissa situationer, t.ex. vid cykling på mycket bred väg eller när de anställda efter arbetets slut cyklade ut från en större arbetsplats ansågs det också realistiskt att räkna med förståelse för en sådan regel. Snarare antogs att en sådan regel skulle leda till överträdelser. Det väsentliga enligt NVK var i stället att cykling i bredd inte

skedde så att fara eller olägenhet uppstod för andra eller de cyklande själva. Huvudregeln att cyklister skulle färdas efter varandra gällde utan inskränkning till viss del av vägen, dvs. oavsett om cykling skedde på körbana, cykelbana eller någon annanstans. Detta gäller även i dag.

Cyklande och mopedförare ska hålla minst en hand på styret, 6 kap. 2 § trafikförordningen. Tidigare skulle cyklande även hålla båda fötterna på pedalerna. Detta krav upphävdes i mitten av åttiotalet med motiveringen att en cyklist måste ha båda fötterna på pedalerna för att kunna trampa, men att det borde vara tillåtet för en cyklist att släppa pedalerna när han cyklar t.ex. genom en vattenpöl (1985:4). Detaljbestämmelsen finns fortfarande kvar i viss utländsk lagstiftning.

På en cykel eller en moped får inte samtidigt färdas fler personer än cykeln eller mopeden är byggd för. När en cykel eller moped klass II har lämpliga säten och effektivt skydd mot hjulekrarna får dock på fordonet färdas ytterligare ett barn under tio år, om den som styr fordonet har fyllt femton år, eller två barn under sex år, om den som styr fordonet har fyllt arton år, 6 kap. 3 § trafikförordningen. Kravet på cykeln skulle ha två bromsar när två barn under sex år ska skjutas på cykeln slopades även det i mitten av åttiotalet (1985:4), men finns kvar i vissa andra länder.

Enligt 6 kap. 4 § trafikförordningen får cyklande eller mopedförare inte transportera gods som är så tungt eller stort att cykeln eller mopeden inte kan manövreras säkert eller så att annan trafik hindras. Bestämmelsen var tidigare betydligt mer detaljerad, men i mitten av åttiotalet omvandlades regeln till nuvarande generella försiktighetsregel som är att se som ett komplement till de allmänna reglerna om last i trafikförordningen (1985:4).

Av 6 kap. 4 a § trafikförordningen följer att den som är under femton år och färdas med en tvåhjulig cykel ska använda cykelhjälm eller annat lämpligt huvudskydd. Cykelföraren ska se till att passagerare använder cykelhjälm eller annat lämpligt huvudskydd i enlighet med bestämmelsen.

Vid färd på väg får cyklande eller mopedförare inte låta cykeln eller mopeden dras eller skjutas av annat fordon eller spårvagn. Mopedförare får inte heller dra eller framför sig skjuta någon annan vägtrafikant eller föra något annat fordon vid sidan, 6 kap. 5 § trafikförordningen.

Cyklande eller förare av mopedklass II som ska färdas ut på en cykelöverfart ska ta hänsyn till fordon som närmar sig överfarten

och får korsa vägen endast om det kan ske utan fara, 6 kap. 6 § trafikförordningen. På åttiotalet såg bestämmelsen likadan ut som dagens regel för gående (1985:4).

Gående

Som sagts tidigare uppmärksammade redan NVK de gåendes situation i dåtidens trafiksituation och konstaterade att trafiken innebar stora risker för denna trafikantgrupp och att det var ett angeläget trafiksäkerhetskrav att trafikreglerna utformades så, att de gående tillförsäkrades det skydd som rimligen kunde krävas. Som redogjorts för tidigare infördes i enlighet med NVK:s förslag därför särskilda förpliktelser mot de gående. NVK konstaterade återigen att ansvaret för de gåendes säkerhet till stor del låg på de gående själva. Det konstaterades att de gående var vägtrafikanter likaväl som förarna och att båda grupperna hade samma grundläggande förpliktelser. NVK ansåg detta värt att understryka eftersom det fanns anledning att tro att förhållandet inte var allmänt känt bland de gående. Syftet med de särskilda bestämmelser för gående som lades fram i NVK:s förslag var att ge klart besked om de förpliktelser som låg på de gående framförallt när de gick ut på körbanan (NU 1966:2).

Gående ska vid färd använda gångbanan eller vägrenen. Om det inte finns någon gångbana eller vägren, ska gående använda cykelbanan eller körbanan. Detsamma gäller sådana trafikanter som avses i 1 kap. 4 § andra stycket trafikförordningen, dvs. bl.a. trafikanter som leder en cykel, om gångbanan är smal eller utrymmet på den är begränsat på annat sätt eller om det finns särskilda skäl för det. Gående som använder vägrenen eller körbanan ska om möjligt gå längst till vänster i färdriktningen, 7 kap. 1 § trafikförordningen.

Bestämmelsen som fanns redan i vägtrafikkungörelsen kommenterades i samband med NVK:s arbete med att anpassa de svenska bestämmelserna till internationella åtaganden samt skapa en nordisk harmonisering. Det konstaterades i kommentaren att skyldigheten att använda gångbanan eller vägrenen endast gällde om det inte var förenat med svårigheter att ta sig fram där. Vägrenen kunde vara ojämn, gångbanan hal eller täckt av snödrivor etc. Kravet på framkomlighet ansågs inte behöva nämnas i lagtexten. Till skillnad från vad som tidigare hade gällt enligt svensk lag innebar den föreslagna ändringen dock att regeln blev obligatorisk och inte som tidigare

endast gällde om det var påkallat till undvikande av fara eller olägenhet för annan trafik (NU 1966:2). I dag finns bestämmelsen om att gående som går på cykelbanan inte får hindra cyklande och mopedförare inte längre kvar i svensk lagstiftning.

Gående ska korsa en kör- eller cykelbana på ett övergångsställe. Om det inte finns något övergångsställe i närheten ska gående i stället korsa kör- eller cykelbanan tvärs över denna och helst vid en vägkorsning. Kör- eller cykelbanan ska korsas utan onödigt dröjsmål, 7 kap. 3 § trafikförordningen. Regeln tillkom på förslag från NVK. Tidigare gällde i Danmark och Sverige att gående inte var tvingande att använda övergångsställe om fordonstrafiken var obetydlig eller ingen alls förekom. Så var inte fallet i den finska och norska lagstiftningen. NVK konstaterade att nackdelen med det svenska och danska systemet var att det överlämnades åt den gående själv att bedöma om trafikförhållandena var sådana, att den gående var skyldig att använda övergångsstället, vid risk att den gående annars kom att bära ansvar för en eventuell olycka. NVK konstaterade att denna typ av bestämmelser inte helt kunde undvikas utan tvärtom i viss utsträckning var nödvändiga för att trafikreglerna inte skulle bli alltför stela. NVK konstaterade dock vidare att det när det gällde en så heterogent sammansatt grupp som gående där omdömesförmågan och anpassningsmöjligheterna till trafiken kunde variera avsevärt var angeläget att om möjligt undvika regler, vars tillämpning gav upphov till olika meningar. NVK beslutade därför att föreslå regler i enlighet med vad som gällde i Finland och Norge och inte göra regelns tillämpning beroende av trafikförhållandena. Vidare stämde detta förhållningssätt också med åtaganden enligt internationella konventioner (NU 1966:2).

NVK konstaterade i detta sammanhang att de skäl som anförts för den aktuella regelns utformning också talade för att det i siffror borde anges det avstånd inom vilket övergångsställe skulle finnas för att den gående skulle vara skyldig att använda det. NVK ansåg dock knappast detta vara möjligt eller ens lämpligt då det skulle innebära att ett avstånd som skulle gälla vid alla tillfällen skulle införas. Även om detta skulle vara möjligt så skulle det ändå vara så att den gående hade att själv avgöra om han eller hon befann sig inom det avstånd som angavs i lagtexten eller inte. NVK föreslog därför att skyldigheten skulle gälla om ett övergångsställe fanns i närheten. Med detta avsågs att de gående skulle kunna nå övergångsstället utan större olägenhet, t.ex. en längre omväg.

Gående som ska gå ut på ett övergångsställe ska ta hänsyn till avståndet till och hastigheten hos de fordon som närmar sig övergångsstället. Utanför ett övergångsställe får gående korsa vägen endast om det kan ske utan fara eller olägenhet för trafiken, 7 kap. 4 § trafikförordningen.

Bestämmelser för trafik på gågata och i gångfartsområde m.m.

På en gågata och i ett gångfartsområde gäller följande. Fordon får inte föras med högre hastighet än gångfart. Fordon får inte parkeras på någon annan plats än särskilt anordnade parkeringsplatser och fordonsförare har väjningsplikt mot gående, 8 kap. 1 § trafikförordningen.

Begreppet gågata definierades vid trafikförordningens tillkomst (TR 10 95:12471). Till begreppet kopplades vissa trafikregler. Detta sågs som en fördel utifrån planarbetet eftersom detta möjliggjorde att det redan där kunde anges att en viss gata var gågata och att det redan då är klart vad det innebär. För att en väg ska bli gågata krävs en lokal trafikföreskrift och genom dessa kan också avvika från reglerna för gågata. Ett särskilt vägmärke togs fram och tanken var att detta skulle kunna kompletteras med tilläggstavla med upplysning om när regleringen gäller eller om begränsningar i trafikantgrupper eller att också andra grupper får vistas där. Det konstaterades också att företeelsen gågata inte fanns i Wienkonventionerna men att det inte heller fanns något hinder för gågata eller utmärkning av sådan och att liknande regler fanns i flera andra länder.

I ett körfält eller en körbana för fordon i linjetrafik m.fl. får endast fordon i linjetrafik föras samt, om körfältet eller körbanan är beläget till höger i färdriktningen, cykel och moped klass II, 8 kap. 2 § trafikförordningen.

Lokala trafikföreskrifter

I tionde kapitlet trafikförordningen finns bestämmelser om lokala trafikföreskrifter m.m. Särskilda trafikregler får, utom i de fall som anges i 10 kap. 10 och 14 §§ trafikförordningen, meddelas genom lokala trafikföreskrifter för en viss väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område eller för ett område eller en färdled i terräng.

De särskilda trafikreglerna får bl.a. gälla följande, 10 kap. 1 § trafikförordningen.

1. Att en viss väg eller vägsträcka ska vara huvudled, motorväg eller motortrafikled.
2. Att en viss väg eller vägsträcka eller samtliga vägar inom ett område ska vara gågata eller gångfartsområde.
3. Att en viss plats ska vara cirkulationsplats.
4. Att ett visst körfält eller en viss körbana ska vara körfält eller körbana för fordon i linjetrafik m.fl.
5. Avvikelser från bestämmelserna om gågata enligt 8 kap. 1 § andra stycket och bestämmelserna om körfält för fordon i linjetrafik m.fl. enligt 8 kap. 2 §.
6. Förbud mot trafik med fordon.
7. Förbud eller påbud att köra eller svänga i viss riktning.
8. Väjningsplikt eller stopplikt med avvikelse från bestämmelserna i 3 kap. 18 § eller 21 § eller i stället för bestämmelserna i 3 kap. 23 § första stycket.
9. Avvikelser från bestämmelserna om hastighet och
10. Andra särskilda trafikregler.

Föreskrifter som avser bl.a. förbud mot trafik med fordon, förbud eller påbud att svänga eller köra i viss riktning, avvikelser från bestämmelser om hastighet får avse en viss trafikantgrupp, ett visst eller vissa fordonsslag, eller fordon med last av viss beskaffenhet, 10 kap. 2 § trafikförordningen.

Enligt 10 kap. 4 § trafikförordningen ska väjningsplikt eller stopplikt regleras särskilt i korsning om föreskrifter enligt 10 kap. 1 § andra stycket 1 trafikförordningen utformas så att huvudleder korsar varandra. Särskild reglering behövs inte i de fall fordon kommer in på huvudleden utan att byta körfält.

En väg eller ett område får förklaras som gångfartsområde endast om det är utformat så att det framgår att gående nyttjar hela ytan samt att det inte är lämpligt att föra fordon med högre hastighet än gångfart, 10 kap. 8 § trafikförordningen.

Av 10 kap. 10 § trafikförordningen följer att det är ägaren av vägen som beträffande enskild väg ska avgöra om trafik med motor-

drivna fordon eller ett visst eller vissa slag av sådana fordon får äga rum. Sådant förbud får avse även fordon med viss största bredd, längd eller vikt. Förbud ska utmärkas med vägmärke eller på annat tydligt sätt. Vaghållningsmyndighetens befogenhet att meddela föreskrifter om förbud eller inskränkning av trafik med motordrivna fordon på enskild väg framgår av 41 § väglagen (1971:948).

Av 10 kap. 13 § trafikförordningen framgår i vilka fall föreskrifter som gäller på väg ska märkas ut enligt bestämmelserna i vägmärkesförordningen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den förordningen. Kravet gäller bl.a.

1. hastighetsbegränsningar och föreskrifter om högsta tillåten hastighet enligt 3 kap. 17 § och 9 kap. 1 § trafikförordningen,
2. särskilda trafikregler som meddelats genom lokala trafikföreskrifter enligt 1 § och
3. särskilda trafikregler som meddelats genom föreskrifter enligt 14 §.

Bemyndiganden m.m.

Av 13 kap. 7 § andra stycket trafikförordningen framgår att Transportstyrelsen får meddela föreskrifter för frågor enligt förordningen utom vad avser trafikövervakning på motorvägar och motortrafikleder. Den frågan handhas enligt första stycket av Rikspolisstyrelsen. Transportstyrelsen får föreskriva följande.

1. Att viss utrustning ska vara av en typ som har godkänts av styrelsen eller någon annan myndighet, och
2. vilka värden som får användas i lokala trafikföreskrifter om högsta tillåtna hastighet och riktlinjer för hur olika värden bör användas.

Ansvarsbestämmelser m.m.

Av 14 kap. 6 § trafikförordningen framgår att förare av ett fordon som inte är motordrivet och sådan trafikant som avses i 1 kap 4 § första stycket samma förordning som uppsåtligen eller oaktsamhet bryter mot vissa bestämmelser ska dömas till penningböter. På

motsvarande sätt kan en förare av ett motordrivet fordon enligt 14 kap. 3 § trafikförordningen dömas till penningböter i vissa fall.

Även om en trafikregel gäller och en trafikant faktiskt bryter mot denna är det inte alltid som ett straffrättsligt ansvar utlöses. För det första måste trafikanten bryta mot regeln av uppsåt eller oaktsamhet. I trafiklagstiftningen finns därutöver i många fall en objektiv ansvarsfrihetsgrund. I trafikförordningen är den begränsad. Ansvar får bl.a. dömas ut trots brister i utmärkningen som är utan betydelse för trafikantens förståelse av trafikregleringen, 14 kap. 4 § trafikförordningen. I vissa fall sägs uttryckligen att utmärkning krävs för ansvar oaktat om trafikanten ändå kände till regeln.

9.3 PBL och trafikplaneringen samt trafikregler

I PBL finns bestämmelser om planläggning av mark, vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och kommande generationer, 1 kap. 1 § PBL. Att planlägga användningen av mark och vatten är en kommunal angelägenhet, 1 kap. 2 § PBL. Reglering av bl.a. marks användning inom en kommun får ske genom bl.a. detalplaner, 4 kap. 1 § PBL. De övergripande frågorna gällande trafiksystemets struktur och uppbyggnad, principer för prioritering av olika transportsätt och övergripande utformningsprinciper hanteras i översiktsplaneringen och i till denna länkade dokument som trafikstrategi och eller trafikplan, ibland i särskild cykelplan. I detaljplan ska kommunen bestämma och ange gränserna för bl.a. allmänna platser och kvartersmark och bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för, och bestämma användningen av kvartersmark, 4 kap. 5 § PBL. När allmänna platser för vilka kommunen är huvudman upplåts för allmän användning ska de vara ordnade på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed. De ska i fråga om gatubredd, höjdläge och utformning i övrigt följa detaljplanen. Kommunen får göra små avvikelser från planen, om det inte motverkar syftet med planen, 6 kap. 18 § PBL. Detaljplanen får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte, 4 kap. 32 § PBL.

De olika planeringsverktygen enligt PBL ingår i ett system där de olika nivåerna kopplas till varandra och det är viktigt att alla

delar hänger samman och ger varandra stöd. Genom att trafiksystemets uppbyggnad, användning och utformning behandlas i planeringen enligt PBL kan det inlemmas i en helhetssyn på den byggda miljöns användning och utformning. Det är således viktigt att sådana lokalt beslutade trafikregler, som på olika sätt berör hur den allmänt tillgängliga marken ska användas genomförs i enlighet med planernas intentioner. Genom det stöd de har i beslutade planer blir deras roll i trafiksystemet som helhet tydlig. Vid trafikplanering får kommunen i detaljplan alltså ange vad gatumarken är avsedd för, t.ex. att viss mark är avsedd för trafik med cykel och moped klass II, om den är avsedd för gående eller för allmän fordonstrafik samt hur dessa platser är utformade. I trafikplaneringen ingår att ta ställning till hur olika trafikantslag eller fordonsslag ska prioriteras på olika platser. Nästa steg är att kommunen genomför detaljplanen genom att t.ex. utforma cykelbanan, cirkulationsplatsen eller vägarna så att de stämmer med planen. I vissa fall, t.ex. när planutformningen förutsätter en låg hastighet, anges också i detaljplanen vilken hastighet som ska gälla, vilket måste följas upp med trafikföreskrifter. I nästa steg får kommunen besluta särskilda trafikregler genom lokala trafikföreskrifter om det inte går att prioritera enbart genom planen, utformning enligt planen och de allmänna trafikreglerna i trafikförordningen. När beslut fattats ska föreskrifterna märkas ut i enlighet med bestämmelserna i vägmärkesförordningen och föreskrifter meddelade med stöd av dem samt i övrigt de formkrav trafikförordningen ställer. Som exempel på situationer där särskilda trafikregler kan meddelas är att en viss plats är cirkulationsplats och att en cykelbana ska ingå i den eller att väjningsplikt inte ska gälla när en förare kommer in på väg från en cykelbana.

9.4 Andra länder

9.4.1 Danmark

De danska reglerna om färd på väg finns i færdselloven (LBK nr 1047 af 24/10/2011). Av lagen följer att reglerna om färd på körbana gäller även färd på cykelbana (cykelsti) och ridväg (ridsti). Med väg avses bland annat cykelbana (cykelsti). Begreppet cykelsti definieras inte särskilt i lagen. Nedan används det svenska begreppet cykelbana.

Gående ska använda trottoar, gångstig eller vägren. Cykelbana eller körbana får användas om det inte finns trottoar, gångbana eller lämplig vägren. Gående som använder körbanan ska gå längst till vänster i färdriktningen eller om vederbörande leder en cykel eller moped längst till höger. På trottoar, gångbana, cykelbana eller vägren får gående inte leda cykel eller moped eller medföra omfångsrika föremål om detta medför betydande olägenhet för andra gående. Gående som använder cykelbanan får inte vara till olägenhet för de som färdas på cykelbanan. Gående som ska passera körbana eller cykelbana ska när körbanan eller cykelbanan beträds iaktta den försiktighet som är nödvändig med hänsyn till avståndet och hastigheten hos de förare som närmare sig platsen. Korsande av cykelbana ska ske utan onödigt dröjsmål. Vid korsande av en cykelbana eller körbana ska övergångsställe användas, om ett sådant finns i närheten. Om en fotgångarbro eller tunnel finns i närheten ska den om möjligt användas. I andra fall ska körbanan eller cykelbanan korsas tvärs över och företrädesvis i anslutning till en vägkorsning. På platser där trafiken regleras av polis eller trafiksignal får körbana och cykelbana endast beträdas när signal, som gäller för gående, lyser grönt eller polisen med tecken visar att körning är tillåten i den gåendes färdriktning. Som gående räknas även bl.a. den som leder cykel eller moped.

Om det på en väg finns särskilda banor för olika trafikslag ska föraren använda den bana som är avsedd för fordon av aktuellt slag. Moped klass II ska köras på cykelbana om inte annat anges genom utmärkning. Hastigheten på cykelbana ska anpassas så att det inte uppstår fara eller olägenhet för övrig trafik på denna.

Cyklister och mopedförare av moped klass II får endast använda cykelbana på höger sida av vägen i färdriktningen, om inte annat framgår av utmärkning.

Cykel eller moped klass II får inte föras på cykelbana om fordonet på grund av sin bredd i olastat eller lastat skick kan vara till betydande olägenhet för andra som färdas på cykelbanan.

Det finns en möjlighet för behörig instans att meddela bestämmelser om cyklisters användning av trottoar och gångbana. I dessa fall ska den del av trottoaren eller gångbanan som cyklister får färdas på och den del som är förbehållen gående vara klart åtskilda. Förare ska med hänsyn till annan trafik och förhållandena i övrigt hålla så långt till höger som möjligt.

Omkörning ska ske till vänster som huvudregel. Cyklist och förare av moped klass II får dock köra om fordon av annat slag till höger.

Vad avser väjningsplikt gäller följande. Förare ska iaktta särskild försiktighet i vägkorsningar. När en förare färdas in på eller korsar en väg har föraren väjningsplikt i förhållande till övrig trafik från båda håll (ovillkorlig väjningsplikt) om detta anges genom utmärkning. Ovillkorlig väjningsplikt gäller också när någon kommer från bl.a. en parkeringsplats, fastighet, bensinstation eller annat liknande område utanför väg, från bana, gågata, markväg eller liknande och från väg som korsar trottoar, cykelbana eller vägren som är upphöjd över körbanan på den väg som föraren kör in på.

Cyklist eller mopedförare som kör in på eller korsar en väg från en cykelbana som inte är anlagd i anslutning till en väg samt cyklist och mopedförare som svänger ut på körbanan från en cykelbana har på motsvarande sätt ovillkorlig väjningsplikt.

När förare i andra fall färdas på ett sådant sätt att de skär varandras färdriktning har föraren av det fordon som har det andra fordonet till höger väjningsplikt (högerregeln) om inte annat följer av en särskild bestämmelse.

Förare som har väjningsplikt ska på ett tydligt sätt genom att i god tid sänka hastigheten eller stanna visa att de kommer att följa väjningsplikten. Färden får fortsättas endast när det med hänsyn till andra fordons placering på vägen, avståndet till dem och deras hastighet kan ske utan fara eller olägenhet.

Förare får inte svänga till vänster innan det kan ske utan olägenhet för trafik i motsatt färdriktning. När en förare ska svänga höger får denne inte vara en olägenhet för cyklister eller mopedförare som ska rakt fram. Om det i anslutning till vägen finns en cykelbana där körning i båda riktningarna är tillåten (dubbelriktad cykelbana) får förare inte svänga vänster innan det kan ske utan olägenhet för cyklister och mopedförare som ska rakt fram. Detsamma gäller vid högersväng i förhållande till mötande cyklister och mopedförare. Motsvarande regler gäller vid korsande av körbana eller då förare lämnar körbanan utanför vägkorsning.

Förare som möter eller kör förbi gående ska ge den gående möjligheten att vika åt sidan och i övrigt ge den gående tillräckligt utrymme på vägen. Förare som färdas över trottoar eller gångbana eller på annat sätt färdas in på körbana efter att ha kört ut från en fastighet vid vägen ska släppa fram gående. Detsamma gäller när

förare kör in på eller korsar gågata. Vid färd på gågata ska förare visa särskild vaksamhet och hänsyn till de gående.

Vid busstopp som är beläget i kanten av cykelbana där passagerarna inte hämtas eller släpps av på särskilt där för avsett område ska de som färdas på cykelbanan sakta in och om det behövs stanna för på- eller avstigande.

Vid sväng i vägkorsning får förare inte vara till fara för gående som korsar körbanan som ska användas under den fortsatta färden. Motsvarande gäller vid korsande av eller när ett fordon lämnar en körbana utanför vägkorsning.

Cyklister får inte färdas i bredd. Om det finns tillräckligt med plats får två cyklister köra i bredd om detta kan ske utan fara eller onödig olägenhet. Om någon visar att den tänker köra om får cyklister inte färdas i bredd om inte trafikförhållandena tillåter eller nödvändiggör det. Cyklar med tre eller flera hjul får aldrig färdas i bredd med annan cykel.

Cyklist ska alltid färdas till höger på den bana som är belägen längst till höger i färdriktningen. Banan bredvid kan dock användas vid omkörning om det är nödvändigt och omkörning inte kan ske till höger.

I vägkorsning ska en cyklist som ska rakt fram eller ska svänga vänster fortsätta att hålla till höger. Om en eller flera av banorna är avsedda för de som ska svänga höger är det dock tillåtet för en cyklist att placera sig vid linjen mellan den närmaste bana som inte är avsedd för högersvängande och bana för högersvängande. Cyklist som ska svänga vänster ska fortsätta genom korsningen till motsatt sida och får svänga först när det kan ske utan olägenhet för övrig trafik. Detta gäller oaktat anvisningar om det inte framgår av denna att den gäller för cyklister. Samma regler gäller i princip vid korsande av eller när cyklist lämnar körbanan utanför vägkorsning.

Vid färd ska en cyklist ha båda fötterna på pedalerna och minst en hand på styret.

Det är förbjudet att cykla på trottoar eller gångbana om inte annat följer av regler som utfärdas av behörig instans. Cyklister får dock korsa trottoar eller gångbana.

Cyklister får inte under färd hålla fast i annat fordon eller i förare eller passagerare av annat fordon. Barn under sex år får inte cykla utan att vara i sällskap och under kontroll av en person som fyllt femton år. På en cykel får inte färdas fler personer än vad cykeln är konstruerad för. Närmare föreskrifter kan meddelas på området. På cykel får inte medföras föremål som är längre än tre meter eller

bredare än en meter. Föremål som medförs får inte hindra cyklisten från att ha full kontroll över cykeln eller från att ge tecken. Mer detaljerade bestämmelser finns i bekendtgørelse om cyklers indretning og udstur m.v.

9.4.2 Norge

De norska trafikreglerna återfinns i Forskrift om kjørende og gående (Trafikkregler, FOR 1986-03-21 nr 747). Författningen gäller för all trafik på väg.

I författningen definieras bl.a. gångbana (gangveg) och cykelbana (sykkelveg) som väg som genom vägmärke är avsedd för gående, cyklande eller kombinerad gång- och cykeltrafik. Vägen är skild från annan väg genom gräsmatta, dike, staket, kantsten eller på annat sätt. Även cykelfält (sykkelfelt) definieras i författningen. Cykelfält är enligt definitionen ett körfält som genom vägmärke och utmärkning är avsett för cyklister. Som gående räknas bl.a. den som leder cykel eller moped.

Förare ska använda körbanan. Det är förbjudet att köra på trottoar eller gångbana. Andra förare än cyklister får inte använda cykelbana eller cykelfält. Cyklister får bara använda cykelfält på höger sida av vägen.

Cykling får ske på gångbana, trottoar eller över övergångsställe när gångtrafiken är ringa och det inte utgör någon fara att cykla och inte heller innebär ett hinder för gående. När cykling sker på dessa områden ska vid passering av gående detta ske på tillräckligt avstånd och i princip i gångfart.

I den utsträckning som omständigheterna tillåter det ska fordon föras på höger sida av vägen. På körbana med två eller flera körfält i körriktningen ska höger fält användas när inte trafikreglerna påbjuder eller tillåter att fält till vänster används. Cykel eller annat fordon som inte är motorfordon får föras i högra vägrenen.

Cyklister och förare av mopeder med två hjul får föras i kollektivkörfält.

På körbana med två eller flera körfält i körriktningen ska förare i god tid köra in i fältet längst till höger vid högersväng och vid sväng till vänster i fältet längst till vänster. Cyklister som ska svänga vänster, får hålla till höger på vägen och svänga när det är lämpligt. Cyklisten har väjningsplikt i förhållande till andra trafikanter. En sådan sväng får göras trots anvisning om körfält genom vägmärken

eller markering i vägbanan när inte anvisning riktar sig specifikt till cyklister.

Den trafikant till vars förmån väjningsplikt gäller, får inte hindras eller störas. Den som har väjningsplikt, ska tydligt visa att han eller hon avser att iaktta väjningsplikten genom att i god tid sänka hastigheten eller stanna. Förare har väjningsplikt mot fordon som kommer från höger. Detsamma gäller när förare som ska svänga till vänster kommer att få fordon på sin högra sida. Förare som ska svänga har väjningsplikt mot gående eller cyklister på den väg som föraren ska köra in på. Förare som kommer från parkeringsplats, hållplats, torg, fastighet, bensinstation, gågata, gårdsgator eller liknande område har väjningsplikt i förhållande till andra trafikanter. Detsamma gäller den som kommer från markväg eller annan väg som inte är öppen för allmän trafik, eller som svänger ut på körbanan från vägren.

Förare som ska in på eller korsa väg och kommer från cykelbana, gångbana eller trottoar, har väjningsplikt i förhållande till trafikant som befinner sig på vägen. Förare som vill byta körfält har väjningsplikt gentemot förare som befinner sig i det fält som föraren ska byta till eller som måste korsas. Motsvarande gäller den som ska köra ut från vägkant eller på annat sätt ändra fordonets riktning i sidled.

Förare ska ge gående tillräckligt med utrymme på vägen. Förare som korsar gångväg eller trottoar har väjningsplikt mot gående. Detsamma gäller vid körning på gågata eller gårdsgata. Vid obebakade övergångsställen där trafiken inte regleras av polis eller genom trafiksignal har förare väjningsplikt i förhållande till gående som befinner sig på övergångsstället eller är på väg ut på det.

Cyklist som ska köra om buss till höger vid hållplats ska lämna företräde åt passagerare.

Omkörning ska ske till vänster. Cyklister får dock köra om annat fordon än cykel till höger.

På gågata eller gårdsgata får hastigheten inte överskrida gångfart. Gående ska använda gångbana, trottoar eller vägrenen. Om det inte är lämpligt på grund av hastigheten etc. eller möjligt att göra det, kan gående använda cykelbana, cykelfält eller körbana. Gående som använder körbana, ska gå längst till vänster i färdriktningen, men längst till höger om den gående leder en cykel. Motsatt sida av körbanan kan användas när den gående annars skulle utsättas för fara eller om särskilda förhållanden föranleder det. Gående ska korsa körbanan på övergångsställe, via gångbro eller gångtunnel när sådana finns i närheten. Annars ska gående gå rakt över körbanan

och i första hand i anslutning till en vägkorsning. Innan en gående korsar en körbana utanför övergångsställe ska den gående förvissa sig om att det inte orsakar fara för eller onödigt hindrar eller stör andra trafikanter. Detsamma gäller på cykelbana.

Särskilda bestämmelser om hur en cykel ska vara utrustad och konstruerad finns i Forskrift om krav til sykkel (FOR-1990-02-19-119).

9.4.3 Finland

Bestämmelserna nedan återfinns i vägtrafiklag 3.4 1081/267.

Fordon ska framföras på körbana. Om det vid vägens högra sida finns en vägren där körning utan olägenhet går för sig ska cykel och annat inte motordrivet fordon samt moped dock framföras på vägrenen.

Barn under tolv år får framföra cykel på gångbanan. Gångtrafiken får dock inte förorsakas oskäligen störning därav. Då särskilda skäl påkallar det får fordon tillfälligt framföras även på annan än för fordonet avsedd del av väg, om detta inte föranleder fara eller avsevärd olägenhet.

En cyklist eller mopedist som ämnar svänga vänster får fortsätta att hålla till höger vid korsande av körbanan. Han får dock svänga vänster först när detta kan ske utan att den övriga trafiken orsakas hinder, och han ska lämna korsningen längs högra kanten.

När fordon närmar sig korsning, ska föraren iaktta särskild försiktighet. Han ska väja för fordon som samtidigt närmar sig från höger på annan väg. Förare av fordon som svänger i korsning ska väja för cyklist, mopedist och gående som korsar den körbana, på vilken han ämnar köra in. Likaså ska förare som på annan plats än i korsning ämnar lämna körbanan eller annars korsa den väja för cyklist, mopedist och gående som använder vägkanten. Förare som svänger till vänster ska dessutom väja för den mötande trafiken. Föraren ska dock alltid väja för den övriga trafiken när han kommer in på en väg från en gårdsgata, gågata, gårdsplan, parkeringsplats, servicestation eller något annat motsvarande område eller från en stig, ägoväg eller någon annan mindre väg eller från en snöskoterled. Cyklister och mopedister ska om annat inte följer av de regler som ovan beskrivits väja för den övriga trafiken när de kommer in på en körbana från en cykelbana. Cyklist och mopedist får köra om annat fordon än cykel eller moped till höger.

Vid möte med eller omkörning av gående, cyklist eller mopedist ska förare av fordon lämna denne med ett beaktande av fordonets storlek och hastighet tryggt utrymme på vägen.

Cyklister eller mopedister på cykelbana, som vid hållplats för buss eller spårvagn ämnar passera buss eller spårvagn som där stannat, ska lämna fri passage för på- och avstigande passagerare.

På en gågata är det tillåtet att cykla. Körhastigheten på en gågata ska anpassas till gångtrafiken och får inte överskrida 20 km i timmen. Förare av fordon ska på gågata lämna gående fri passage.

Gående ska använda gångbana eller vägren. Gående får dock inte på gångbana leda cykel eller moped, föra sparkstötting, åka skidor, åka skridskor eller bära skrymmande börda, om detta kan medföra avsevärd olägenhet för andra gående. Där gångbana eller vägren inte finns eller då gångbana eller vägren inte är framkomlig utan olägenhet, ska gående använda cykelbana eller körbanans kant. Gående på cykelbanan ska i allmänhet använda cykelbanans kant. Gående ska på körbana i främsta rummet begagna dess vänstra kant, om inte högra kanten med hänsyn till färdleden eller som av andra skäl är tryggare. Den som leder cykel eller moped får dock begagna körbanans högra kant.

Cyklister och cykelpassagerare ska i allmänhet under körning använda skyddshjälm.

Med cykelbana avses för cykeltrafik avsedd, med vägmärke angiven, från körbanan i konstruktionshänseende avskild eller särskild del av väg eller särskild väg. Cykelbana som anges med vägmärke får inte användas av andra fordon och ska användas av cyklister i färdriktningen. Körning med moped är dock tillåten om det anges med en tillägsskylt. Om det finns en cykelbana endast på vänstra sidan av vägen och det med hänsyn till färdleden eller av andra skäl är tryggare att använda vägrenen eller högra kanten på körbanans högra sida får en cyklist på en kort sträcka använda vägrenen eller körbanans högra kant. Vid körning på cykelbana ska i tillämpliga delar iaktas vad som i vägtrafiklagen sägs om körning på körbana. Detta framgår av vägtrafiklagen i kombination med vägtrafikförordning 5.3 1982/182.

Med cykel får inte transporteras fler personer än vad cykeln är konstruerad för. Med tvåhjulig cykel får den som har fyllt femton år transportera ett högst tio år gammalt barn och den som fyllt arton år två högst sexåriga barn. Transport av barn är dock tillåten endast om cykeln har en för barnet lämpad sists och ändamålsenliga fotskydd. Vid transport av två barn ska cykeln ha två separata

bromsanordningar. Med släpvagn till cykel får den som fyllt femton år transportera ett högst tio år gammalt barn och den som fyllt arton år två högst sexåriga barn. Transport av barn i släpvagn till cykel är dock endast tillåten om släpvagnen har ett för barnet lämpad sists samt ändamålsenlig konstruktion och ett ändamålsenligt skydd som hindrar barnet från kontakt med släpvagnens rörliga delar samt med vägen. Cykeln ska dessutom ha två separat bromsanordningar. Detta framgår av förordning om användning av fordon på väg 4.12.1992/1257.

9.4.4 Nederländerna

Förare ska hålla så långt till höger som möjligt. Cyklister får färdas två i bredd.

Gående ska använda trottoar eller gångbana. Om det saknas trottoar eller gångbana ska gående använda cykel- eller mopedbana. Om inte heller sådana finns ska den gående använda vägrenen eller kanten av körbanan.

Cyklister ska använda cykelbanan när den är obligatorisk. Att det är obligatoriskt att använda banan framgår av vägmärke som motsvarar det vägmärke som i Sverige talar om att det är en påbjuden cykelbana. Om det inte finns någon cykelbana ska cyklister använda körbanan. Cyklister får använda icke obligatoriska cykelbanor. Dessa märks ut med en särskild skylt som saknar motsvarighet i Sverige. Förare av cyklar med mer än två hjul och förare av cyklar med cykelkärror som är bredare, inkluderat last, än 0,75 meter får använda körbanan.

Cyklister måste köra om andra cyklister till vänster. De får köra om andra fordon som rör sig långsammare.

I vägkorsningar ska förare lämna företräde åt trafik som kommer från höger. Regeln gäller inte förare som kommer från obelagda vägar i förhållande till förare på belagda vägar. I dessa fall ska den som färdas på den obelagda vägen lämna företräde och i förhållande till spårvagnar.

9.4.5 Internationella konventioner

Sverige har anslutit sig till bl.a. två internationella konventioner som på olika sätt påverkar den svenska lagstiftningen.

Konventionen om vägtrafik

Konventionen om vägtrafik, Wien den 8 november 1968 (SÖ 1989:1) har som syfte att underlätta internationell vägtrafik och öka trafik-säkerheten genom enhetliga trafikregler. Genom att ratificera konventionen åtar sig en stat att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de trafikregler som gäller inom statens territorium till väsentlig del överensstämmer med bestämmelserna i konventionen. Under förutsättning att de nationella bestämmelserna inte på något sätt strider mot bestämmelserna i konventionen får en stat införa bestämmelser som inte återfinns i konventionen och en stat behöver inte införa ansvarsbestämmelser vid brott mot bestämmelser som återfinns i konventionen.

I konventionen finns ett antal trafikregler som till största delen återfinns i den svenska lagstiftningen. I konventionen finns också vissa bestämmelser som möjliggör nationella undantag från konventionens bestämmelser. Vidare finns vissa särskilda regler för cyklister och förare av mopeder och motorcyklar i konventionen. De sistnämnda redogörs det kort för nedan, medan undantagen liksom de allmänna trafikreglerna kommer att beröras ytterligare senare i den mån det är relevant med hänsyn till utredningens bedömningar och eventuella förslag.

Stater som anslutit sig till konventionen kan välja huruvida det ska vara förbjudet för cyklister att färdas två eller flera i bredd. Vidare ska det vara förbjudet för cyklister att cykla utan att hålla i styrstången med minst en hand, låta sig dras av annat fordon eller transportera föremål som försvårar cyklingen. Detsamma gäller mopedförare förutom att de ska ha båda händerna på styrstången.

Det är enligt konventionen inte tillåtet för cyklister och mopedförare att medföra passagerare, men anslutna stater kan medge undantag från bestämmelsen. Slutligen får fördragsslutande stater förbjuda cyklister att använda andra delar av körbanan när det finns cykelbana. Under samma förhållanden får de tillåta att mopedförare använder cykelbanan och om så anses tillrådligt förbjuda dem att använda andra delar av körbanan.

Konventionen om vägmärken och signaler

Konventionen om vägmärken och signaler, Wien den 8 november 1968 (SÖ 1989:2) trädde för Sveriges del i kraft i juli 1986. Genom konventionen erkände de fördragsslutande staterna att internationell enhetlighet i fråga om vägmärken, signaler och symboler samt vägmarkeringar är nödvändig för att underlätta internationell vägtrafik och öka trafiksäkerheten.

I konventionen finns ett antal definitioner. Genom att ratificera konventionen godtar de fördragsslutande staterna det system av vägmärken, signaler och symboler samt vägmarkeringar som beskrivs i konventionen. Vidare åtar sig staterna att inte använda andra märken, symboler eller markeringar för att ange en viss regel eller ge en viss upplysning, om konventionen för denna regel eller upplysning föreskriver ett märke, en symbol eller en markering. Det står dock staterna fritt, att för att ange en regel eller ge en viss upplysning till vägtrafikanter, använda det märke, den symbol eller den markering som staten önskar om konventionen inte föreskriver något märke, någon symbol eller markering till vägtrafikanter. Detta gäller under förutsättning att ifrågavarande märke, symbol eller markering inte ges en annan innebörd än i konventionen och att den överensstämmer med konventionens system.

I artikel 8 anges att systemet av vägmärken och signaler i konventionen, för att underlätta för internationell förståelse av vägmärken, bygger på användning av former och färger som är utmärkande för varje kategori av märken (t.ex. varningsmärken) och, där så är möjligt, på användning av grafiska symboler i stället för text.

Konventionen förbjuder inte tillägg av en text på en rektangulär tavla under märket eller på en rektangulär tavla med märket för att underlätta tolkningen av märken.

Om behöriga myndigheter anser det lämpligt att förtydliga innebörden av ett märke eller en symbol eller begränsa deras giltighet till vissa tider, så kan det ske genom text som finns i annex I till konventionen eller genom en tilläggstavla. Om en förbudstavla ska begränsas till vissa trafikantkategorier eller vissa trafikantkategorier ska undantas, så görs detta genom tilläggstavlorna i annex I, sektion H, punkten 4. I vissa fall finns i konventionen märken som i sig begränsar förbudet till vissa trafikantkategorier.

Stater som anslutit sig till konventionen kan begära ändring i konventionen enligt ett visst system.

9.5 Definitioner m.m.

Min bedömning: Det saknas, utöver vad som framgår av mina förslag nedan och vilket är en följd av dessa, skäl att införa nya beteckningar eller ändra befintliga sådana i lagen om vägtrafikdefinitioner eller förordningen om vägtrafikdefinitioner. Följande beteckning föreslås i anslutning till andra förslag att ändras: *cykelöverfart*. Vidare föreslås följande nya beteckning: *cykelgata*.

9.5.1 Utgångspunkter och bakgrund

I lagen om vägtrafikdefinitioner och förordningen om vägtrafikdefinitioner anges betydelsen av ett antal beteckningar som är kopplade till trafikmiljön. I lagen om vägtrafikdefinitioner anges huvudsakligen betydelsen av olika fordons- och viktbegrepp, medan förordningen huvudsakligen avser vägbegrepp. Beteckningarna används sedan i andra författningar inom trafiklagstiftningsområdet och har då, om så anges i den författningen, den betydelse som lagen eller förordningen om vägtrafikdefinitioner föreskriver. Motsvarande terminologi används inte alltid inom planeringslagstiftningen utan där används delvis andra begrepp eller samma beteckningar men oftast med i vart fall delvis annan betydelse. Trots denna skillnad i terminologi finns det, vilket redogjorts för tidigare, ett klart samband mellan trafiklagstiftningen och den lagstiftning som, avser den fysiska planeringen. Det är naturligt att terminologin, varvid avses den i lagtext, den fackmässiga och den vardagliga, skiljer sig åt. Många gånger vållar det säkert inte heller i praktiken några problem. Det är dock viktigt att de som arbetar med planering och de som arbetar med trafiklagstiftning känner till varandras terminologi och förstår den och dess inverkan på det egna området. Detta är viktigt att känna till eftersom den omständigheten att en yta i planeringen bestäms vara avsedd för ett visst ändamål senare får återverkningar på hur ytan faktiskt utformas och på vilka trafikregler som blir tillämpliga samt i vilken mån särskilda trafikregler kan och behövs meddelas genom särskilda trafikföreskrifter. Förutom att det förekommer skilda begrepp mellan de olika professionerna förekommer det också inom varje profession begrepp som inte är definierade i lag. Detta är inte ovanligt och har delvis sin förklaring i att det bl.a. finns ett behov av att beteckna olika utformningsvarianter av något som egentligen är en och

samma företeelse inom trafiklagstiftningen. Slutligen förekommer det också i lag begrepp som inte definieras och ytterst får dessa sitt innehåll i domstolspraxis.

Att olika begrepp används i olika sammanhang och ibland i olika betydelse är naturligt och oftast orsakar det som sagt inte några problem. Detsamma gäller att alla begrepp inte har en rättslig definition. Det är heller inte realistiskt att definiera alla relevanta beteckningar rättsligt.

Som exempel på begrepp som inte definieras i lag och som är av betydelse för cyklingsfrågan kan nämnas cykelväg, cykelstig (sommarcykelväg), cykelpassager, genomgående cykelbana (korsande cykelbana), supercykelväg och cykelmotorväg. Dessa begrepp kan vara mer eller mindre etablerade och ha en mer eller mindre klar betydelse. Vissa av dem har definierats i olika handböcker eller på något annat sätt åsatts en särskild betydelse inom en viss profession. Många gånger har då även utformningsmodeller kopplats till begreppen.

Under utredningens gång har från olika håll framförts att vissa av dessa begrepp borde föras in och/eller definieras i lagstiftningen, antingen i planlagstiftningen eller i trafiklagstiftningen alternativt i bådadera. Frågan om införandet av begreppet cykelväg i planlagstiftningen har behandlats i kapitel 7. Nu aktuellt avsnitt handlar i stället om behovet av att införa nya beteckningar i trafiklagstiftningen.

Som skäl för att vissa ytterligare begrepp borde definieras i lag har givetvis bl.a. anförts att detta skulle bidra till större tydlighet och klarhet och enhetlighet i användningen av begreppen, men också i förlängningen bidra till en mer likartad utformning samt ökade möjligheter att koppla en standard till cykelvägnätet. Ett annat skäl som lyfts fram är att cyklingen och dess behov skulle framstå tydligare om det i lagstiftningen fanns fler beteckningar av betydelse inom cyklingsområdet.

9.5.2 Överväganden

Gemensamt för de begrepp som det under utredningstidens gång framställts önskemål om att definiera i trafiklagstiftningen är att de inte används i lagstiftningen i dag, vilket innebär att i princip inga särskilda rättsregler är kopplade till dem. Det bör dock påtalas att det finns de som menar att begreppet ”korsande cykelbana” som

återfinns i 3 kap. 53 § trafikförordningen och som reglerar var fordon inte får stannas eller parkeras skulle syfta på genomgående cykelbanor. En annan gemensam faktor för flera av begreppen (t.ex. cykelväg, cykelstig och supercykelväg) är att de beskriver olika utformningsvarianter av vad som juridiskt är en cykelbana.

Begreppen används inte i trafiklagstiftningen och ur den aspekten fyller de inte heller någon funktion för förståelsen av denna. De är inte heller kopplade till någon rättsregel. I stället är de kopplade till utformningen av anläggningar som redan definieras i trafiklagstiftningen. Med hänsyn till det nu sagda finner jag inte skäl att i trafiklagstiftningen definiera dessa. För att det ska finnas anledning att definiera ett begrepp i lag bör begreppet enligt min uppfattning fylla en funktion för lagstiftningen i sig. Så är inte fallet här. Däremot är det korrekt att det finns mycket att vinna med en enhetlig begreppsanvändning och med att begrepp därtill har en klar innebörd. Begrepp kan dock definieras på annat sätt än i lag och också mer ändamålsenligt i t.ex. handböcker om utformning. Många myndigheter har i dag s.k. ordbanker där begrepp som är centrala i professionen ges sin betydelse. Det är också viktigt, såsom påtalats, att begreppen på olika sätt kopplas till en faktiskt enhetlig utformning. Detta är egentligen det mest centrala. Även detta uppnås bättre genom att man inom professionen definierar begreppen i handböcker eller liknande och där också kopplar begreppen till den faktiska utformningen.

Det viktigaste är egentligen inte begreppen i sig utan att det i planering, utformning och trafikreglering finns ett helhetstänk innebärande att de beslut som fattats i planeringen speglas i utformningen och att det i utformningen beaktas vilka regler i trafiklagstiftningen som utlöses. I det sammanhanget är det centralt att veta vad ett utformningsbegrepp definieras som juridiskt i trafiklagstiftningen. Detta är dock inte en fråga som kan lösas genom lagstiftning och införande av definitioner i lag utan denna fråga måste i stället lösas genom samverkan och ett arbete med att ta fram definitioner på ett annat sätt samt kunskapsspridning.

Därutöver bör något särskilt sägas om begreppet genomgående cykelbana. Genomgående cykelbana benämns dock ibland också korsande cykelbana eller genomgående gång- och cykelbana eftersom det många gånger även finns en gångbana i direkt anslutning till denna typ av cykelbanor. Åtgärden har visat sig ha god effekt på säkerheten. Som jag uppfattat det är detta egentligen ett begrepp som används främst av planerare. Utformningen av genomgående

cykelbanor varierar, men i princip kan begreppet förklaras som en cykelbana som fortsätter i samma höjd och vars beläggningsyta genomgående är densamma och som saknar kantstensförlängningar. Inte heller får det finnas vägmarkeringar för cykelöverfart eller övergångsställe på platsen och det får inte heller finnas vägmarkering som varnar för gupp i anslutning till en genomgående cykelbana. Oftast agerar trafikanter korrekt i anslutning till genomgående cykelbanor utan att fundera över vilken regel som gäller.

Begreppet är enligt min uppfattning ett sätt att beskriva en viss utformning av en cykelbana. Med den utformningen blir enligt förordningsmotiven som det får förstås 3 kap. 59 § trafikförordningen tillämplig, dvs. cyklisterna har företräde framför övriga fordon. I kommentaren sägs inget om hur 3 kap. 59 § förhåller sig till 3 kap. 21 § trafikförordningen eller om det skulle behövas en eller flera lokala trafikföreskrifter för att regeln i 3 kap. 59 § trafikförordningen skulle gälla. Uttalandet gjordes i anslutning till att det diskuterades om samma väjningspliktsregler skulle gälla vid cykelöverfarter som vid övergångsställen och det som sas var att de flesta behov hos cyklisterna i detta avseende med hänsyn till framkomlighet redan kunde tillgodoses genom att i den praktiska planeringen använda tre olika nivåer; genomgående cykelbana (cykelbanan utförs genomgående över körbanan och fordonen på körbanan har väjningsplikt enligt nuvarande 3 kap. 59 § trafikförordningen), lokal trafikföreskrift om väjningsplikt för förare på körbanan (genom en lokal trafikföreskrift föreskrivs väjningsplikt för förare på en körbana mot cyklister som kommer från en cykelbana ut på en cykelöverfart, cykelbanan utmärks med ett vägmärke) och väjningsplikt för cyklande från cykelbana (nuvarande 3 kap. 21 § andra stycket 3 trafikförordningen). Cyklister skulle alltså liksom tidigare när de färdades in på väg från cykelbana ha väjningsplikt mot fordon på vägen. Fordonsförare hade dock vissa skyldigheter i de fall cyklisten färdas ut på en cykelöverfart (nuvarande 3 kap. 61 § andra stycket trafikförordningen).

Jag ser sammantaget inte skäl att definiera begreppet genomgående cykelbana i lag dels av det skälet att begreppet redan behandlats i tidigare förarbeten, dels av samma skäl som anförts beträffande varför jag inte heller ser anledning att definiera övriga begrepp i lag. Liksom beträffande dessa finns det beträffande genomgående cykelbanor en problematik kopplad till att dessa inte utformas enhetligt. Min åsikt är dock att detta bör lösas på annat sätt än genom att begreppen definieras i lag. Skälen härför framgår ovan.

När det gäller just genomgående cykelbana skulle det också vara mycket svårt att formulera en klar och tydlig rättslig definition. Försök har gjorts inom ramen för utredningen, men efter en tid kunde konstateras att införandet av en definition i stället skulle kunna bidra till ytterligare oklarhet och att begreppet bör förbli ett utformningsbegrepp och inte ett trafiklagstiftningsbegrepp, särskilt sett mot bakgrund av förslaget längre fram om cykelöverfarter. Införandet av en definition i lag skulle inte heller öka tydligheten för enskilda trafikanter.

I sammanhanget kan det finnas skäl att påtala att mitt förslag beträffande cykelöverfarter enligt min uppfattning inte påverkar möjligheten att utforma en cykelbana som en genomgående cykelbana.

Sammantaget anser jag alltså inte att behov föreligger att införa nya beteckningar eller ändra betydelsen av redan existerande beteckningar i lagen eller förordningen om vägtrafikdefinitioner i större omfattning än vad som framgår av mina förslag nedan. Redan nu kan dock sägas att jag föreslår att betydelsen av beteckningen cykelöverfart ska ändras och att beteckningen cykelgata ska införas i förordningen. Orsaken till att jag föreslår detta är en följd av att jag också föreslår ändrade regler vid cykelöverfarter samt införandet av en ny typ av yta för cyklister, cykelgata.

9.6 Cyklistens plats i trafikmiljön

Mina förslag: 3 kap. 6 § andra stycket trafikförordningen ändras så att cyklar med fler än två hjul eller cykel som drar en cykelkärra eller en cykel som har en sidvagn kopplad vid sidan får, utöver vad som framgår av 3 kap. 6 § andra stycket 1, använda körbanan även om det finns en cykelbana om särskild försiktighet iakttas och det är lämpligare med hänsyn till fordonets bredd. Bestämmelsen ändras också redaktionellt så att nu föreslagna ändring förs in i 3 kap. 6 § andra stycket 2 och nuvarande punkten 2 förs in i en ny punkt 3 i samma stycke.

3 kap. 12 § trafikförordningen ändras genom att det uttryckligen i paragrafen anges att skyldigheten att använda vägrenen enligt första stycket 1–4 endast gäller om vägrenen är av tillräcklig bredd och i övrigt lämplig att använda. Vidare ändras bestämmelsen redaktionellt så att den föreslagna ändringen förs in i andra stycket och andra och tredje stycket enligt dagens

lydelse som en följd härav flyttas till tredje stycket respektive förs in i ett nytt fjärde stycke.

I trafikförordningen införs en ny paragraf, 3 kap. 12 a §, genom vilken det blir tillåtet för barn att, om cykelbana saknas, till och med det år de fyller åtta år, använda gångbana vid färd med cykel.

I trafikförordningen införs en ny bestämmelse, 8 kap. 1 a §, genom vilken en möjlighet att inrätta cykelgator införs. På en cykelgata ska motordrivna fordon anpassa sin hastighet till cykeltrafiken, fordon får inte parkeras på någon annan plats än särskilt anordnade parkeringsplatser och förare som från en väg kör in på en väg som är cykelgata har väjningsplikt mot fordon på cykelgatan föraren kör in på.

Som en följd av att cykelgata införs ändras 10 kap. 1 § andra stycket 2 trafikförordningen på så sätt att de särskilda trafikreglerna även får gälla att en viss väg eller vägsträcka eller samtliga vägar inom ett område ska vara cykelgata. Vidare ändras 10 kap. 1 § andra stycket 16 trafikförordningen så att blir det möjligt att meddela särskilda trafikregler beträffande förbud mot att stanna eller parkera fordon eller tillåtelse att stanna eller parkera fordon med avvikelse även från den nya bestämmelsen 8 kap. 1 a § trafikförordningen.

Som ytterligare en följd av att begreppet cykelgata införs ändras 14 kap. 3 § 1 f. och 14 kap. 6 § 1 d. så att förare av ett motordrivet fordon respektive förare av ett fordon som inte är motordrivet och sådan trafikant som avses i 1 kap. 4 § första stycket, som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 8 kap. 1 a § 3 trafikförordningen, dvs. väjningsplikten, kan dömas till penningböter.

Vidare ändras 2 § förordningen om vägtrafikdefinitioner som en följd av att cykelgata införs så att det i bestämmelsen förs in en ny beteckning, cykelgata, vars betydelse anges till en väg eller en vägsträcka som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara cykelgata och som är utmärkt med vägmärke för cykelgata.

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att i samråd med SKL inventera vägrenarna i de delar de ingår i cykelinfrastrukturen i syfte att kartlägga behovet av åtgärder för att uppnå en god cykelinfrastruktur med ökad tillgänglighet och säkerhet för cyklister som följd. Resultatet av inventeringen tillsammans med förslag till åtgärder, en handlingsplan samt en tidsplan för genomförandet ska redovisas till regeringen. Uppdraget bör

också innefatta att se över gällande rekommendationer för utformning och underhåll av vägrenar samt vid behov föreslå förändringar. I arbetet bör även kommuner, regioner och cykelorganisationer erbjudas att delta.

Regeringen bör också ge Transportstyrelsen och Trafikverket ett gemensamt uppdrag att, i samråd med SKL, sprida kunskap om gällande reglering avseende enkelriktat och möjligheterna inom ramen för denna reglering att i vissa fall möjliggöra cykling i båda riktningarna.

Slutligen bör regeringen ge Transportstyrelsen i uppdrag att ta fram ett nytt vägmärke för cykelgata och ett nytt vägmärke för cykelgata upphör.

Min bedömning: Wienkonventionen om vägmärken och signaler tillåter inte att vägmärket förbud mot infart med fordon kombineras med en tilläggstavla som undantar cykel från förbudet. Andra möjligheter finns att tillåta cykling i båda trafikriktningarna.

6 kap. 1 § trafikförordningen ger tillräckliga möjligheter för cyklister att färdas i bredd.

9.6.1 Inledning

Många cyklister upplever trafiksituationen som otrygg, särskilt i blandtrafik om motorfordonstrafiken är stor. Enligt en norsk studie från 2004 kände sig tre procent av cyklisterna mycket otrygga och 25 procent otrygga. Allmänt sett kan sägas att blandtrafik ökar känslan av otrygghet hos cyklister, medan separering ökar den upplevda tryggheten. Liksom i Sverige har i Norge gjorts satsningar på att separera cyklister från motortrafiken, antingen genom cykelfält eller genom separata cykelvägar. Syftet är att öka cyklisterna känsla av trygghet, öka framkomligheten och tillgängligheten samt minska olycksrisken.³

Liksom i Sverige finns i Norge gång- och cykelväg, cykelväg och cykelfält. Samtliga tre är används för att skilja cykeltrafiken från övrig fordonstrafik. (Mopeder färdas dock i Sverige som huvudregel på samma ytor som cykel). Om det inte finns någon av dessa

³ Transportøkonomisk institutt, Stiftelse Norsk senter for samferdselsforskning, Toi (2011), Trafikksikkerhetshåndboken, kapitel 1.1 Sykkelveger og sykkelfelt, reviderat 2009 av Michael W J Sørensen (<http://tsh.toi.no/index.html?21674>, 2012-03-28).

anläggningar tillgängliga är cyklisterna hänvisade till vägrenen eller körbanan. I Norge är cykling i viss mån tillåten på gångytor.⁴

All cykelinfrastruktur kan rätt utformad bidra till att öka cyklisternas framkomlighet och/eller tillgänglighet. Separata cykelvägar kan ge en genare färdväg och därmed minska restiden, men de kan också skapa omvägar för cyklisten. I Danmark upplevs anläggandet av särskilda cykelvägar av cyklisterna som positivt eftersom cyklisterna upplever det som att cykelvägarna ökar deras framkomlighet. Cykelväg leder ofta till höjd fart bland cyklisterna och restiden minskar med 4 procent. När det gäller cykelväg placerade till vänster eller till höger, cykelboxar och framskjutna stopplinjer påverkar troligen även de cyklisternas framkomlighet positivt.⁵

I korsningar kan cykelvägar och cykelväg utformas på flera olika sätt. En cykelbana kan avslutas före en korsning och i korsningen övergå i ett cykelväg eller också kommer cyklisten när cykelbanan upphör ut i blandtrafik i korsningen. En annan variant är genomgående cykelbana, vilket innebär att cykelbanan förs obruten ut genom korsningen. Ett tredje alternativ är framskjuten stopplinje för cyklisterna och tillbakadragen stopplinje för bilar i korsningar som är signalreglerade. En fjärde lösning är s.k. cykelboxar som kan beskrivas som en utmärkt uppställningsplats för cyklisterna belägen framför motorfordon i signalreglerade korsningar. Vidare kan en cykelväg placeras utanför korsningen så att cyklisterna inte omfattas av en signalreglering i korsningspunkten. Det är också möjligt att anlägga ett cykelväg i körbanans mitt.⁶

Generellt kan sägas att rekommendationen, både i Sverige och internationellt, är att cykelvägar ska anläggas där trafikintensiteten och hastigheten är hög eller i områden utanför tätbebyggt område. Cykelväg är däremot tänkta att användas i tätbebyggda områden där trafiken och hastigheterna kan beskrivas ligga på medelnivå. Cykling i blandtrafik rekommenderas på gator med låg trafikintensitet och där trafiken håller en låg hastighet.⁷

Om anläggandet av en gång- och cykelväg, en separat cykelväg eller ett cykelväg leder till att vägen för motorfordon blir smalare brukar detta få en hastighetsdämpande effekt på motorfordons- trafiken. Två norska undersökningar, även om det finns en viss osäkerhet i resultaten, visar att det på vägar med gång- och cykel-

⁴Tøi (2011), kap. 1.1.

⁵Tøi (2011), kap. 1.1.

⁶Tøi (2011), kap. 1.1.

⁷Tøi (2011), kap. 1.1.

vägar generellt sett hålls en lägre genomsnittlig fart än på vägar där sådana saknas. Även cykelfält verkar leda till att hastigheten på vägen sänks. På vissa vägsträckor längs vilka gång- och cykelvägar anlagts höjs dock tillåten hastighet.⁸

Enligt en internationell kunskapssammanställning som det hänvisas till i Konsultrapporten ökar dubbelriktade cykelbanor antalet cykelolyckor och enkelriktade cykelbanor minskar dem.⁹

Gång- och cykelvägar verkar enligt de studier som finns inte reducera antalet olyckor. Förklaringen till detta är i dagsläget oklar. Det finns också undersökningar som visar att antalet cykelolyckor i stället ökar. En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att gång- och cykelvägar leder till ökad trafik i korsningspunkter och att dessa inte alltid är trafiksäkert utformade. Alla cyklister (och fotgängare) använder inte heller den för dem avsedda gång- och cykelbanan utan använder i stället körbanan och det skulle kunna vara så att de därmed utsätts för en större olycksrisk.¹⁰

Separata cykelvägar bidrar enligt de studier som finns till väldigt små förändringar i det totala antalet olyckor. Denna typ av cykelvägar brukar sägas minska antalet olyckor på sträcka, men tenderar att leda till att olyckorna i stället ökar i korsningspunkter. Hela syftet med separata cykelvägar är att förbättra cyklisters situation, men ändå visar studier att säkerheten inte förbättras utan tvärtom. Olyckorna flyttas från sträcka till korsningar. En förklaring till detta är att motorfordonsförare och cyklister, när de färdas på separata ytor, inte är lika uppmärksamma på varandra som när de delar färdyta. För cyklisterna upplevs cykelvägen som trygg, vilket kan leda till att de uppfattar situationen som säkrare än vad den i realiteten är. Bristande uppmärksamhet är ett annat problem i korsningar där de två trafikantgrupperna möts.¹¹

Vägar försedda med cykelfält har en bättre olycksstatistik än vägar utan cykelfält, men även i anslutning till vägar med cykelfält ökar korsningsolyckorna. I signalreglerade korsningar sägs utmärkning av cykelfält med färg leda till en minskning av olyckorna. En dansk studie visar att det även har betydelse hur färgningen läggs. Enligt studien ska det färgade fältet endast läggas i en arm i korsningen om det ska bidra till olycksreducering. Om flera armar färgläggs blir effekten den motsatta. Även andra utmärkningar på

⁸ Tøi (2011), kap. 1.1.

⁹ Konsultrapporten (2011), s. 89–90.

¹⁰ Tøi (2011), kap. 1.1.

¹¹ Tøi (2011), kap. 1.1.

verkar. Cykelfält kan också placeras på olika sätt, antingen till höger, till vänster eller i vägens mitt. Syftena med placeringen av fälten skiljer sig åt. När ett cykelfält anläggs mitt på vägen är avsikten främst att genom utformningen av trafikmiljön minska antalet olyckor vid högersväng samt göra cyklisterna mer synliga för mötande trafik som ska svänga vänster. Trots att det är en lösning som använts under lång tid finns det inte mycket studier kring denna typ av fälts säkerhet. Cykelfält som placerats antingen till höger eller till vänster på vägen finns det heller inte mycket forskning om, men med en sådan placering är det huvudsakliga syftet att öka framkomligheten för cyklister. Det finns inga utvärderingar av utformningen.¹²

Även den mer närmare utformningen av korsningar påverkar givetvis olycksfrekvensen. I signalreglerade korsningar där cykelvägen avslutas före korsningen och cyklisten leds ut ibland trafik verkar antalet olyckor minska, vilket kan förklaras dels med att trafikantgruppernas uppmärksamhet mot varandra ökar i blandtrafik, dels med att för cyklister minskar känslan av trygghet vilket påverkar deras agerande. Även cykelöverfarter minskar antalet olyckor. Det samma verkar gälla när s.k. framskjuten stopplinje för cyklister eller tillbakadragen stopplinje för bilister används i signalreglerade korsningar. Denna typ av utformning är avsedd att motverka korsningsolyckor mellan cyklister och motorfordon i situationer där motorfordonet ska svänga höger och cyklisten ska fortsätta rakt fram. Genom stopplinjernas olika placering blir cyklisterna mer synliga för motorfordonsförarna som ska svänga höger. S.k. cykelboxar antas öka cyklisters säkerhet genom att de blir mer synliga för övriga trafikanter, men också sänker motorfordonens hastighet. Några särskilda studier om hur cykelboxar påverkar antalet cykelolyckor finns inte, men det finns studier som visar att de inverkar på antalet konfliktsituationer. Antalet konfliktsituationer ökar något i korsningar med cykelboxar, men samtidigt hamnar de cyklister som använder cykelboxen som tänkt inte alls i konfliktsituationer. Det finns också studier som visar att cyklister i relativt liten utsträckning utnyttjar cykelboxar, vilket bl.a. har sin grund i att en stor andel bilister kör förbi den stopplinje som avser dem och ställer sig i boxen för cyklister och därmed stänger av cyklisterna från denna. En förklaring till att vissa bilister agerar på detta sätt kan vara att de vill undvika att få cyklister framför sig eftersom det får

¹² Tøi (2011), kap. 1.1.

negativa konsekvenser för deras egen framkomlighet. Det är också möjligt att agerandet i vissa fall i stället beror på okunskap om hur en cykelbox fungerar. En annan lösning är en separat högerställd cykelväg, en s.k. shunt eller en cykelväg utanför signalreglering. Det finns bara en studie om denna lösning och dess effekt på olyckor, varför det inte går att dra några säkra slutsatser av dess betydelse i detta hänseende. Det finns dock inget som tyder på att utformningen skulle inverka negativt på antalet olyckor mellan cyklister och fotgängare.¹³

Anläggandet av gång- och cykelvägar, cykelvägar och cykelfält kan på sikt tillsammans med andra åtgärder för att öka cyklingen leda till att fler väljer cykeln som transportmedel. Det finns studier som visar att anläggandet av cykelvägar ökar cykel- och mopedtrafiken med 18–20 procent och minskar biltrafiken med 9–10 procent. Även cykelfält ökar cyklingen (5–7 procent), men verkar inte påverka bilismen.¹⁴

9.6.2 Cykelbanan eller körbanan

Bakgrund

Lagbestämmelser av relevans i korthet

Som framgått ovan är huvudregeln att en cyklist och mopedförare av moped klass II ska använda cykelbanan när sådan finns. Ett begränsat undantag finns och innebär att en cyklist och förare av tvåhjuliga mopeder klass II i vissa situationer får använda körbanan även om det finns en cykelbana. Så är fallet om det är lämpligare med hänsyn till färdmålets läge, 3 kap. 6 § trafikförordningen.

I regeringens förordningsmotiv (1985:4) till dåvarande vägtrafikungörelsen konstaterades att cyklister och mopedister inte var tvungna att använda cykelbanan om det var bättre, dvs. mer trafiksäkert, att cykla eller föra mopeden på körbanan. Den situation som främst avsågs var när det längs vänstra sidan i cyklistens färdriktning finns en dubbelriktad cykelbana och cyklisten efter en kortare stäcka ska svänga höger. Han eller hon ska då inte behöva ta sig över vägen till och från cykelbanan.

Även NVK uttalade sig i frågan om användande av olika banor (NU 1966:2) och ansåg det vid den tidpunkten inte var nödvändigt

¹³ Tøi (2011), kap. 1.1.

¹⁴ Tøi (2011), kap. 1.1.

att ta in en bestämmelse i lag om att fordon i vissa fall får föras på annan bana än den som är avsedd för fordonet. Det ansågs att fordon uppenbarligen måste, utan särskilt medgivande, kunna tillfälligt föras på annan bana, om det i ett särskilt fall behövdes för att korsas banan eller föranleddes av någon annan tvingande orsak och trafiksäkerheten inte äventyrades. I svensk lagstiftning hade tidigare funnits en uttrycklig regel om detta. Som exempel på fall då ett fordon kunde behöva färdas på annan bana än avsedd nämndes korsande av trottoar för att komma ut på körbanan. Särskild varsamhet skulle iakttagas i dessa situationer.

Undantaget i 3 kap. 6 § trafikförordningen var mer restriktivt tidigare och verkar ursprungligen endast ha avsett korsande av annan bana eller någon form av tvingande orsak där trafiksäkerheten inte äventyrades. Numera kan huvudregeln som framgår frångås i ett särskilt fall även med hänsyn till färdmållets läge om särskild försiktighet iakttagas och det är mer trafiksäkert. Den situation som främst avses nämns uttryckligen i motiven till trafikförordningen, men formuleringen är sådan att det inte kan uteslutas att det kan vara tillåtet i andra situationer.

Som det får förstås gäller uttalandet från NVK alltså, vilket innebär att annan tvingande orsak, om det är trafiksäkert, kan göra det tillåtet att använda körbanan även om detta inte uttryckligen sägs i bestämmelsen. NVK ansåg ju inte heller att det behövde framgå uttryckligen. Däremot är det inte tillåtet att använda körbanan av skäl hänförliga till att en cyklist vill ta sig fram snabbare eller finner körbanans dragning genare eller själv anser det allmänt mer trafiksäkert.

Det finns i sammanhanget också anledning att peka på uttalandena i förarbetena beträffande gående och deras skyldighet att använda gångbanan eller vägrenen. Denna skyldighet gäller enligt vad som där uttalades endast om det inte är förenat med svårigheter att ta sig fram där. Vägrenen kan vara ojämn, gångbanan hal eller täckt av snödrivor etc. Kravet på framkomlighet ansågs inte behöva nämnas i lagtexten.

En fråga som delvis får anses hänga ihop med cykelns plats på vägen – körbanan eller cykelbanan – är den regel som gäller för trehjuliga mopeder klass II. I vissa fall får trehjuliga mopeder klass II använda cykelbanan. Detta följer av 3 kap. 6 § trafikförordningen. Trehjuliga mopeder klass II, får föras på cykelbana om det är ringa trafik och banan är tillräckligt bred. Annars ska de föras på körbanan. Någon specialregel för trehjuliga eller lastade cyklar finns

inte vad gäller var de ska färdas. Däremot finns i 6 kap. 4 § trafikförordningen en bestämmelse som säger att cyklande eller mopedförare inte får transportera gods som är så tungt eller så stort att cykeln eller moped inte kan manövreras säkert eller så att annan trafik hindras. Bestämmelsen i 6 kap. 4 § trafikförordningen var tidigare betydligt mer detaljerad, men i mitten av åttiotalet omvandlades regeln till nuvarande generella försiktighetsregel som är att se som ett komplement till de allmänna reglerna om last i trafikförordningen (1985:4).

Andra länder samt Wienkonventionen om vägtrafikregler i korthet

I Danmark gäller att om det på en väg finns särskilda banor för olika trafikslag ska föraren använda den bana som är avsedd för fordon av aktuellt slag. Moped klass II ska köras på cykelbana om inte annat anges genom utmärkning. Hastigheten på cykelbana ska anpassas så att det inte uppstår fara eller olägenhet för övrig trafik på denna. Cyklist och mopedförare av moped klass II får endast använda cykelbana på höger sida av vägen i färdriktningen, om inte annat framgår av utmärkning. Cykelbanor är alltså till skillnad från i Sverige huvudsakligen enkelriktade, men liksom i Sverige är huvudregeln att respektive fordonsslag ska använda för dem avsedd bana. Påpekas bör att cykelinfrastrukturen i vissa orter i Danmark synes vara betydligt mer utbyggd än på många orter i Sverige samt att den omständigheten att cykelbanor som huvudregel är enkelriktade i Danmark generellt ger större utrymme på cykelbanorna. De verkar också enligt vad utredningen erfarit i större utsträckning vara separerade från gångtrafik (dvs. inte vara det vi kallar gång- och cykelbanor) och de är generellt också bredare samt kan ibland också innehålla flera körfält beroende på körriktning eller fält som kan användas för omkörning. Vidare får i Danmark cykel eller moped klass II inte föras på cykelbana om fordonet på grund av sin bredd i olastat eller lastat skick kan vara till betydande olägenhet för andra som färdas på cykelbanan. Någon motsvarande bestämmelse beträffande cyklar finns inte i Sverige, däremot finns en liknande bestämmelse avseende trehjuliga mopeder klass II. Även i Danmark finns en bestämmelse om cykelns last. På cykel får inte medföras föremål som är längre än tre meter eller bredare än en meter. Föremål som medförs får inte hindra cyklisten från att ha full kontroll över cykeln eller från att ge tecken. Mer detaljerade bestämmelser

finns i bekendtgørelse om cyklers indretning og udstur m.v. Till skillnad från i Sverige är alltså reglerna om last kopplade till vissa mått och till manövreringen av cykeln och teckengivande och inte som i Sverige kopplat till att annan trafik hindras.

SINTEF genomförde 2006 på uppdrag av Statens vegvesen i Norge en utredning om väjningspliktsreglerna i Norge. Undersökningen visade bl.a. att en stor andel olyckor där cyklister var inblandade skedde vid utfarter och i T-korsningar när en cyklist kom cyklande ut på körbanan från en gång- och cykelväg eller en trottoar. I Norge kan en cyklist välja att färdas på körbanan, på trottoaren eller på gång- och cykelväg samt förstås leda cykeln och då räknas som gående. Cyklister som färdas på körbanan omfattas av samma regler som övrig fordonstrafik. Cyklister som kommer från gång- och cykelbana eller trottoar har väjningsplikt mot fordon på körbanan. Om en cyklist använder trottoaren ska det ske på de gåendes villkor och cyklister som leder sin cykel omfattas av reglerna för gående. Cyklister i Norge kan alltså välja var de vill färdas, även om det finns en särskild infrastruktur för cyklister. Denna omständighet kan ibland hamna i konflikt med önskan att skilja olika trafikantgrupper åt för att begränsa antalet konfliktpunkter. I rapporten konstateras att det är allmänt accepterat att bilar inte får föras på trottoarer eller gång- och cykelvägar (förutom vid vissa fall av korsande). Enligt SINTEF skulle det mot denna bakgrund framstå som rimligt att samma begränsning gällde för cyklister och att de skulle använda de ytor som särskilt byggts för dem. Om cyklister skulle begränsas till att endast få använda vissa ytor skulle enligt rapporten krävas kunskap om vilken typ av anordningar det är man kräver att cyklisten ska använda. Enligt rapporten vore det fel att kräva att cyklister använder en gång- och cykelbana i anslutning till en körbana eftersom det skulle begränsa framkomligheten för vissa grupper av cyklister. Vissa cyklistkategorier väljer att cykla på körbanan medvetet för att minska antalet konflikter med andra cyklister, gående och bilister från anslutande vägar eller utfarter. Däremot skulle det kunna vara aktuellt att kräva att cyklister använder cykelfält. För det fall begränsningar skulle införas i cyklistens möjlighet att välja var han eller hon vill färdas är det viktigt att det finns ett sammanhängande cykelvägnät. På vissa ställen är det enligt rapporten större risker förenade med att cykla på trottoar

eller gång- och cykelbana än på körbanan. Orsaken kan finnas i flera anslutande vägar eller utfarter med dålig sikt.¹⁵

I Finland avses med cykelbana för cykeltrafik avsedd, med vägmärke angiven, från körbanan i konstruktionshänseende avskild eller särskild del av väg eller särskild väg. Cykelbana som anges med vägmärke får inte användas av andra fordon och ska användas av cyklister i färdriktningen. Körning med moped är dock tillåten om det anges med en tilläggsskylt. Om det finns en cykelbana endast på vänstra sidan av vägen och det med hänsyn till färdleden eller av andra skäl är tryggare att använda vägrenen eller högra kanten på körbanans högra sida får en cyklist på en kort sträcka använda vägrenen eller körbanans högra kant. Huvudregeln i Finland är alltså i princip densamma som i Sverige, dock att skyldigheten gäller endast om cykelbanan finns i körriktningen. Regeln verkar vara en konsekvens av sättet att anlägga cykelbanor i Finland.

I Nederländerna gäller att cyklister ska använda cykelbanan när den enligt utmärkning med vägmärke är obligatorisk att använda. Att det är obligatoriskt att använda banan framgår av vägmärke som motsvarar det vägmärke som i Sverige talar om att det är en påbjuden cykelbana. Om det inte finns någon sådan cykelbana ska cyklister använda körbanan. Det finns ytterligare en typ av cykelbanor i Nederländerna och dessa får cyklister använda, dvs. de är inte obligatoriska att använda. Även dessa märks ut med ett särskilt vägmärke. Detta vägmärke saknar motsvarighet i Sverige. Förare av cyklar med mer än två hjul och förare av cyklar med cykelkärror som är bredare, inkluderat last, än 0,75 meter får använda körbanan. Något motsvarande undantag finns inte i Sverige.

Enligt Wienkonventionen om vägtrafikregler får fördragsslutande stater förbjuda cyklister att använda körbanan när det finns cykelbana. Under samma förhållanden får de tillåta att mopedförare använder cykelbanan och om så anses tillrädligt förbjuda dem att använda körbanan.

¹⁵ Flø Marianne m.fl. (2006), Utredning om problemstillinger knyttet till vikepliktsreglene for syklistar, SINTEF rapport STF50-A06066, Teknologi og samfunn, Transportsikkerhet og informatikk, s. 5, 16 och 25.

Lite statistik över användningen av cykelbanor m.m.

Av en cykelräkning som genomfördes i Lund 2010 framgick att sju procent av cyklisterna som ingick i räkningen cyklade på vägen när det fanns en cykelbana parallellt. Detta var den lägsta siffra som uppmätts sedan cykelräkningarna i Lund påbörjades 1992 då andelen var 25 procent. I den rapport i vilken 2010 års cykelräkning presenterades troddes minskningen bero på förbättrade förutsättningar för cyklister, bl.a. upphöjda gång- och cykelpassager i korsningar som lett till att det var möjligt att cykla i samma plan, bättre underlag och underhåll av cykelinfrastrukturen. 74 procent av alla cyklister cyklade i räkningen 2010 på cykelbana (separat sådan eller cykelbana längs vägen). 1999 var siffran 58 procent. Detta torde enligt rapporten vara ett resultat av att antalet cykelbanor byggts ut. Om det endast fanns en trottoar längs vägen använde enligt 2010 års siffror 16 procent denna. 1992 var det endast nio procent. Det kan säkert finnas andra liknande räkningar på andra orter, men det är detta material utredningen haft tillgång till.¹⁶

I den enkätundersökning som gjordes inom ramen för Konsultrapporten svarade 44 procent av de tillfrågade att det händer att de cyklar på körbanan trots att det finns en cykelbana. Enkätresultatet visade en tendens, att de som cyklade oftare cyklade mer frekvent på körbanan, än de som cyklade endast några gånger i månaden. På motsvarande sätt verkade det som att vana storstadscyklister eller stadscyklister tenderade att oftare cykla på körbanan trots att det fanns en cykelbana om de cyklade några gånger i månaden eller oftare. Enligt vad som anges i Konsultrapporten var det resultatet inte förvånande eftersom det oftast är trängre i städer och därtill tycktes svaren i enkäten tyda på att utformningen i viss mån påverkar i vilken utsträckning körbanan väljs trots att det finns en cykelbana. Några skillnader i tendensen att välja körbana framför cykelbana kunde inte ses i de olika åldersgrupperna.¹⁷

Det bör betonas, vilket också påtalas i Konsultrapporten att, och troligen torde detta också gälla räkningen i Lund, det inte behöver innebära att cyklisten i det enskilda fallet brutit mot 3 kap. 6 § trafikförordningen då det i vissa fall är tillåtet att använda körbanan.¹⁸

¹⁶ Ahlström, Petra, (2010), Fotgängar- och cykeltrafikmängder i Lund 2010 (Rapport 2010:97), Trivector Traffic, sammanfattning.

¹⁷ Konsultrapporten (2011), s. 147.

¹⁸ Konsultrapporten (2011), s. 150.

Enligt Konsultrapporten verkar det generellt som om regeln efterlevs i begränsad omfattning. Denna slutsats baserades på svaren i enkäten där en stor andel svarade att de någon gång bröt mot regeln. Undersökningen i Lund ger en något annorlunda bild.¹⁹

88 procent av de som svarade på enkäten uppgav sig känna till huvudregeln om att cyklister ska använda cykelbanan om sådan finns. Enligt vad som anges i Konsultrapporten kan det ifrågasättas om kunskapen verkligen ligger på denna höga nivå och det kan misstänkas att resultatet blivit ett annat om frågan ställts på annat sätt. De som bröt mot regeln hade också lägst kännedom om regeln. Värt att notera, vilket också påpekas i rapporten, är att fler icke-cyklister uppgav sig känna till regeln än cyklister, även om de hade körkort. En motsvarande tendens kunde ses även beträffande de som inte hade körkort, men det går med hänsyn till de få observationerna inte att dra några säkra slutsatser. I rapporten påpekas att svaren kan sägas präglade av attityderna till samspel mellan olika trafikantgrupper. Vidare verkar det som att regelkunskapen skiljde sig något åt i de olika åldersgrupperna. Högst verkar regelkännedomen vara i åldersgrupperna 45–55 år och 55 år eller äldre, men även bland yngre var regelkännedomen stor.²⁰

I enkätundersökningen redovisades även skälen till att körbanan användes i stället för cykelbanan enligt de svarande. De tre främsta orsakerna verkade vara att cykelbanan var blockerad (parkerade bilar och varutransporter), att fotgängare som gick på cykelbanan hindrade färderna samt att det gick fortare att ta sig fram på körbanan. Andra skäl som framfördes var dålig beläggning eller dålig utmärkning på cykelbanan som gjorde att man inte noterade att det finns en cykelbana, trångt på kombinerade gång- och cykelbanor och att det förekom höga kanter som måste passeras för att ta sig upp på cykelbanan. Ungefär lika många som ansåg att hinder på cykelbanan var ett problem ansåg att fotgängare hindrade deras framfart. Att en stor andel uppgett att fotgängare är ett problem får enligt rapporten anses spegla attityder i samspelet kring trafiken. För de svarande som alltid använde cykelbanan var den främsta orsaken till det att de kände en större säkerhet där, men många ansåg det också vara bekvämast.²¹

De flesta av de trafikanter som besvarade enkäten tyckte att nuvarande regel helt eller delvis var bra. Det fanns dock viss skillnad

¹⁹ Konsultrapporten (2011), s. 172.

²⁰ Konsultrapporten (2011), s. 148.

²¹ Konsultrapporten (2011), s. 149–150 och 172.

mellan cyklister och icke-cyklister i inställningen och de som minst instämde i att regeln är bra var de som cyklar på körbanan trots att det finns en cykelbana. Vidare hade äldre (45–54 år och 55 år eller äldre) en större tendens att tycka att regeln var bra. Som skäl till varför regeln var bra angav de som ansåg så vara fallet helt eller delvis att det förelåg större risk att råka ut för en olycka vid cykling på körbanan. Endast en väldigt liten del av det totala antalet svarande tog helt avstånd från påståendet att huvudregeln var bra. Som skäl angavs i huvudsak att en cyklist själv borde få avgöra från fall till fall vilken väg som är den bästa.²²

Problembilden

Regeln om att cyklister som huvudregel ska använda cykelbana om sådan finns och inte mer än i vissa situationer får färdas på körbanan kritiserar ibland. Frågan om ökade möjligheter att cykla på körbanan har på senare tid blivit alltmer aktuell och detta har troligen sin förklaring i att, även om statistiken är osäker, cyklingen i vart fall i vissa delar av landet ökat och kommit att mer och mer användas som ett transportsätt framförallt i städer och tätorter för att t.ex. ta sig till och från arbetet. Kritiken framförs dock till stor del av de som utövar cykling som sport eller har den som träningsform och därmed färdas i höga hastigheter och många gånger flera tillsammans. Men det verkar också som att även cyklister som ofta cyklar till och från arbetet och ibland långa sträckor och i hög hastighet, dvs. använder cykeln som transportmedel, mer och mer kritiserar regeln. Kritiken består framförallt i att regeln gör att cyklister måste ta omvägar och att den försvårar att cykla i högre hastighet.

Dessa argument har enligt vad som framgår av Konsultrapporten framförts även av personer som på olika sätt arbetar med cyklingsfrågor. Vad gäller svårigheten att ta sig fram snabbt har detta av dessa personer förklarats med att cykelbanan inte erbjuder lika stor yt- eller utrymmesstandard som körbanan. Att cyklister som vill och också färdas snabbt inte får välja att cykla på körbanan innebär enligt dem att hastigheterna på cykelbanor är vitt skilda, vilket kan ge upphov till negativa effekter både för den upplevda tryggheten, men också den faktiska säkerheten, särskilt i förhållande till trafikanter som av olika skäl är mer utsatta t.ex. barn och i den mån det rör sig

²² Konsultrapporten (2011), s. 151–152.

om en gång- och cykelbana även personer med funktionsnedsättning. Vidare kan det innebära minskad framkomlighet för fotgängare allmänt sett i den mån det rör sig om en gång- och cykelbana. En del av de yrkesverksamma som vidtalades inom ramen för Konsultrapporten kritiserade även regeln i det att den skulle vara oklart formulerad, bl.a. beträffande förutsättningen att regeln enbart gäller om det finns en cykelbana. Regelns utformning gav enligt deras uppfattning upphov till frågor som hur stora omvägar en cyklist måste ta för att använda cykelbanan för att anses ha följt regeln och vad som gäller om cykelbanan inte är snöröjd eller innehåller hinder. Vidare hävdades i Konsultrapporten att vid studier av litteratur på området det hittats tolkningar av bestämmelsen som torde vara felaktiga, bl.a. att andra banor skulle få användas om cykelbanan innehåller hinder, eller är oanvändbar, vid vänstersväng eller för att undvika förhållanden som gör det osäkert att använda cykelbanan. Det inkom också under arbetet med Konsultrapporten uppgifter som tydde på att andra trafikanter upplever cyklister som använder körbanan som ett irritationsmoment, även i de fall då cyklisten faktiskt enligt gällande regler har rätt att färdas där.²³

Som skäl för regelns berättigande brukar främst framföras att det skulle kunna få negativa trafiksäkerhetseffekter att låta cyklister färdas på körbanan eftersom risken för olyckor mellan cyklister och andra fordonsförare ökar. Det kan nog inte heller uteslutas att, även framkomlighetsskäl kopplade till motorfordonstrafiken, haft betydelse för regelns utformning och åberopas som stöd för dess existens. Dessa skäl framförs även i Konsultrapporten.²⁴

Utanför städer och tätorter är nog problembilden oftare en annan. Där kan bristen på cykelbanor vara ett problem och där verkar i stället det omvända problemet existera nämligen att cyklister vill undvika att färdas på körbanan eller på en ibland smal vägren. Denna skillnad framstår som naturlig då trängseln troligen generellt är mindre på cykelbanor utanför tätorter och städer samt att hastigheten på de vägar som cyklisterna där är hänvisade till är betydligt högre och känns mycket osäkrare. Samtidigt torde problemen i korsningspunkter vara färre liksom de svårigheter som påtalats i relation till t.ex. fotgängare.

En annan problematik, som inte tas upp i Konsultrapporten, men som har framförts till utredningen i andra sammanhang, är dagens cykelbanor i många fall inte är dimensionerade för cyklister med fler

²³ Konsultrapporten (2011), s. 91.

²⁴ Konsultrapporten (2011), s. 90.

än två hjul eller cyklar utrustade med sidovagn eller kärria. Någon specialregel finns inte för dessa fordon vad avser var de får föras. Däremot finns det såsom nämnts en specialregel för trehjuliga mopeder. Cyklar med fler än två hjul och cyklar med karror eller sidvagnar tillkopplade blir allt vanligare enligt vad utredningen erfarit.

Överväganden

Cykling på körbanan eller cykelbanan

Frågan är då om 3 kap. 6 § trafikförordningen med hänsyn till den problembild som framkommit under utredningstiden bör ändras och i så fall hur. Ett alternativ är att ta bort regeln helt varvid cyklisten själv kan välja var han eller hon vill cykla, på körbanan eller cykelbanan. Det andra alternativet är att utvidga antalet situationer då det enligt regeln är tillåtet att använda körbanan trots att det finns en cykelbana. Ett tredje alternativ skulle vara att ändra huvudregeln till att innebära att cyklister får färdas på körbanan. I de fall där det av någon anledning inte ansågs lämpligt att låta cyklister färdas på körbanan på en viss väg skulle den möjlighet som finns redan i dag att genom särskilda trafikregler besluta lokala trafikföreskrifter innebärande att cykeltrafik på en viss väg inte ska vara tillåten kunna utnyttjas. Om sådant förbud beslutats framgår detta av vägmärken. Ytterligare ett alternativ vore att begränsa tillåtligheten för cyklister att färdas på körbanan till vägar upp till en viss hastighetsbegränsning. Dessa alternativ lyfts också fram i Konsultrapporten. Ett alternativ som inte synes lyftas fram där är den nederländska modellen som såvitt jag kan förstå innebär att cykelbanor delas in i två kategorier, sådana som är obligatoriska att använda och sådana som är frivilliga att använda.²⁵

Syftet med att ändra bestämmelsen så att cyklister i vart fall i större omfattning fick färdas på körbanan, även om det finns en cykelbana skulle, utifrån den ovan beskrivna problembilden och de bakgrundsfakta som redogjorts för, vara öka cyklisternas framkomlighet och valfrihet samt öka möjligheten att ta en genare väg, minska hastighetsskillnaderna på cykel- och gångbanor och cykelbanor i syfte att öka tryggheten och säkerheten men också att minska

²⁵ Konsultrapporten (2011), s. 91–92 och 172.

antalet regelöverträdelser. Dessa syften framhålls också i Konsultrapporten.²⁶

Det finns som framgår ovan skäl som talar för en regeländring, men också skäl som talar emot en sådan ändring när det avser i vilken mån cyklister ska få använda körbanan. Ibland är det till och med så att ett och samma argument kan användas både för och emot en regeländring beroende på vilket perspektiv som anläggs. Det är också så att de olika alternativen i sig har olika för- och nackdelar. Diskussionen kring var en cyklist ska få cykla har huvudsakligen sin grund i konkurrensen om ytan och i de skilda hastigheter som cyklister, fotgängare och motorfordonsförare rör sig i både inom och mellan trafikslagen. Frågeställningen är svår och komplex och avvägningen mellan de skäl som talar för och emot en regeländring är inte lätt att göra.

Som skäl för regelns berättigande brukar främst framföras att det skulle kunna få negativa trafiksäkerhetseffekter att låta cyklister färdas på körbanan eftersom risken för olyckor mellan cyklister och andra fordonsförare ökar. Även framkomlighetsskäl kopplade till motorfordonstrafiken åberopas i bland. Dessa skäl framgår också av Konsultrapporten.²⁷

Vad gäller inverkan på framkomligheten för övrig fordonstrafik skulle denna troligen bli relativt begränsad då denna framkomlighet enligt forskning främst påverkas av korsningspunkter. Vidare skulle kunna hävdas, om man utgår från hypotesen att främst cyklister som färdas i hög hastighet kommer att välja att färdas på körbanan även om det finns en cykelbana, att också detta skulle leda till att framkomligheten för andra fordonstrafikanter inte skulle påverkas i nämnvärd grad. Å andra sidan skulle denna omständighet också kunna åberopas till stöd för att framkomligheten för övrig fordonstrafik skulle påverkas negativt eftersom omkörningar m.m. skulle kunna försvåras till följd av cyklistens höga hastighet. Flertalet av dessa skäl framförs också i Konsultrapporten.²⁸

Att främst biltrafikens framkomlighet i viss mån skulle påverkas negativt om cykel tilläts i högre utsträckning på körbana ser jag inte som så tungt vägande argument då det är nödvändigt för att skapa ett hållbart samhälle och kunna hantera den ökade trafikvolymen att transportsätt som gång, cykling och kollektivtrafik får fördelar på biltrafikens bekostnad. Detta synsätt ligger också i linje

²⁶ Konsultrapporten (2011), s.172.

²⁷ Konsultrapporten (2011), s. 90.

²⁸ Konsultrapporten (2011), s. 89–92 och 172.

med de allmänna hänsynsregler som finns i trafikförordningen (främst 2 kap. 1 §). Å andra sidan gäller denna hänsynsregel även för cyklister oaktat om de färdas på körbanan eller cykelbana och både i förhållande till bilister och gående som i förhållande till cyklister får anses än mer oskyddade. Regeln gäller alla trafikantgrupper och är ett uttryck för den samverkan som den komplexa trafikmiljön alltid kräver. Ingen trafikant kan alltså räkna med att alltid kunna färdas i en viss hastighet eller inte behöva ta hänsyn till andra trafikanter.

Två av de starkaste skälen för att tillåta cykling på körbanan i större utsträckning än i dag är framkomlighetsaspekten för cyklister, men också att det i vissa fall skulle göra färdvägen för cyklister mer gen. Framkomlighetsaspekten är främst kopplad till den generellt högre hastighet som kan hållas vid färd på körbanan. Den andra aspekten har sin grund i att cykelvägar inte alltid får den dragning som ger kortast resväg. Som framgår ovan är cyklister mycket känsliga för båda dessa faktorer och de påverkar också cyklingens frekvens. Ökad framkomlighet och kortare resväg är två faktorer som allmänt anses kunna öka cyklingen och göra den mer attraktiv. Genom att i större utsträckning tillåta cykling på körbanan skulle dessa faktorer troligen främjas generellt sett. Detta hävdas också i Konsultrapporten.²⁹

Frågan om ökade möjligheter att cykla på körbanan har på senare tid blivit alltmer aktuell och detta har troligen sin förklaring i att, även om statistiken är osäker, cyklingen i vart fall i vissa delar av landet ökat och kommit att mer och mer användas som ett transportmedel framförallt i städer och tätorter för att t.ex. ta sig till och från arbetet. Utanför städer och tätorter är nog snarare bristen på cykelbanor ett problem och där verkar i stället det omvända problemet existera nämligen att cyklister vill undvika att färdas på körbanan eller på en ibland smal vägren. Denna skillnad framstår som naturlig då trängseln troligen generellt är mindre på cykelbanor utanför tätorter och städer samt att hastigheten på de vägar som cyklisterna där är hänvisade till är betydligt högre och känns mycket osäkrare. Samtidigt torde problemen i korsningspunkter vara färre liksom de svårigheter som påtalats i relation till t.ex. fotgängare. Oaktat dessa naturliga skillnader beroende på var cyklingen sker är detta något som måste beaktas när en regeländring övervägs. Det jag avser här närmare bestämt är att en regeländring

²⁹ Konsultrapporten (2011), s. 91.

inte får innebära att tillgången till cykelbanor blir sämre på platser där de verkligen behövs. En farhåga vissa cykelorganisationer gett uttryck för skulle kunna bli en effekt av en regeländring om den kom att leda till att mindre särskild infrastruktur för cykel byggdes.

En annan faktor som måste beaktas är att samtidigt som många cyklister vill att valfriheten ska bli större och att det ska finnas mer utrymme att välja att cykla på körbanan även om cykelbana finns, finns det också enligt vad jag erfarit, många som tycker att det är viktigare att cykelbanenätet byggs ut, underhålls och förbättras. Från vissa cykelorganisationer har framförts en oro för att ett utökat tillåtande av cykling på körbanan skulle kunna komma att innebära att byggandet och underhållet av cykelbanor prioriteras ned eller i vart fall att cyklister skulle hänvisas till körbanan även i fall när detta egentligen inte är den bästa lösningen och att ekonomiska prioriteringar alltså får styra. Oron i sistnämnda avseende är kopplad till alternativet som skulle innebära att huvudregeln blev att cykling fick ske på körbanan, men att cyklister i vissa fall (vilket är möjligt redan i dag) genom lokala trafikföreskrifter inte skulle förbjudas att cykla på en viss väg även om detta egentligen hade varit påkallat. Detta är en oro som man enligt min mening inte helt kan bortse ifrån. Samtidigt visar annan forskning att anläggandet av särskild cykelinfrastruktur ökar tryggheten och rätt utformad även kan öka framkomlighet, tillgänglighet och i förlängningen leda till ökad cykling.

När det gäller trafiksäkerhetsargumentet finns det som framgått ovan egentligen inget klart stöd för att cykelbanor verkligen höjer trafiksäkerheten, i vart fall inte i korsningar. Tvärtom synes de där kunna bidra till en höjd olycksfrekvens medan cykling i blandtrafik och i viss mån även i cykelfält synes minska denna typ av olyckor. Detta talar för en ändring av 3 kap. 6 § trafikförordningen eftersom detta skulle kunna tala för att olycksrisken i korsningspunkter skulle minska om cyklister i vidare mån tilläts använda körbanan. På sträcka däremot verkar cykelbanor bidra till både ökad trygghet och ökad säkerhet. Om det blev tillåtet för cyklister att i vart fall i större utsträckning än i dag använda körbanan för färd skulle cyklister och motorfordon i större utsträckning än i dag komma att dela yta också på sträcka, vilket skulle kunna leda till minskad säkerhet på sträcka och ett ökat antal olyckor. Detta talar mot en ändring. Dessa skäl framförs i huvudsak också i Konsultrapporten. När det gäller skillnaden i olycksprocent varierar siffrorna och påverkan på olyckstalen verkar också vara beroende av om cykelbanan är enkel- eller

dubbelriktad samt utformningen av korsningen, utmärkningen och andra vidtagna åtgärder. Huruvida säkerhetsaspekten varierar med t.ex. cyklistens ålder eller andra faktorer kopplade till den enskilde cyklisten går enligt vad jag kunnat utröna inte att utläsa. Detta hade varit intressant att veta ur bl.a. ett barnperspektiv.³⁰

Om 3 kap. 6 § trafikförordningen skulle ändras så att cykling som huvudregel var tillåtet på körbanan även om det finns en cykelbana skulle regeln vara tydlig. Genom att det redan i dag är möjligt att förbjuda cykling på vissa vägar genom beslut om lokala trafikföreskrifter skulle därtill cyklister när det var påkallat av trafik-säkerhetsskäl kunna styras till cykelbanor. Även med en koppling mellan tillåtligheten att använda körbanan och gällande hastighet på vägen skulle kraven på trafiksäkerhetsskäl bättre kunna tillgodoses. Dessa argument framförs också i Konsultrapporten.³¹

En annan faktor som dock också måste beaktas vid en eventuell regeländring är att cyklister är en heterogen grupp med väldigt skilda förutsättningar fysiskt men också i förmågan att göra de olika bedömningar av risk och andra överväganden som måste göras på grund av skillnader i ålder, erfarenhet och kunskap. Detta innebär enligt mitt förmenande att den svagaste cyklistens behov och säkerhet måste vara utgångspunkten vid de överväganden som görs. Det gör det också, vilket lagstiftaren i flera sammanhang påpekat, svårare och mindre lämpligt att tillskapa regler som i alltför stor utsträckning överlåter till den enskilde trafikanten att själv avgöra vad som är säkert och lämpligt. Detta argument har särskilt stor tyngd i förhållande till oskyddade trafikanter. Att ändra regeln på så sätt att det generellt blir tillåtet att cykla på körbanan eller utforma ett undantag från regeln att cykel som huvudregel ska föras på cykelbanan på ett sådant sätt att det i princip blir upp till den enskilde cyklisten att avgöra när detta är påkallat, säkert och lämpligt talar därför enligt min uppfattning emot en ändring av nu gällande regel. Detta argument väger tyngst för det fall antalet undantag från huvudregeln skulle vidgas och kopplas till faktorer som lämplighet grundat på t.ex. cyklistens hastighet eller om det generellt skulle bli tillåtet att cykla på körbanan och helt upp till den enskilda cyklisten att avgöra var han eller hon vill cykla.

Barns speciella behov skulle enligt min mening lämpligen även behöva påverka i vad mån det ansågs påkallat att i ett visst fall förbjuda cykling på en väg genom beslut om en lokal trafikföreskrift

³⁰ Konsultrapporten (2011), s. 90 och 92.

³¹ Konsultrapporten (2011), s. 172.

om regeln ändrades så att det som huvudregel blev tillåtet att använda körbanan. När en bedömning gjordes av behovet av ett sådant förbud i ett enskilt fall skulle det enligt min uppfattning inte gå att begränsa prövningen endast till om ett sådant förbud var påkallat av motorfordonshastigheten på vägen, behovet av framkomlighet och tillgänglighet för olika trafikantgrupper eller utrymmet på vägen och trafikintensiteten utan också behöva beaktas att cykling på körbanan på den aktuella vägen skulle var säker för alla cyklister.

Ett undantag från dagens huvudregel kopplat till lämpligheten i att cykla på körbanan eller cykelbanan utifrån cyklistens egen hastighet och behov av framkomlighet m.m. skulle också bli svårt att tillämpa och bedömningen av om det av dessa skäl varit påkallat att använda körbanan skulle bli svårförutsägbar. Inte enbart ur den enskilde cyklistens perspektiv utan även i de fall som regelns undantag ställdes på sin spets i en rättslig prövning. Bestämmelsen i 3 kap. 6 § trafikförordningen är i dag straffbelagd och även om påföljden så länge det inte rör sig om vårdslöshet i trafik ligger på bötesnivå är det viktigt att regler som är kopplade till en påföljd om man bryter mot dem är förutsägbara. En lösning vore förstås att endast låta regeln vara en handlingsregel, men avkriminalisera den. Dessa problem skulle förstås av uppenbara skäl inte uppstå om regeln var generell och utan undantag eller om den begränsades endast av möjligheten att förbjuda cykeltrafik på en viss väg eller om tillåtligheten var kopplad till tillåten hastighet på vägen.

Det sistnämnda alternativet skulle i tätort och i stadsmiljö i princip bli innehållslöst om tillåtligheten som sägs i Konsultrapporten skulle kopplas till en högsta tillåtna hastighet på vägen om 50 kilometer i timmen, då grundhastigheten i dag är denna. Enda gången, i princip, som det inte skulle vara tillåtet att cykla på körbanan skulle vara utanför stads- och tätortsmiljö och där är det många gånger av andra skäl mindre lämpligt med cykling på körbanan och behovet framstår inte heller som lika stort enligt vad jag erfarit. Tvärtom efterlyses i dessa miljöer som sagt oftast fler cykelbanor. Om tillåtligheten att cykla på körbanan skulle kopplas till en lägre hastighet, 30–40 kilometer i timmen, skulle å andra sidan tillåtligheten bli ganska begränsad då det med rådande grundhastighet är mindre vanligt med vägar där denna hastighetsbegränsning gäller. Hastighetsgränserna är dock föremål för översyn och i det förslag som presenterades föreslogs att bashastigheten skulle ändras till 40 kilometer i timmen på väg, varvid de argument som framförts i anslutning till en begränsning av tillåtligheten till körbanor på vägar

där hastigheten maximalt uppgick till 50 kilometer i timmen skulle aktualiseras på nytt.

En annan modell för en eventuell regeländring är som nämnts den nederländska som såvitt jag kan förstå innebär att cykelbanor delas in i två kategorier, sådana som är obligatoriska att använda och sådana som är frivilliga att använda. En sådan regel har den fördelen att den inte överlämnar till den enskilde cyklisten att bedöma när cykelbanan ska användas eller inte med de problem som detta kan innebära. Samtidigt ger den en flexibilitet. I vissa avseenden skulle den troligen också ge utrymme för att beakta framkomlighet och vägens sträckning, men också trafiksäkerhetsaspekter när det avgörs om en cykelbana ska vara obligatorisk att använda eller inte. I många avseenden framstår regeln som tilltalande. En sådan regeländring skulle dock kräva en inventering av samtliga landets cykelbanor för att avgöra vilka som borde hänföras till den ena eller andra kategorin. Vidare skulle det troligen behöva tas fram rekommendationer eller föreskrifter för under vilka förutsättningar en cykelbana skulle hänföras till den ena eller andra kategorin. Beslutet i sig skulle dock få fattas genom lokala trafikföreskrifter. Vidare skulle ett nytt vägmärke behöva tas fram för att beteckna de cykelbanor som skulle vara frivilliga att använda. Samtliga dessa nödvändiga åtgärder skulle innebära kostnader som inte skulle vara obetydliga framförallt för kommunerna. Troligen kräver också ett sådant system ett väldigt välutbyggt cykelvägnät, vilket inte i dagsläget kan sägas finnas i hela landet varvid en av fördelarna med systemet enligt min mening går förlorad, nämligen att den som önskar kan välja att ta sig fram på körbanan men att den som känner sig tryggare på cykelbana eller bör färdas där kan välja det. En sådan utformning av regeln skulle också kunna kritiseras för att den inte kan anses tillgodose behovet om regelförenkling av två skäl. Dels skulle den troligen behöva förenas med detaljerade föreskrifter, dels skulle det finnas två olika regler för den enskilde trafikanten att förhålla sig till. Det skulle bl.a. för barn kunna innebära tillämpningssvårigheter, då de troligen skulle ha svårt att veta när den ena eller andra regeln gällde. Det finns också en risk att barn trots att det vore lämpligare inte väljer cykelbanan utan körbanan om de såg vuxna cykla där i de fall som detta var möjligt. Jag ser också en viss risk för en standard-sänkning av våra cykelbanor i stället för den omvända önskvärda utvecklingen. En sådan ändring skulle också kräva stora informationsinsatser om de nya reglerna. Problemen i förhållande till de cykelbanor som skulle vara obligatoriska att använda skulle dock

troligen bli relativt små då det vägmärke som används har samma innebörd i dag.

En utökad möjlighet till cykling på körbanan skulle förmodligen minska antalet konfliktsituationer och samverkansproblem i förhållande till gående och kanske också få gående att känna större trygghet. Å andra sidan ser jag en risk att konfliktsituationerna och samverkansproblemen i stället skulle uppstå mellan cyklister och motorfordonsförare, så vinsten skulle inte vara så stor. Vad gäller de gåendes upplevda trygghet går den inte att bortse från utan det är av betydelse. Denna skulle troligen öka om cyklister tilläts använda körbanan. Den objektiva säkerheten är dock egentligen inte ett problem mellan cyklister och fotgängare. Detta ställt i relation till att antalet olyckor mellan cyklister och motorfordonsförare är betydligt högre enligt tillgänglig statistik tillsammans med att dessa olyckor oftare torde få allvarigare konsekvenser än en olycka mellan fotgängare och cyklister gör att det är svårt att avgöra om de positiva eller negativa effekterna av en regeländring skulle överväga ur dessa aspekter. Som påtalats av VTI i kontakt med Cyklingsutredningen kan den otrygghet som fotgängare upplever när de delar yta med cyklister och även den irritation detta ger upphov till hos cyklister eftersom de upplever det som att fotgängarna är i vägen, i vart fall delvis, lösas genom att separera cyklister och fotgängare i större utsträckning än i dag. Fotgängarna känner sig tryggare och cyklisternas framkomlighet ökar. En separering av trafikantgrupperna ökar även tryggheten och innebär fördelar för personer med funktionsnedsättning. Separering av fotgängare och cyklister kan dock ske på andra sätt än genom att i större utsträckning tillåta cykling på körbanan. Även cykelorganisationer har påtalat de problem det innebär för cyklister att i vissa fall dela färdyta med fotgängare.

Som framgår av tillgänglig statistik är det inte helt ovanligt att cyklister bryter mot dagens regel. Det är dock svårt att uttala sig om i vilken utsträckning det sker då det även enligt dagens regler finns situationer då det trots att det finns en cykelbana är tillåtet för en cyklist att cykla på körbanan. Jag anser dock inte att den omständigheten att det kan antas att många cyklister väljer att cykla på körbanan även i situationer då detta inte är tillåtet i sig ensamt är tillräckligt för att ändra regeln, särskilt mot bakgrund av att det synes finnas ett visst samband mellan cykelbanors skick och omfattning samt utmärkning och regelefterlevnad och regelefterlevnadsproblemet således synes ha en annan direkt orsak som kan åtgärdas på annat sätt.

Vid en första anblick kan dagens regel helt synas motverka främjandet av en ökad cykling och som jag redan varit inne på, ge upphov till bristande regelefterlevnad. När man närmare analyserar de skäl som anförs för att cykling i större utsträckning ska tillåtas på körbanan är de dock i princip uteslutande kopplade till utformningen av infrastrukturen för cyklister, dvs. cykelbanors dimensionering, att ytan ibland delas med gående, deras underhåll och förekomsten av vägarbeten eller uppställning av t.ex. container. Grundproblemet ligger alltså egentligen inte i dagens reglers utformning utan i cykelinfrastrukturens utformning. Visserligen kan problemet i och för sig både enklare och billigare åtgärdas, i vart fall i viss mån, genom en regeländring. Men grundproblemet kvarstår dock nämligen att cykelinfrastrukturen måste byggas ut, förbättras och underhållas. Enligt den forskning som refererats till tidigare kan anläggandet av cykelvägar öka cyklingen. Min uppfattning är alltså att det är grundproblemet som ska åtgärdas även om detta tar längre tid och blir dyrare. Det måste då i detta sammanhang betonas att utvecklingen redan går åt rätt håll, även om det kan växla över landet, och att cykeln både nationellt, regionalt och lokalt mer och mer ses som ett transportsätt med behov av en god infrastruktur och att satsningar görs på detta i allt större omfattning. Samtidigt måste det också betonas att om utvecklingen inte fortsätter och det starka samband som finns mellan var en cyklist väljer att cykla och utbyggnaden av cykelbanor och deras skick inte tas på allvar så kommer dagens problem att kvarstå. Det bör också framhållas att det inte alltid är möjligt att anlägga en separat cykelbana eller annan särskild yta för cyklister på grund av t.ex. brist på yta.

Vad gäller invändningen att regeln borde ändras på grund av att den är oklar och ger upphov till tolkningssvårigheter och att detta också skulle återspeglas bl.a. i litteratur och vid samtal med personer som arbetar med cyklingsfrågor inom ramen för det externa uppdrag som utredningen lagt ut, så är det beklagligt att sådana problem synes föreligga. Regeln innehåller dock i realiteten en klar huvudregel försedd med vissa undantag. Jag har svårt att se hur undantagen skulle kunna formuleras annorlunda. Av paragrafen framgår tydligt att om särskild försiktighet iakttas så får cykel föras på körbanan om det är bättre med hänsyn till färdriktningen. I kommentaren till förordningen anges hur undantaget ska förstås. Undantaget tar huvudsakligen sikte på att cyklister inte ska behöva korsa körbanan i onödan, däremot är undantaget inte tillämpligt vid en vanlig vänstersväng. I stället kompletteras 3 kap. 6 § trafikförord-

ningen med en särskild regel i 6 kap. trafikförordningen som ger en cyklist rätt att hålla fortsatt till höger och fortsätta rakt fram i korsningen för att sedan svänga rakt till vänster när det är fritt att göra så.

Det torde dock enligt min uppfattning kunna finnas andra situationer då undantaget är tillämpligt än det som nämns i kommentaren. Undantaget gäller däremot inte för att det går att färdas snabbare på körbanan eller resvägen kortas om körbanan väljs.

Vad gäller avståndet till cykelbanan för att regeln ska vara tillämplig borde viss ledning kunna fås i kommentaren till bestämmelsen om skyldigheten att använda övergångsställe och som behandlats ovan.

Vad slutligen gäller frågan om undantaget är tillämpligt om cykelbanan av någon anledning är blockerad eller inte farbar på grund av t.ex. ishalka så är enligt min uppfattning så inte fallet. I dessa situationer gäller i stället den allmänna princip som nämns i kommentaren till trafikförordningen i samband med vilken bana som ska användas och i anslutning till när en gående kan avstå från att använda vägrenen. Motsvarande diskussioner förs inte specifikt beträffande cyklister utan endast i relation till gående. Då bestämmelserna har samma syfte torde dock denna allmänna princip vara tillämplig även i relation till cyklister. Det innebär att om cykelbanan är blockerad eller av annan orsak inte farbar och det är absolut nödvändigt så får annan bana användas. Lagstiftaren ansåg inte skäl föreligga att uttryckligen ange detta i lag. Jag finner inte skäl till ändring.

Sammanfattningsvis finner jag vid en avvägning mellan de skäl som anförts ovan för och emot inte skäl att ändra bestämmelsen i 3 kap. 6 § vad avser tillåtligheten att cykla på körbanan i de avseenden som här behandlats. De främsta skälen för mitt ställningstagande trots de fördelar jag kan se för cyklingen ur framkomlighets- och tillgänglighetsperspektiv är dels de konsekvenser regeln skulle kunna få främst i förhållande till barn, men också att många av framkomlighets- och tillgänglighetsproblemen egentligen inte främst har sin grund i regelns utformning i sig utan i trafikmiljöns utformning och det är det problemet som ska åtgärdas. Slutligen är möjligheterna enligt vad som framgår ovan att lagligt cykla på körbanan större än vad som vid en första anblick kan tyckas vara fallet.

Eftersom jag kommit till slutsatsen att regeln inte bör ändras för cyklister redan av de skäl som kan kopplas till enbart denna trafikant-

grupp saknas anledning att bedöma vilken inverkan en ändring skulle ha fått för förare av mopedklass II.

Jag återkommer nedan till om 3 kap. 6 § bör ändras för en viss kategori av cyklar, nämligen cyklar med fler än två hjul och cyklar till vilka det är tillkopplat en sidvagn eller cykelkärra.

Trehjulingar och cykel med kärra m.m.

I dagens bestämmelse, 3 kap. 6 § trafikförordningen andra stycket 2, finns ett undantag som innebär att trehjuliga mopeder endast får föras på cykelbana om trafiken är ringa och cykelbanan tillräckligt bred. Annars ska de som huvudregel föras på körbanan. Bestämmelsen infördes sedan det uppmärksammats att denna typ av fordon blivit allt vanligare. Någon motsvarande diskussion beträffande cyklar fördes inte, troligen för att denna typ av cykel då inte var så vanlig. I dag blir det allt vanligare med cyklar med fler än två hjul eller cyklar med olika former av kärror eller sidvagnar tillkopplade eller som på något annat sätt utformats som ett bredare fordon, vilket aktualiserar frågan var dessa bör föras. I Danmark och Nederländerna där denna typ av fordon varit vanliga längre finns specialregler för var denna typ av fordon ska föras. I Nederländerna är det kopplat till ett visst mått. I Danmark är så inte fallet utan där handlar det om hur möjligheterna är att föra fordonet i det enskilda fallet. Troligen har reglerna tillkommit för att cykelbanor inte heller i dessa länder alltid är dimensionerade för denna typ av fordon.

Min uppfattning är att skäl finns att införa en motsvarande regel i den svenska lagstiftningen på samma bevekelsegrunder som trehjuliga mopeder som huvudregel inte får föras på cykelbana. Regeln ska föras in genom ett tillägg i andra stycket 3 kap. 6 § trafikförordningen och avse cykel samt innebära att cyklar med mer än två hjul eller som drar en cykelkärra eller som har en sidvagn kopplad vid sidan, utöver vad som framgår av 3 kap. 6 § andra stycket 1, får föras på en körbana även om det finns en cykelbana om särskild försiktighet iakttas och det är lämpligare med hänsyn till fordonets bredd.

Jag har valt att göra regeln fakultativ, dvs. den som färdas på en sådan cykel som avses får själv välja om han eller hon vill nyttja körbanan eller cykelbanan med den begränsningen att särskild försiktighet ska iakttas och att det ska vara lämpligare med hänsyn till fordonets bredd. Orsaken till att regeln fått en fakultativ utform-

ning är att det kan finnas fall där denna typ av fordon bör kunna föras på cykelbanan trots allt. Det kan t.ex. röra sig om cyklar för personer med funktionsnedsättning vars förare bör ha möjligheten kvar att välja cykelbanan. Tanken med regeländringen är inte heller att förbjuda bredare cykelfordon att färdas på cykelbanan utan att ge dem möjligheten att när det är lämpligare utnyttja körbanan för att underlätta framkomligheten både för dessa fordon och för andra mindre cykelfordon.

Det bör poängteras att en tillkopplad cykelkärra eller sidvagn enligt 2 § lagen om vägtrafikdefinitioner inte är att anse som ett särskilt fordon. Den av mig föreslagna bestämmelsen har dock utformats på ett sådant sätt att det klart framgår att regleringen avser fordonet cykel i situationer där fordonet ökar i bredd till följd av tillkopplad sidvagn eller cykelkärra eller i övrigt till följd av sin konstruktion.

Den av mig föreslagna ändringen innebär att undantagen från förbudet för cyklister att använda körbana om det finns en cykelbana vidgas i ett avseende och att en cyklist om en sådan situation som omfattas av undantaget föreligger inte kan dömas till ansvar för att ha brutit mot 3 kap. 6 § första stycket trafikförordningen. Ansvarsbestämmelsen för förare av fordon som inte är motordrivna och som här är av intresse återfinns i 14 kap. 6 § 1 b. första strecksatsen trafikförordningen. Denna behöver inte ändras.

Regeln för trehjulig moped ska kvarstå oförändrad, men flyttas till en ny tredje punkt i samma stycke. Det framstår som mer pedagogiskt och följdriktigt att den nya bestämmelsen införs i direkt anslutning till det andra undantaget för cykel.

9.6.3 Körbanan eller vägrenen

Bakgrund

Lagbestämmelsen i korthet

Med vägren avses enligt förordningen om vägtrafikdefinitioner, 2 §, en del av väg som är avsedd för trafik med fordon, dock inte körbana eller cykelbana. I VGU finns riktlinjer för en vägrens utformning när den ska ingå som en del i cykelinfrastrukturen.

Enligt 3 kap. 12 § första stycket 1 trafikförordningen ska vägrenen användas på väg vid färd med cykel eller mopedklass II när cykelbana saknas. Vägrenen ska enligt paragrafen också användas vid

färd med mopedklass I, vid färd med ett fordon som är konstruerat för en hastighet av högst 40 kilometer i timmen eller som inte får föras med högre hastighet än 40 kilometer i timmen, eller av dem som för ett fordon förspänt med dragdjur, rider samt leder eller driver kreatur. Om det behövs för att underlätta framkomligheten för annan trafik, får enligt andra stycket vägrepen användas tillfälligt även vid färd med andra fordon. Har körbanan avgränsats med en heldragen kantlinje får vägrepen användas endast i de fall som anges i första stycket.

När bestämmelsen infördes uttalade NVK att det normalt sett inte framkom några olägenheter med att låta cyklister använda vägrepen och att det var viktigt ur trafikavvecklingssynpunkt. Vid den tidpunkten innehöll bestämmelsen en skrivning som innebar att cyklister hade en skyldighet att använda vägrepen om denna var tillräckligt bred och bärkraftig, dvs. användning kunde ske utan olägenhet. I dag finns inte denna skrivning kvar i den svenska lagtexten, däremot i den finska. Vidare gällde vid den tidpunkten bestämmelsen endast cyklister och mopedförare. Varför bestämmelsen ändrades synes inte kommenteras.

Det kan i sammanhanget vara av intresse att påtala att i anslutning till att bestämmelsen i 7 kap. 1 § trafikförordningen om var gående ska färdas kommenterades av NVK i vilka fall en gående kunde avstå från att gå i vägrepen. Denna skyldighet gällde endast om det inte var förenat med svårigheter att ta sig fram, som exempel nämndes att vägrepen kunde vara ojämn och en gångbana hal eller täckt av snödrivor. Kravet på framkomlighet ansågs inte behöva nämnas uttryckligen i lagtext.

Andra länder och Wienkonventionen om vägtrafik

I Tyskland får cyklister använda vägrepen, men det är inte ett krav. I Danmark ska cykling på väg ske så långt till höger som möjligt. Detsamma verkar gälla i Nederländerna. I Norge får cykling ske i vägrepen. I Finland ska cykling ske i vägrepen om det på vägens högra sida finns en vägren där körning utan olägenhet går för sig.

Enligt Wienkonventionen om vägtrafik ska varje fordonsförare i princip så långt omständigheterna medger hålla sitt fordon nära körbanans kant på den sida som motsvarar trafikriktningen, art. 10, punkten 3. Vissa undantag finns. För svensk del innebär det att det är körbanans högra kant som avses. NVK kommenterade artikel 10

i motiven till vägtrafikkungörelsen (NU 1966:2) i anslutning till bestämmelsen om skyldigheten för vissa fordon att använda vägrenen. NVK konstaterade att regeln inte torde kunna upprätthållas för alla typer av fordon i de fall då körbanans ytterkanter var markerade på vägen och inte sammanföll med vägens ytterkanter. Enligt NVK torde en sådan markering i normalfallet innebära att trafiken ska färdas inom körbanans gränser medan utrymmen utanför körbanans gränser, vägrenarna, har till uppgift att öka trafiksäkerheten och vägens kapacitet. Det framfördes att många trafikanter troligen inte visste hur vägrenarna skulle användas och att det därför behövdes en bestämmelse om när de skulle användas. De skulle inte användas som ett körfält. Till följd av att en bestämmelse om vägren infördes, infördes därför den bestämmelse som finns ännu i dag om att vid färd på väg ska fordon föras i det körfält som är längst till höger i färdriktningen och som är avsett för fordonet. NVK konstaterade att detta något avvek från konventionstexten men att det syfte som konventionens regel hade ändå uppnåddes.

Lite statistik över användningen av vägrenar m.m.

I den enkätundersökning som gjordes i Konsultrapporten framkom att 69 procent av de 742 personer som svarade att de cyklade några gånger eller mer i månaden ibland cyklade på vägar med vägren. 77 procent av dessa svarade att det hände att de cyklade på körbanan i stället för i vägrenen. Enligt Konsultrapporten kunde inga tydliga skillnader i dessa avseenden ses i de olika åldersgrupperna eller i förhållande till vilka trafikmiljöer de svarande var vana att cykla i. Det bör dock i detta sammanhang framhållas att antalet observationer per åldersgrupp var relativt få.³²

Av samtliga svarande var det cirka 75 procent som kände till att på vägar med vägren (om det inte finns en cykelbana) ska vägrenen användas för färd med cykel. Någon skillnad i kännedomsnivå kunde inte konstateras mellan cyklister och icke-cyklister och inte i förhållande till om den svarande hade körkort eller inte. Däremot fanns det precis som beträffande ett antal andra regler en skillnad i kännedomsnivån mellan de som bröt mot regeln respektive följde den. Enligt slutsatser i Konsultrapporten verkade det generellt som att många ville förklara att de bröt mot en viss regel med att de

³² Konsultrapporten (2011), s. 152–153.

saknade kännedom om denna. Svaren verkade tyda på att äldre hade lägre kännedom om regeln, varför går inte att utläsa av studien.³³

Av de svarande svarade 76 personer att de valde att inte cykla på väggen, eftersom de inte upplevde det som tryggt. Många upplevde också väggen som för smal (46 procent). Ett svarsalternativ som inte fanns med i enkäten, men som av lyftes fram i Konsultrapporten till utredningen som en möjlig förklaring till varför någon inte cyklar på dessa typer av vägar, var att det kan saknas ett behov av att cykla längs dessa vägar till följd av att färdvägen upplevs som för lång att cykla. Av de svarande som cyklade längs vägar med väggen uppgav 87 procent att de cyklade på körbanan i stället för på väggen av det skälet att väggen var för smal. 69 procent svarade att det berodde på att väggen hade dåligt underlag.³⁴

Enligt enkätundersökningen bland trafikanter ansåg 62 procent av de svarande att nuvarande regel är bra. Cyklister instämde till något mindre del i regeln än icke-cyklister och de som instämde minst i påståendet att regeln är bra var de som också bröt mot regeln. Några frågor om varför de svarande ansåg att regeln var bra ställdes inte. Enligt analysen tydde dock svaren beträffande inställningen till regeln och frågorna i övrigt på att det egentligen inte är fel på regeln utan att det är utformning och bristande underhåll som är det verkliga problemet.³⁵

Problembilden

2007 bodde cirka femton procent av Sveriges befolkning i små orter. Med små orter avses orter med färre än 200 invånare. Behoven i dessa orter av att säkert och tryggt kunna ta sig fram med cykel är i princip lika stort som hos de som bor i tätorter. Det sägs ibland att dagens trafikplanering till viss del beaktar behovet av oskyddade trafikanters tillgång till en infrastruktur i tätbebyggda områden, men att det är sämre när det gäller trafiken på landsbygden, dvs. cyklisters rätt att färdas säkert och tryggt och ha tillgänglighet. I sammanhanget påtalas att det i denna typ av trafik många gånger kan finnas en konflikt mellan motortrafikens hastighet och framkomlighet och de oskyddade trafikanternas krav.³⁶

³³ Konsultrapporten (2011), s. 153–154.

³⁴ Konsultrapporten (2011), s. 154–155.

³⁵ Konsultrapporten (2011), s. 155.

³⁶ Johansson, Charlotta, Lyckman, Mikael och Rosander, Peter (2008), Effekten av avsmalnade landsvägar genom byar för gående och cyklister säkerhet och framkomlighet – Studier i

Problem kopplade till cykling i vägrenen torde främst aktualiseras längs landsväg. Längs dessa synes cykling i vägrenen vara vanligast. Det är dock inte alltid det finns en vägren. I en studie som gjordes angående hållbara transporter i små orter och byar framkom i en enkätstudie bland cyklister och gående att det fanns en önskan om cykel- och gångvägar. Vidare ansåg de tillfrågade att fordonen höll för hög hastighet på vägen, att vägarna var smala, vilket ledde till en otrygghetskänsla och en särskild oro för barnens säkerhet. Vidare tyckte gångtrafikanter och cyklister att farliga omkörningar gjordes. Däremot verkade problemet med halka vara litet. Utrymmet på vägen var den faktor som gångtrafikanter och cyklister var mest missnöjda med och det var också gående och cyklister som generellt sett var minst nöjda med vägarna. Även tryggheten var ett problem som påtalades oaktat om det var sommar- eller vinterförhållande. Mörkret upplevdes också som en otrygghetsfaktor. Enligt studien är trafikplaneringen i dag sådan att de oskyddade trafikanternas behov i viss mån beaktas i tätbebyggda områden, men att det inte fungerar lika väl på landsbygden. Cyklisters krav på trygghet, säkerhet och framkomlighet hanteras inte på samma sätt. Många gånger finns det en konflikt mellan motorfordons trafikens krav på framkomlighet och hastighet och cyklister behov av säkerhet, trygghet och tillgänglighet. Det är svårt att hitta lösningar som är kostnadseffektiva. Många gånger är det inte aktuellt att separera cyklister från övrig fordonstrafik av ekonomiska skäl, men också på grund av brist på yta. Satsningar och lösningar i dessa områden måste dock också hittas om man vill öka cyklingen.³⁷

Intressant att notera kan vara att en enkätstudie visat att cyklister som bor vid väg där oskyddade trafikanter skiljs från motorfordonstrafiken med målad kantlinje är mer oroliga än de som bor vid vägar där inga särskilda åtgärder vidtagits men det finns en bred vägren.³⁸

Vägrenen är en del av vägen. Vägrenens bredd kan enligt vad som framförts till utredningen från bl.a. Trafikverket variera mycket och det är till stor del kopplat till vilken typ av väg den löper längs. Internationellt pågår diskussioner kring vad en väg är. Det finns en trend som innebär att vägrenarna krymper eller tas bort. Cyklister

Bonäs, Bjärsbyn, Rognäs och Gäddvik, Teknisk rapport 2008:13, Luleå tekniska universitet, Institutionen för Samhällsbyggnad, s. 1.

³⁷ Rosander, Peter och Johansson, Charlotta (2011), Hållbara persontransporter i små orter och byar Resultat av enkät, Luleå Tekniska Universitet, s. 44–46.

³⁸ Arnehed, Sebastian och Johansson, Charlotta, Cykling och gående vid större vägar resultat av enkät, Forskningsrapport, Luleå Tekniska Universitet, s. 55.

kan av olika skäl uppleva det som otryggt att cykla på vägrenen. Vidare brukar underhållet av vägrenarna enligt uppgift från bl.a. Trafikverket försämrats över åren. Det minskade underhållet leder till risker för cyklisterna. Det blir också allt vanligare att vägrenar avgränsas med räfflade målningar, vilket inte ökar cyklisters komfort. Otryggheten och att vägrenar ofta är dåligt underhållna och smala framhålls även i Konsultrapporten. Regeln har troligen tillkommit för att skydda cyklister och tillse att deras färd kan ske på ett trafiksäkert sätt, men också för att underlätta framkomligheten för övrig trafik. Både det att en vägren är väldigt smal och dåligt underhållen kan bidra till singelolyckor. Eftersom vägrenen upplevs som otrygg att cykla på kan cyklingsfrekvensen påverkas negativt. Slutligen kan cyklister också hindras av långsamtgående fordon som även de förs i vägrenen. Många av dessa argument har framförts till utredningen även av bl.a. cykelorganisationer.³⁹

I de telefonintervjuer som gjordes i Konsultrapporten beträffande reglens inverkan på cyklingen framkom att det finns en okunskap hos väghållare om vilka regler som gäller för vägren respektive cykelfält.⁴⁰

Det finns också vissa fördelar med den reglering som gäller i dag. Vägrenar är mest frekvent förekommande längs landsvägar, dvs. vägar där motortrafikens hastighet generellt är relativt hög. Cyklister som färdas på körbanan kan därmed komma att försvåra framkomligheten för motorfordonstrafik om de färdas på körbanan. Det finns en möjlighet att antalet kollisionsoolyckor minskar till följd av dagens reglering.⁴¹

Överväganden

Som framgår ovan ser regleringen olika ut i olika länder. En del länder har samma reglering som Sverige. I andra länder får vägrenen användas och i ytterligare några länder gäller i stället att färd ska ske så långt till höger som möjligt.

I Sverige ska vägrenen användas av bl.a. cyklister. Detta gäller när det inte finns någon cykelbana. Även vissa andra fordon ska använda vägrenen. Det handlar om moped klass I och II och vissa fordon som inte får föras i högre hastighet än 40 kilometer i

³⁹ Konsultrapporten (2011), s. 93–94.

⁴⁰ Konsultrapporten (2011), s. 94.

⁴¹ Konsultrapporten (2011), s. 95.

timmen. Andra fordon får använda vägrenen endast i vissa fall och aldrig om vägrenen avskiljs från körbanan med heldragen linje.

Med vägren avses enligt förordningen om vägtrafikdefinitioner, 2 §, en del av väg som är avsedd för trafik med fordon, dock inte körbana eller cykelbana. Någon definition kopplad till vägrenens bredd i form av mått finns inte. Däremot torde den omständigheten att vägrenen enligt definitionen ska vara avsedd för trafik med fordon underförstått innebära krav på en viss bredd för att en del av väg enligt förordningens definition ska vara en vägren i vart fall om bestämmelsen läses så att det är vägrenen och inte vägen som ska vara avsedd för fordon. För att det är vägrenen som avses talar enligt min uppfattning att alla vägar inte har en vägren och i de fallen ska en cyklist använda körbanan.

Finns det då skäl att ändra 3 kap. 12 § trafikförordningen i något avseende? Ett sätt att ändra regeln vore att ta bort dagens regel och i stället säga att cyklister ska hålla så långt till höger som möjligt på körbanan. Ett annat alternativ skulle vara att införa bestämmelser om i vilka situationer vägrenen inte behöver användas, men låta huvudregeln kvarstå oförändrad. Dessa alternativ har också diskuterats i Konsultrapporten.⁴²

De problem som framkommit under utredningen skulle troligen i vart fall till viss del kunna minska om cyklister fick rätt att använda körbanan även om det finns en vägren. Syftet med regeländringen skulle vara att minska antalet singelolyckor och att öka regelefterlevnaden samt framkomligheten för cyklister. Även i Konsultrapporten görs denna bedömning.⁴³

Något belägg för att det skulle öka antalet singelolyckor att ha kvar nu aktuell regel har jag inte hittat. Slutsatsen i Konsultrapporten i denna del verkar bygga på enkätsvaren och eventuell också telefonintervjuer med yrkesverksamma. Jag har dock inte kunnat hitta något forskningsmaterial som bekräftar att så är fallet. Å andra sidan har jag inte heller hittat något material som vederlägger påståendet. Däremot har både SKL och Trafikverket invänt mot denna bild, dock har det från Trafikverket bekräftats att utformningen av vägrenar inte alltid är optimal för cyklister och att det ju äldre en väg blir finns en risk att underhållet av vägrenen försämrats. Oaktat hur det förhåller sig i realiteten, så påverkar ju cyklisters uppfattning att vägrenen är otrygg att cykla på till följd av dåligt underhåll, cyklingen i negativ riktning.

⁴² Konsultrapporten (2011), s. 176.

⁴³ Konsultrapporten (2011), s. 94 och 176.

Det skulle dock, vilket även andra framhållit, också kunna innebära vissa nackdelar att ändra den nu gällande regeln. Vägrenar är mest frekvent förekommande längs landsvägar, dvs. vägar där motortrafikens hastighet generellt är relativt hög. Cyklister som färdas på körbanan kan därmed komma att försvåra framkomligheten för motorfordonstrafik om de färdas på körbanan. Det finns också en risk att antalet kollisionsolyckor skulle öka, vilket skulle vara extra allvarligt med hänsyn till hastigheten på de aktuella vägarna. Vad avser det förhållandet att framkomligheten för andra trafikanter skulle kunna minska tillmåter jag inte det någon större betydelse, däremot den osäkerhet som finns kring vad en ändring skulle innebära ur trafiksäkerhetssynpunkt.⁴⁴

Som nämnts ovan innehöll regeln tidigare en skrivning som innebär att cyklister hade en skyldighet att använda vägrenen om denna var tillräckligt bred och bärkraftig, dvs. användning kunde ske utan olägenhet. I dag finns inte denna skrivning kvar i den svenska lagtexten, däremot i den finska. Varför bestämmelsen ändrades har jag inte hittat något svar på i de kommentarer som finns. Det finns heller inget som tyder på att den ändrade lydelsen skulle vara avsedd att innebära en ändring i sak. Enligt min uppfattning gäller alltså skyldigheten för cyklister att använda vägrenen endast om det kan ske utan olägenhet, dvs. om den är tillräckligt bred och bärkraftig. Det går enligt min mening inte generellt att uttala sig om vad denna begränsning i skyldigheten innebär mer specifikt. Det får dock tas för givet att det måste vara mer trafiksäkert att använda vägrenen än att föra cykeln på körbanan för att skyldigheten ska föreligga samt att kriteriet är kopplat till vägrenens utformning och funktion. Frågan är då om det kan finnas ytterligare situationer där skyldigheten att använda vägrenen inte föreligger även om detta inte sägs uttryckligen varken i lagtext eller i kommentarer. I anslutning till bestämmelsen i 7 kap. 1 § trafikförordningen om var gående ska färdas kommenterades i vilka fall en gående kunde avstå från att gå i vägrenen. Denna skyldighet gällde endast om det inte var förenat med svårigheter att ta sig fram, som exempel nämndes att vägrenen kunde vara ojämn och en gångbana hal eller täckt av snödrivor. Kravet på framkomlighet ansågs inte behöva nämnas uttryckligen i lagtext. Uttalandena gjordes av NVK. Min uppfattning är att dessa uttalanden får anses generellt tillämpliga när det gäller i vilka situationer en viss del av vägen eller en viss bana måste

⁴⁴ Konsultrapporten (2011), s. 95.

användas, dvs. även beträffande cyklisters skyldighet att färdas på vägren bör dessa undantag gälla. Skyldigheten att använda vägrenen är alltså enligt min mening inte så undantagslös som det initialt kan verka som. Tvärtom är min uppfattning att omständigheterna är sådana att en cyklist kan avstå från att använda vägrenen i princip i samtliga de situationer som påtalas som problem, dvs. bredden och dåligt underhåll. Rimligen borde även i det fall en cyklist behöver köra om ett annat fordon i vägrenen och vägrenens yta inte räcker till för en omkörning cyklisten under en kort sträcka under själva omkörningen, med iakttagande av de regler om väjningsplikt som gäller, ha rätt att ta sig ut i körbanan.

Med hänsyn till den osäkerhet som uppenbarligen finns kring i vilka situationer en cyklist kan låta bli att nyttja vägrenen när cykelbana saknas finner jag skäl att återinföra det förtydligande som tidigare fanns i paragrafen och som alltjämt återfinns i den finländska lagstiftningen. Liksom i Finland bör undantaget formuleras allmänt för att inte riskera att i en mer preciserad uppräkningslista av situationer missa situationer där undantaget bör gälla. Ovan framgår i vilka situationer olägenhet eller fara kan tänkas föreligga så att vägrenen inte behöver användas. Uppräkningslistan är dock inte uttömmande utan de närmare situationerna då cykling kan ske på körbanan får bestämmas i praxis. Givetvis kan detta leda till bedömningsssvårigheter för den enskilde cyklisten, men samtidigt går det inte att förutse och räkna upp alla situationer där det kan vara påkallat att låta en cyklist använda körbanan. Den gemensamma faktorn för situationerna då det ska vara tillåtet för en cyklist att använda körbanan i stället för vägrenen är kravet på framkomlighet. Om vägrenen inte är framkomlig på grund av sin bredd, sitt skick, halka, snö, vägarbete eller inte räcker till för en omkörning får cyklisten på den sträckan utnyttja körbanan i stället.

Undantaget från skyldigheten att använda vägrenen när denna inte är framkomlig bör gälla även för de andra trafikanter som räknas upp i 3 kap. 6 § andra stycket 1–4 trafikförordningen. Bestämmelsen införs i paragrafens andra stycke, vilket får till följd att det som i dag står i andra och tredje stycket flyttas till tredje stycket respektive förs in i ett nytt fjärde stycke. Slutligen moderniseras bestämmelsen i sin helhet språkligt genom att ordet ”skall” byts ut mot ”ska”

Eftersom den av mig föreslagna ändringen endast innebär att vad som redan gäller i dag, även om det inte kommer till direkt uttryck i lagen, härnäst kommer att framgå direkt av 3 kap. 12 §

innebär det egentligen inte någon ändring av i vilka situationer en trafikant enligt 14 kap. 3 § 1 b. första strecksatsen respektive 13 kap. 6 § 1 b. första strecksatsen kan fällas till ansvar för att ha brutit mot 3 kap. 12 § första stycket.

Jag är av uppfattningen, att de positiva effekterna av att ändra regeln i större utsträckning, dvs. själva huvudregeln att cykling ska ske i vägrenen, skulle bli ganska små. Något som också påtalas i Konsultrapporten. Jag menar dock inte att den främsta orsaken till detta skulle vara att cykling inte sker på denna typ av vägar i någon större utsträckning utan snarare att några större framkomlighetsvinster eller trafiksäkerhetsvinster inte verkar finnas för cyklister. Jag tror i stället att vägrenar och deras utformning och underhåll av dem har relativt stor betydelse för cyklister som bor i orter med mycket landsbygdstrafik och som påtalas i Charlotta Johanssons m.fl. rapport från 2008 har dessa cyklister också rätt till en god och säker infrastruktur. Bra vägrenar som en del av denna infrastruktur är en del i detta tillgodoseende, särskilt eftersom vilket påtalas i samma rapport det inte alltid ekonomiskt finns möjlighet att bygga separata cykelbanor längs dessa vägar.⁴⁵

Grundproblemet är återigen, om man bortser från behovet av förtydligande som jag redogjort för ovan, inte huvudregeln i sig. Grundproblemet ligger i stället som också påtalats av andra i utformning och eventuellt underhåll av vägrenen. De trafiksäkerhets- och framkomlighetsproblem dessa brister ger upphov till åtgärdas inte genom en regeländring. Ressträckans längd och restiden lär knappast påverkas av en regeländring då vägrenen har samma sträckning som körbanan. Önskvärt är i stället att problemen åtgärdas genom satsningar på bra infrastruktur för cykel i de fall som vägrenarna ingår i denna. Det mest fördelaktiga för cyklisten är dock givetvis en parallell friliggande cykelväg. Detta kan kanske inte alltid åstadkommas och då är den bästa lösningen att tillse att det finns en vägren som är tillräckligt bred och underhålls på bästa sätt så att kraven på trafiksäkerhet och framkomlighet samt komfort tillgodoses. I vissa fall borde också övervägas att i stället utforma vägrenen som ett cykelfält, vilket enligt cykelorganisationer jag talat med förekommer utomlands. Det har den fördelen att andra fordon inte får färdas där, samtidigt måste då beaktas att detta kan försvåra tillgängligheten eller framkomligheten för andra fordon som också behöver kunna använda områden utanför körbanan. En avvägning

⁴⁵ Konsultrapporten (2011), s. 176 och Johansson m.fl. (2008), s. 1.

måste göras i det enskilda fallet, vilken typ av infrastruktur för cykel som ska tillhandahållas.

Tilläggs bör att lagstiftaren i samband med att regeln infördes med samma lydelse som den har i dag och regeln om fordons plats på vägen utformades (även den med samma lydelse som i dag) tog ställning till frågan om regeln var förenlig med Wienkonvention om vägtrafik och fann då att så var fallet eftersom syftet var det samma även om regeln om fordons plats på vägen fick ett något avvikande innehåll. Tolkningen som gjordes framstår som rimlig och möjlig att göra och jag ser därför inte skäl att nu göra en annan tolkning av regeln i förhållande till konventionen. Införandet av uttryckliga situationer då vägrenen inte behöver användas av t.ex. förare av cykel står inte i strid med konventionen.

Sammanfattningsvis föreslår jag inte att regeln ska ändras i något annat avseende än att det direkt av denna ska framgå att skyldigheten att använda vägrenen inte är undantagslös, vilket leder till vissa språkliga och redaktionella följdändringar.

För att lösa de andra problem som är förknippade med cykling i vägrenen och för att mer långsiktigt underlätta cykling på vägrenen bör regeringen ge Trafikverket i uppdrag att i samråd med SKL inventera vägrenarna i de delar de ingår i cykelinfrastrukturen i syfte att kartlägga behovet av åtgärder för att uppnå en god cykelinfrastruktur för att öka cyklisters framkomlighet, säkerhet och komfort. Med vägrenar som ingår i cykelinfrastrukturen avses i detta sammanhang vägrenar där cykelvägar eller alternativa vägar som används för cykling saknas inom rimligt avstånd, men där cykling förekommer och bedöms kunna öka på grund av randbebyggelse eller arbets- och skolpendling. Resultatet av inventeringen ska redovisas till regeringen med förslag till åtgärder och en handlingsplan och tidsplan för genomförandet. Utifrån de uppgifter som kommer fram bör analyseras hur väl vägrenarna fungerar som en del av cykelinfrastrukturen med fokus på framkomlighet, säkerhet och trygghet. Av rapporten som blir resultatet av inventeringen bör även framgå vilka åtgärder som eventuellt bör vidtas för att förbättra situationen i form av infrastrukturinvesteringar och underhållsåtgärder, men också i vad mån förbättringar kan åstadkommas genom nya rekommendationer för vägrenars utformning och underhållet av dessa. I arbetet bör även kommuner, regioner och cykelorganisationer erbjudas att delta. Nu aktuellt uppdrag bör kopplas till det uppdrag jag föreslagit tidigare om en översyn av VGU ur ett cyklingsperspektiv eftersom resultatet av inventeringen kan komma att

påverka vilka eventuella ändringar av VGU som bör övervägas beträffande vägrenar.

9.6.4 Cykling på gångbanan

Bakgrund

Lagbestämmelser i kortbet

Det är i Sverige inte tillåtet att cykla på gångbanan. Detta följer av 3 kap. 6 § trafikförordningen. Bestämmelsen stadgar att vid färd på väg ska fordon föras på körbana. För bl.a. cyklar gäller att dessa ska föras på cykelbana vid färd på väg om cykelbana finns. I andra stycket sägs dessutom att om en bana är avsedd för viss trafik får annan trafik förekomma på banan endast för att korsa den. Däremot får gående i vissa fall, vilket framgår av 7 kap. 1 § trafikförordningen, använda cykelbanan. Några sådana undantag finns inte för cyklisterna.

Ordet gångbana är inte definierat i författning, men används som begrepp i lagstiftningen. Med gångbana torde även avses det mer vardagliga begreppet trottoar. En gångbana kan vara separat eller en delad gång- och cykelbana. En sådan kan antingen vara uppdelad i två fält eller bestå av endast ett fält där båda trafikantgrupperna ska röra sig. Det finns troligen fler varianter av gångbanor. Gångbanor kan märkas ut med ett vägmärke, påbjuden gångbana, vars utseende kan variera något beroende på hur gångbanan är utformad. Märket kan dels ange att banan endast är avsedd för gående. Det kan också ange att banan är gemensam för gående och cyklande eller banor som är delade genom vägmarkering, skiljeremsa eller liknande i en del för gående och en del för cyklande. På sistnämnda märke anger symbolernas placering på märket vilken del av banan som är avsedd för gående respektive cyklande. De två sistnämnda märkena kan kombineras med tilläggstavla om att moped klass II inte får föras på banan, 2 kap. 10 § D5-D7 vägmärkesförordningen.

Däremot definieras beteckningarna gågata och gångfartsområde i 2 § förordningen om vägtrafikdefinitioner. Med gågata avses en väg eller vägsträcka som enligt lokala trafikföreskrifter ska vara gågata och som är utmärkt med vägmärke för gågata. Med gångfartsområde avses en väg eller ett område som enligt lokala trafik-

föreskrifter ska vara gångfartsområde och som är utmärkt med vägmärke för gångfartsområde.

Nedan används begreppen gångbana och trottoar omväxlande, men därvid avses samma sak.

Andra länder m.m.

I Danmark är det som huvudregel förbjudet att cykla på trottoar eller gångbana. Det finns dock vissa möjligheter för behörig instans att meddela bestämmelser om cyklisters användning av trottoar och gångbana. Om cyklister tillåts använda dessa områden ska den del som cyklister får färdas på vara klart åtskild från den del som är förbehållen gående. Barn under sex år får inte cykla ensamma i trafiken utan måste ha sällskap av en person som är minst femton år.

I Norge får cykling ske på gångbana, trottoar eller övergångsställe när gångtrafiken är ringa och det inte utgör någon fara att cykla och de cyklande inte heller utgör ett hinder för gående. Cykling ska ske i gångfart och när gående passeras ska det ske med tillräckligt avstånd. Väjningsplikt gäller när en cyklist kommer från en trottoar. I Finland får barn under tolv år cykla på gångbanan om gångtrafiken inte förorsakas oskälig störning. I Tyskland måste barn som inte fyllt åtta år använda trottoaren och det är tillåtet för barn upp till tio år att använda trottoaren, men fotgängare har företräde.

Erfarenheter och diskussion i Norge om cykling på trottoar

SINTEF, som är en oberoende forskningsorganisation i Skandinavien, gjorde 2006 på uppdrag av Statens vegvesen, Vejdirektoratet en utredning om väjningspliktsreglerna för cyklister i form av en litteraturstudie, en olycksanalys, en värdering och tolkning av det norska regelverket samt en jämförelse med övriga nordiska länder. Vidare utarbetades i rapporten förslag till ändringar (SINTEF, rapport STF50-A06066). I Norge kan en cyklist välja att färdas på körbanan, på trottoaren eller på gång- och cykelväg samt förstås leda cykeln och då räknas som gående. Cyklister som färdas på körbanan omfattas av samma regler som övrig fordonstrafik. Cyklister som kommer från gång- och cykelbana eller trottoar har väjningsplikt mot fordon på körbanan. Om en cyklist använder trottoaren ska det ske på de gåendes villkor och cyklister som leder sin cykel

omfattas av reglerna för gående. Cyklister i Norge kan alltså välja var de vill färdas, även om det finns en särskild infrastruktur för cyklister. Denna omständighet kan ibland hamna i konflikt med önskan att skilja olika trafikantgrupper åt för att begränsa antalet konfliktpunkter. I rapporten konstateras att det är allmänt accepterat att bilar inte får föras på trottoarer eller gång- och cykelvägar (förutom vid vissa fall av korsande). Enligt SINTEF skulle det mot denna bakgrund framstå som rimligt att samma begränsning gällde för cyklister och att de skulle använda de ytor som särskilt byggts för dem. För det fall detta skulle komma att bli verklighet krävs enligt rapporten en medvetenhet om vilken typ av anordningar det är man kräver att cyklisten ska använda.⁴⁶

I rapporten föreslogs bl.a. att på lång sikt borde cykling på trottoaren förbjudas och på kort sikt skulle ett förbud kunna gälla i områden med en hastighet uppgående till 40 kilometer i timmen eller lägre efter en inventering av dessa sträckor och en prövning av lämpligheten. I sistnämnda fall skulle regeln förenas med en möjlighet att göra undantag från förbudet genom utmärkning. Orsaken var att utredningen visade att en stor andel av cykelolyckorna i Norge var kopplade till situationer där en cyklist kom ut på körbanan från en gång- och cykelväg eller en trottoar. Merparten skedde när cyklisten färdades i ”fel” körriktning. Merparten av olyckorna skedde där hastigheten var 50 kilometer i timmen. Enligt utredningen borde det dock fortfarande vara tillåtet för barn att cykla på trottoaren, i vart fall upp till tio–tolv års ålder. Den frågan behövde enligt utredningen studeras ytterligare. Valet av åldersspann baserades på att det i Norge i femte klass lades extra resurser på trafikundervisning. För att det skulle vara möjligt att ändra regeln om tillåtligheten att cykla på gångytor krävdes enligt utredningen att cyklister hade tillräcklig tillgång till infrastruktur som var sammanhängande och gärna i form av cykelfält i städer och tätorter där hastigheten för motorfordonstrafiken var 50 kilometer i timmen. I stadskärnan borde fartgränsen vara 30 kilometer i timmen och cykling ske i blandtrafik.⁴⁷

Ibland finns det stora risker med att cykla på trottoar, större än att cykla på körbanan. Det kan ha sin förklaring i fler anslutande vägar och utfarter med dålig sikt, särskilt om cykeltrafiken är dubbelriktad. Det kan också bli många konflikter om gångtrafikantfrekvensen är stor. Å andra sidan finns det också platser där det

⁴⁶ Flø m.fl. (2006), s. 5,16 och 25.

⁴⁷ Flø m.fl. (2006), s. 2, 5 och 11.

framstår som försvarbart att cykling på trottoar är tillåten, dvs. på platser med lite gångtrafik och där biltrafiken är intensiv och körbanan smal.⁴⁸

I utredningen diskuteras positiva och negativa konsekvenser av en regeländring. Ett förbud mot att cykla på trottoaren skulle enligt rapporten leda till större säkerhet för fotgängare och en högre säkerhet för cyklister på sträcka så länge cyklisten i stället färdades på körbanan. Detta skulle särskilt gälla i korsningar eftersom cyklisten skulle bli mer synlig för bilisten och om fler cyklister cyklade på körbanan skulle även det i sig öka synligheten. Vidare skulle framkomligheten öka både för cyklister och för fotgängare. Fotgängare skulle också uppleva större trygghet och troligen skulle det också öka gångtrafiken. Som möjliga negativa effekter lyftes fram att cyklister löpte en större risk att bli påkörda på sträcka, men att det faktiskt var osäkert om det i realiteten skulle leda till fler olyckor. En stor andel olyckor sker nämligen i korsningar när en cyklist kommer från en trottoar. Vidare skulle framkomligheten för cyklister minska och de cyklister som föredrar att cykla på trottoaren skulle troligen uppleva sig mer otrygga på körbanan. För vissa grupper skulle ändringen kunna leda till minskad cykling. Vidare skulle en regeländring medföra kostnader i form av informationskampanjer, utmärkning och för utbyggnaden av cykelvägnätet. Enligt rapporten vore det fel att kräva att cyklister använder en gång- och cykelbana i anslutning till en körbana eftersom det skulle begränsa framkomligheten för vissa grupper av cyklister. Vissa cyklistkategorier väljer att cykla på körbanan medvetet för att minska antalet konflikter med andra cyklister, gående och bilister från anslutande vägar eller utfarter. Däremot skulle det kunna vara aktuellt att kräva att cyklister använder cykelfält. För det fall begränsningar ska införas i cyklistens möjlighet att välja var han eller hon vill färdas är det viktigt att det finns ett sammanhängande cykelvägnät. På vissa ställen är det enligt rapporten större risker förenade med att cykla på trottoar eller gång- och cykelbana än på körbanan. Orsaken kan finnas i flera anslutande vägar eller utfarter med dålig sikt.⁴⁹

⁴⁸ Flø m.fl. (2006), s. 25.

⁴⁹ Flø m.fl. (2006), s. 5, 16, 25 och 27.

Lite statistik över användningen av gångbanor m.m.

I den enkätundersökning till allmänheten som gjordes inom ramen för Konsultrapporten uppgav 70 procent av de cyklister som besvarade enkäten att det hände att de cyklade på trottoaren. Ju oftare en cyklist cyklade, desto vanligare var det att cyklisten bröt mot regeln. Det var också fler av de yngre cyklisterna än de äldre som bröt mot regeln, vilket enligt den analys som återfinns i Konsultrapporten kunde ha sin förklaring i att de också cyklade mer. Av de 231 svarande som hade barn i åldrarna 0–12 år uppgav 40 procent att det hände att de lät sina barn cykla på trottoaren. Som orsak uppgavs främst att de ansåg att det är alltför trafikfarligt att låta barnen cykla på annan plats. Ett annat skäl var att en del vuxna själva promenerade när barnet cyklade. De som inte tillät sina barn att cykla på trottoaren uppgav att detta främst hade sin förklaring i att det var viktigt att barn lärde sig trafikreglerna. Svaren måste enligt den analys som gjordes i Konsultrapporten tolkas med viss försiktighet då antalet respondenter var litet. Det var därför inte heller möjligt att närmare analysera svaren och eventuella skillnader i åsikter om regeln utifrån t.ex. boendemiljö.⁵⁰

85 procent av de som svarade på enkäten kände till att det inte är tillåtet att cykla på trottoaren. Det gick inte att utläsa någon större skillnad mellan cyklister och icke-cyklisters regelkännedom. Om man jämför de personer som uppgav att de aldrig bröt mot regeln med de som uppgav sig bryta mot regeln var det en större andel i sistnämnda grupp som sade sig inte känna till regeln. Yngre personer bröt oftare mot regeln och verkade också ha sämre kännedom om den. En koppling borde kunna göras till att de saknade körkortsutbildning i större utsträckning.⁵¹

Frågan om varför man cyklar på trottoaren ställdes i enkäten endast utifrån varför man låter sitt barn cykla eller inte cykla på trottoaren. Den främsta anledningen till att svarande tillät sina barn att cykla där (69 procent) var att det ansågs trafikfarligt att låta barnen cykla på annan plats. 51 procent uppgav som skäl att de själva promenerade och barnet cyklade. Av de som inte tillät sina barn att cykla på trottoaren anförde 56 procent att det var viktigt att barn lärde sig trafikreglerna. 29 procent ansåg att de inte skulle störa fotgängarna.⁵²

⁵⁰ Konsultrapporten (2011), s. 142–143.

⁵¹ Konsultrapporten (2011) s. 144.

⁵² Konsultrapporten (2011), s. 143–144.

En majoritet av de som svarade på enkäten tyckte att regeln om förbud att cykla på trottoar var en bra regel. 49 procent instämde helt i att det var en bra regel och 32 procent instämde delvis. De som cyklade var något mindre välvilligt inställda till regeln än de som inte cyklade. Däremot verkade cyklingsfrekvensen inte påverka inställningen. Bland de som cyklade skilde sig inställningen till regeln mest mellan de som bröt mot regeln och de som inte bröt mot denna. Äldre respondenter var mer positiva till regeln än yngre. Enligt analysen i Konsultrapporten skulle detta kunna förklaras med att äldre mer sällan rör sig i trafiken som cyklister. De som var positivt inställda till regeln angav som skäl, främst att cyklister på trottoaren utgjorde en olycksrisk för fotgängare. De som inte tyckte att regeln var bra angav som främsta skäl att cyklister löpte högre risk att bli inblandade i en olycka på körbanan. 52 procent angav också den omständigheten som skäl för att det var bra att regeln omfattar barn.⁵³

När det gäller påståendet att det var bra att även barn omfattas av regeln gick åsikterna isär. 51 procent instämde helt eller delvis, medan 44 procent helt eller delvis tog avstånd från regeln i det avseendet. Resterande andel hade ingen uppfattning. De som bodde i hushåll med barn under tolv år var mindre instämmande i regeln än resterande respondenter. De som helt eller delvis tyckte att regeln var bra anförde som skäl främst olycksrisken, men också att det var viktigt att trafikreglerna inte var olika för olika åldersgrupper. Över 90 procent av de som inte tyckte att regeln var bra angav barns ökade olycksrisk som skäl.⁵⁴

Betydligt fler av de svarande var kritiska till att regeln om förbud att cykla på trottoaren även innefattar barn än till de andra regler som undersöktes i enkäten. Även bland de som var kritiska till att barn skulle tillåtas att cykla på trottoaren trodde majoriteten (93 procent) att barn löpte en högre olycksrisk på körbanan.⁵⁵

En studie som gjorts vid Norrlands sjukhus och som det hänvisas till i Konsultrapporten skulle kunna tyda på att barn som cyklar inte krockar med gående. Däremot finns det andra undersökningar som visar att många cyklister skadas när de tar sig upp och ned för trottoarer eller cykelbanor med kantsten.⁵⁶

⁵³ Konsultrapporten (2011), s. 145–146.

⁵⁴ Konsultrapporten (2011), s. 146–147.

⁵⁵ Konsultrapporten (2011), s. 173.

⁵⁶ Konsultrapporten (2011), s. 96–97 och 173.

Problembilden

Forskning visar att den fysiska aktiviteten hos Sveriges befolkning minskar. Detta gäller även barn. Andelen barn som rör sig i trafikmiljön minskar konstant. Detta gäller särskilt vad avser barn som rör sig på egen hand. Detta innebär på sikt en risk för folkhälsan. I de länder där det är tillåtet att cykla på gångbanan, i vart fall för barn, beror det troligen på en önskan att skapa bättre trafiksäkerhet, trygghet och tillgänglighet samt generellt sett ge barn bättre möjligheter att cykla. Det skulle kunna vara så att den omständigheten att det inte är tillåtet för barn att cykla på trottoaren påverkar främst tillgängligheten, men att det också torde kunna leda till att barn inte cyklar alls eftersom antingen de själva eller deras föräldrar upplever trafikmiljön som otrygg. Eftersom barn inte är trafikmogna förrän i cirka tolv års ålder enligt tillgänglig forskning är det också ett trafiksäkerhetsproblem när de rör sig i trafikmiljön.⁵⁷

Det är inte omöjligt att det kan ha en negativ inverkan på motortrafikens framkomlighet och trygghet att cyklister, och då främst barn, inte får använda gångbanorna för cykling. Det kan antas att förare kan uppleva det som otryggt att barn cyklar på körbanan, och hellre skulle se att de cyklade på gångbanan.⁵⁸

De yrkesverksamma som vidtalades inom ramen för Konsultrapporten var av uppfattningen att cykling på trottoaren var ett av de vanligaste regelbrotten bland cyklister och att det ofta handlade om barn som färdades där av trygghetsskäl. Detta får även stöd i litteraturen och i enkätsvaren.⁵⁹

Gångbanor har å andra sidan inrättats för att underlätta för gående att ta sig fram samt öka deras säkerhet. Till följd härav är inte fordonstrafik, dvs. inte heller cykling, tillåten där. Cyklister på gångbanan kan leda till en otrygghet och tillgänglighetssvårigheter för de gående och även irritation och ökad olycksrisk. Särskilt problematiskt torde det kunna bli i relation till personer med funktionsnedsättning. Några av de yrkesverksamma inom cyklingsfrågor som vidtalades inom ramen för Konsultrapporten trodde att cyklister på gångbanan kunde innebära ett verkligt trafiksäkerhetsproblem i form av incidenter mellan cyklister och fotgängare, medan andra är mer tveksamma till om detta skulle bli följden.⁶⁰

⁵⁷ Konsultrapporten (2011), s. 96–97 och 172–173.

⁵⁸ Konsultrapporten (2011), s. 96–97.

⁵⁹ Konsultrapporten (2011), s. 96–97 och 172–173.

⁶⁰ Konsultrapporten (2001), s. 96–98 och 172–173.

Bilden ovan har till stor del bekräftats av andra som på olika sätt varit i kontakt med utredningen. Vid samtal med representanter för ett antal polismyndigheter har framkommit att de uppfattar det som att barn i åldrarna fem-åtta år ofta cyklar på gångbanan, men att de om en vuxen är med oftare färdas på körbanan. Vid samtal med representanter för ett antal svenska cykelorganisationer har det framkommit att åsikterna går isär vad gäller huruvida det är en god idé eller inte att tillåta barn att cykla på gångbanan. En del tycker att det vore värt att prova en sådan regeländring, men ser samtidigt en risk i minskade satsningar på säkra skolvägar. Andra menar att det inte är bra ur pedagogisk synvinkel att lära barn att cykla på gångbanan eftersom det kan finnas en risk att de fortsätter med detta beteende även efter de att de passerat den ålder då det är tillåtet. Andra ser en risk med en sådan modell eftersom den skulle kunna få till följd att barn inte lär sig hantera sin cykel i trafikmiljön. Ytterligare andra har pekat på risken med konflikter med gångtrafikanter. Slutligen har även trafiksäkerhetsaspekter lyfts fram och det har då särskilt pekats på forskning som tyder på att en sådan regeländring skulle öka säkerheten på sträcka men minska den i korsningspunkter. Om inte särskilda åtgärder vidtogs för att höja säkerheten i korsningar, vilket skulle bli relativt kostsamt, skulle risken för olyckor enligt dessa öka avsevärt. En parallell kan dras till anläggandet av cykelbanor. Ytterligare någon organisation har sett odelat positivt på att låta barn cykla på gångbanan och som argument härför anfört den sjunkande trend som ses i barns rörlighet.

Överväganden

I dag gäller i Sverige att det inte är tillåtet att cykla på gångbanor, däremot får en cyklist korsa en gångbana i vissa fall. Gående får när det saknas gångbana eller vägren använda cykelbanan under vissa förutsättningar. Detta gäller även i en hel del andra länder. Det finns dock också länder där det är tillåtet att cykla på gångbanor. Det gäller bl.a. Norge där det generellt är tillåtet och Finland där det är tillåtet för barn upp till tolv år.

Frågan är om det finns ett behov och är lämpligt att ändra regeln att det inte är tillåtet att cykla på gångbanor. Nästa fråga är om en sådan eventuell regel bör begränsas till att endast avse barn upp till en viss ålder.

Gångbanor har till syfte att underlätta för gående att ta sig fram säkert och för att de ska känna sig trygga. Det kan också antas att det är därför som fordonstrafik, inte heller cykling, är tillåten där. Som framhållits av andra är säkerligen förklaringen till att vissa länder gjort det tillåtet att cykla på gångbanan, i vart fall för barn, att skapa bättre trafiksäkerhet, trygghet och tillgänglighet samt generellt sett ge cyklister bättre möjligheter att cykla.

Min bedömning är, att det varken är lämpligt eller behövligt att tillåta vuxna att cykla på gångbanan. Ett införande av en sådan generell tillåtlighet skulle leda till alltför många konflikter mellan fotgängare och cyklister. De brister i tillgänglighet som finns i infrastrukturen för vuxna cyklister får lösas på annat sätt än att de får tillgång till infrastrukturen för gående. Den forskning som bedrivits i Norge och som resulterat i ett förslag att begränsa tillåtligheten att färdas på gångbanor med cykel till barn stödjer denna slutsats. Den norska forskningen har nämligen visat på att olycksfrekvensen i korsningar inte är obetydlig när en cyklist kommer från en gångbana, däremot är säkerheten större på sträcka. Detta konstaterande talar också emot att tillåta barn att cykla på gångbanor. Beträffande tillåtande av barns cykling på gångbanor finns det dock andra fördelar, som jag återkommer till. Motsvarande fördelar finns inte eller väger i vart fall inte lika tungt beträffande andra cyklistkategorier.

Det finns enligt min uppfattning fog för uppfattningen att tillgängligheten för barn påverkas av att de i dag inte har rätt att cykla på gångbanan. I vissa fall kan det säkerligen, vilket hävdats, leda till att ett barn inte cyklar alls eftersom antingen de själva eller deras föräldrar upplever trafikmiljön som otrygg. Detta kan vara en av de faktorer som bidrar till minskad fysisk aktivitet hos barn, vilket är en mycket olycklig utveckling med hänsyn till den framtida folkhälsan och vad en försämrad sådan kan innebära samhällsekonomiskt. Det finns anledning att tro att ett tillåtande av cykling på gångbanan för barn skulle öka barns cykling, eftersom både barn och föräldrar skulle känna sig tryggare. Ser man till den faktiska säkerheten så tyder de studier som finns beträffande trafiksäkerhet på sträcka respektive i korsning möjligen på en större säkerhet på sträcka, men en ökad risk i korsningspunkter. Det var också detta förhållande som fick SINTEF, dock endast beträffande vuxna, att föreslå ett framtida förbud av cyklande på trottoar. Samtidigt är min uppfattning att det, vilket också till viss del stöds av annan forskning, finns möjlighet att utforma säkrare korsningspunkter. I rapporten från SINTEF lyftes också, vilket jag varit inne på tidi-

gare, fram att den valfrihet som finns för cyklister i Norge för var de vill färdas, körbana, cykelväg eller trottoar, ökar framkomligheten och att en begränsning av möjligheterna kräver en väl utbyggd och sammanhängande cykelinfrastruktur. Även i Sverige har vi problem med att cykelinfrastrukturen inte är tillräckligt utbyggd. Detta framförs ofta i relation till barns skolvägar. Genom att tillåta barn att cykla på gångbanan skulle, med relativt enkla medel, kunna åstadkommas säkra skolvägar på flera platser. Det går inte att bortse från att det finns en risk att investeringarna i säkra skolvägar minskar och att barn får svårigheter att hantera trafikmiljön den dag de inte längre får cykla på trottoaren. Det kan också finnas en risk att regelkännedomen minskar då regeln inte längre skulle vara klar och entydig och enhetlig.

Barn är inte enligt tillgänglig forskning trafikmogna förrän vid cirka tolv års ålder och det är vanligt att barn skadas i trafiken när de cyklar. Detta talar på ett sätt för att de skulle tillåtas att cykla på gångbanan. Det talar dock också emot en sådan regeländring. Det kan inte bortses ifrån att färd på cykel för många barn, kanske de allra flesta, inte är ett transportsätt, i vart fall inte enbart, utan även en lek. Detta sammantaget med deras trafikomognad i övrigt gör att de inte kommer att kunna hantera alla situationer som kan uppstå eller i alla fall visa den hänsyn till fotgängare som vi hade krävt av vuxna. Till stor del kommer det om en regel införs som tillåter barn att färdas på gångbana när de cyklar i stället bli så att de vuxna personer som rör sig på trottoaren blir de som får ta hänsyn till barnen. Samtidigt skulle enligt min uppfattning om regeln endast omfattade relativt små barn, som precis börjat lära sig cykla, och den omständigheten att de i flertalet fall torde färdas i en äldre persons sällskap motverka en del av dessa svårigheter. Jag utgår ifrån att personen som ansvarar för barnet också skulle tillse att barnet tog hänsyn till andra trafikanter samt tillsåg att barnet betedde sig trafiksäkert. Detta skulle fungera bra under förutsättning att personen i barnets sällskap promenerade tillsammans med barnet. Detta synes också vara det vanligaste. Om en person i barnets sällskap likväl valde att cykla tillsammans med barnet skulle de inte få cykla tillsammans på gångbanan utan personen i barnets sällskap skulle vara hänvisad till körbanan på vilken han eller hon ska färdas till höger. Detta skulle kunna innebära att avståndet mellan de två skulle kunna bli relativt långt, men också att uppsikten över barnet skulle försvåras av parkerade bilar samt att det skulle försämra möjlig-

heterna för personen i barnets sällskap att hjälpa barnet över korsningar.

Som anförts av andra upplever troligen många motorfordonsförare det som otryggt att barn cyklar på körbanan, och skulle hellre se att de cyklade på gångbanan. Denna faktor går inte att bortse ifrån.

Jag delar också bedömningen att ett av de vanligaste regelbrotten bland cyklister troligen är att cykla på gångbanan, och att det ofta handlar om barn som färdas där av trygghetsskäl. Enkätundersökningen ger visst stöd för detta. Som jag uppfattat det verkar det som det främst är yngre barn, upp till åtta år, som tillåts cykla på gångbanan trots att kännedomen om att det inte är tillåtet är hög. Inställningen till om regeln är bra eller inte var splittrad, vilket tyder på att acceptansen av regeln inte är så hög. Det framkom dock också en tvekan i om det är bra att ha olika regler för olika åldersgrupper. Det kan inte förnekas att en sådan ordning har vissa nackdelar. Jag återkommer till detta.

Brott mot gällande regler ska givetvis inte accepteras men i samband med en översyn av regler måste också analyseras vad grunden till att regeln inte följs är. I följande fall kan jag inte låta bli att hysa viss förståelse för att föräldrar och andra vuxna låter barn cykla på trottoaren. Jag anser dock inte detta ensamt vara ett skäl för en regeländring, då det ställt mot denna faktor enskilt finns andra faktorer som talar emot en regeländring som väger tyngre.

Ett tillåtande för barn att cykla på gångbanan skulle onekligen, vilket jag i viss mån redan påtalat, också kunna medföra vissa negativa effekter. Cyklister på gångbanan kan leda till en otrygghet för de gående, vars yta det primärt är, men också till framkomlighets- och tillgänglighetssvårigheter för de gående. Samtliga dessa faktorer skulle troligen bidra till ökad irritation och ökade konflikter mellan cyklister och gående. I dag är olyckor mellan gående och cyklister, enligt tillgänglig statistik, inte en större trafiksäkerhetsrisk. Det inträffar få olyckor mellan gående och cyklister. Det kan dock inte uteslutas att ett tillåtande för barn att cykla på gångbanor skulle kunna leda till fler olyckor mellan dessa två trafikantgrupper. Det är dock osäkert om så skulle bli fallet. Vidare är denna typ av olyckor oftast relativt lindriga. Det finns forskning som visar att barn mycket sällan är inblandade i kollisioner med fotgängare. Däremot är olycksrisken för cyklister generellt relativt hög när de tar sig upp eller ner från en kantsten. Som ett led i den ökade anpassningen av personers med funktionsnedsättning förut-

sättningar blir det dock allt mindre vanligt med kantsten. Trots det nu sagda går det inte att bortse från att den otrygghet som gående i dag känner på gång- och cykelbanor skulle öka ytterligare. Otrygghet inverkar ofta menligt på samverkan. Att tillåta cykling på gångbanan skulle också framstå som svårförenligt med den allmänna strävan att separera olika trafikantslag, särskilt sett mot den dokumenterade otrygghet gående känner vid delade gång- och cykelbanor, men också med beaktande av många äldres och personers med funktionsnedsättnings situation där otryggheten skulle bli än större. Jag återkommer till detta.

Dagens regel är en klar och entydig regel och kännedomen om den är hög. Jag kan se en risk att kännedomen om regeln skulle minska om regeln ändrades, särskilt om den ändrades bara i förhållande till barn. Det skulle kräva omfattande informationskampanjer för att upplysa om ändringen. Samtidigt visar det förhållandet att det ofta bryts mot regeln, särskilt i det att föräldrar låter sina barn cykla på gångbanan och de skäl som anges för att så sker, att det verkligen finns anledning att överväga en ändring i relation till barn för att lösa den otrygghet regeln skapar. Genom bra och goda informationsinsatser borde det vara möjligt att förmedla budskapet om vad som gäller till trafikanterna och också att få regeln att framstå som förklarlig och bli accepterad.

En särskild fråga är, som antytts, hur förslaget påverkar framkomlighet, säkerhet och trygghet för personer med någon form av funktionsnedsättning. Gångbanor har inrättats för att underlätta för gående att ta sig fram och öka deras säkerhet. Tillgänglighet för människor med nedsatt rörlighet innebär främst att det ska vara möjligt att förflytta sig självständigt och säkert i miljön. Det måste finnas tillräckligt med utrymme för att kunna manövrera t.ex. en rullstol eller rollator. För många människor med nedsatt kognitiv förmåga innebär tillgänglighet i den fysiska miljön att det är möjligt att orientera sig utan att utsättas för onödiga säkerhetsrisker. Ledstråk och kontrastmarkeringar ska kunna användas av dem som behöver det för att kunna orientera och förflytta sig utan att behöva uppleva osäkerhetsmoment med t.ex. cyklande barn.

En viktig aspekt när det gäller personer med funktionsnedsättning är att behoven och besvären ser olika ut relaterat till olika funktionsnedsättningar. Utrymmet på en gångbana är begränsat och många äldre och personer med funktionsnedsättning har försämrade syn, hörsel, balans och reaktionsförmåga vilket kräver betydligt mer tid för att kunna flytta sig, göra snabba manövrar eller stanna.

Förslaget innebär säkerligen att säkerheten och tryggheten för personer med funktionsnedsättning minskar och deras möjlighet att ta sig fram på gångbanor försämras. Detta har betonats framförallt av Boverket. Denna kritik mot tanken att tillåta barn att cykla på trottoaren väger även enligt min uppfattning tungt. Genom att begränsa regeländringen till barn tror jag dock att konflikterna skulle bli relativt få och att regeln skulle mötas med respekt och förståelse av samtliga andra trafikanter.

Ett annat problem med en eventuell ändring innebärande att barn får cykla på gångbana är att den kan kritiseras för att vara opedagogisk i det avseendet att barn endast upp till en viss ålder får cykla på trottoaren och att de sedan måste lära sig att röra sig på cykel i trafikmiljön. Det har från bl.a. Transportstyrelsen påtalats att en sådan ändring skulle riskera att sätta i gång en diskussion som tidigare inte funnits, nämligen vad som egentligen gäller för barn som cyklar på gångbana och som då är äldre (upp till 15 år). Det kan utvecklas till en diskussion som den som redan finns om att gå mot röd trafiksignal. Det är inte tillåtet men eftersom det inte är förenat med en påföljd så går fler och fler mot rött. Det finns en risk att även äldre barn än förslaget avser och upp till 15 år i större utsträckning börjar cykla på gångbanan.

Innan jag slutligt anger min inställning i frågan måste också en eventuell ändring analyseras utifrån Wienkonventionerna inom trafikområdet. Enligt art. 20 punkten 2 i Wienkonventionen om vägtrafik ska gående använda trottoarer (gångbanor) eller vägrenar lämpade för gångtrafik vid sidan av vägen. De får dock i vissa fall i stället använda körbanor eller cykelbanor. Stater som anslutit sig till konventionen får välja att inte tillämpa bestämmelsen i andra fall än när trafik med gående på körbanan skulle innebära fara eller hinder för fordonstrafiken, art. 20, punkten 1. Stater som anslutit sig till konventionen får förbjuda cyklister att använda andra delar av körbanan, när det finns en cykelbana, artikel 27, punkten 4. Det åligger en stat som anslutit sig till konventionen att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att deras trafikregler i det väsentliga överensstämmer med bestämmelserna i kapitel 2 i konventionen. Där återfinns nu aktuella bestämmelser. Nationell lagstiftning får innehålla bestämmelser som inte återfinns i kapitel II förutsatt att de inte på något sätt strider mot bestämmelserna i kapitlet. Konventionen tillåter alltså regler för gående innebärande att de får färdas på andra ytor än gångbanor, bl.a. cykelbanor. Det är dock om vissa förutsättningar är uppfyllda inte obligatoriskt att införa regler varken

om att gående ska använda gångbanan eller tillåta dem använda andra ytor. Någon uttrycklig möjlighet att låta cyklister använda andra ytor än cykelbana eller körbana synes inte finnas i konventionen. Det finns dock heller inget som säger att det inte skulle vara tillåtet att låta cyklister färdas på andra ytor än de som anges i konventionen, t.ex. en gångbana. Vid en tolkning av de möjligheter som finns att i nationell lag införa bestämmelser som inte återfinns i konventionen finner jag att det inte skulle strida mot konventionen att införa en regel innebärande att barn får cykla på gångbanan. Som jag ser det är det fråga om ett fall där regeln saknas, men den strider inte mot relevanta bestämmelser i konventionen.

En regel av det slag som övervägs måste också vägas mot Wienkonventionen om vägmärken och signaler. Konventionen innehåller i avd. B, annex 4 märket påbjuden gångbana. Det ska upplysa gående om att det är en bana som är reserverad för dem och ska upplysa andra vägtrafikanter om att de inte har rätt att använda denna gångbana. De stater som anslutit sig till konventionen har enligt art. 3 åtagit sig att godta det system av vägmärken, signaler och symboler samt vägmarkeringar som beskrivs i konventionen. Staterna har vidare åtagit sig att när konventionen föreskriver ett märke m.m. för att ange en viss regel eller ge en viss upplysning till vägtrafikanter att inte använda andra märken m.m. för att ange denna regel eller upplysning. Om konventionen inte föreskriver något märke m.m. för att ange en viss regel eller ge en viss upplysning står det fördragsslutande stat fritt att använda det märke, den symbol eller den markering som de önskar förutsatt att ifrågavarande märke m.m. inte ges en annan innebörd i denna konvention och märket överensstämmer med det system som konventionen föreskriver. Vad gäller vägmärken sägs vidare i art. 8 punkten 3 att inget i konventionen ska förbjuda tillägg av en text på en rektangulär tavla under märket eller på en rektangulär tavla med märket för att underlätta tolkningen av märket. Om behöriga myndigheter anser det lämpligt att förtydliga innebörden av ett märke eller en symbol eller i fråga om reglerande märken begränsa deras giltighet till vissa trafikantkategorier eller till vissa tider, och då det inte skulle vara möjligt att ge nödvändiga upplysningar med tilläggssymbol eller siffror enligt vad som föreskrivs i annexen till konventionen ska en text placeras på en rektangulär tavla under märket, även om sådana texter kan ersättas eller kompletteras med en eller flera symboler på samma tavla, art. 8 punkten 4. I nu aktuellt fall är det inte aktuellt att införa ett nytt vägmärke eller på något annat sätt ändra väg-

märket påbjuden gångbana. Det skulle dock kunna hävdas att ett införande av en trafikregel som innebär att barn får cykla på gångbana skulle ändra innebörden av vägmärket påbjuden gångbana även om ingen åtgärd med vägmärket i sig vidtas, vilket då skulle kunna sägas strida mot det förhållandet att en stat som anslutit sig till konventionen åtagit sig att godta systemet för vägmärken som konventionen föreskriver. Detta eftersom det skulle kunna hävdas att vägmärket i praktiken inte längre skulle innebära ett förbud mot annan trafik än den påbjudna. För denna tolkning talar att det i konventionens beskrivning av märkena påbjuden cykelbana och cykelväg är en viss skillnad, annex 4, avd. B, märke D.4 respektive D.5. Beträffande märket påbjuden cykelbana sägs bl.a. att när sådant märke är uppsatt så ska det också upplysa förare av annat fordon om att de inte har rätt att använda banan. I beskrivningen av märket påbjuden gångbana anges i stället bl.a. att det ska upplysa andra trafikanter om att de inte har rätt att använda gångbanan. Denna beskrivning innebär att gående inte träffas av vägmärket påbjuden cykelbana, men att skylten påbjuden gångbana omfattar samtliga trafikanter vad avser innebörden att det inte är tillåtet för andra än påbjudna trafikanter att använda banan. Denna beskrivning av vägmärkena ligger i linje med vad Wienkonventionen om vägtrafik stadgar om tillåtligheten för respektive grupp att nyttja banor avsedd för den andra. Enligt min mening hindrar dock konventionen inte en sådan regel som övervägs införas då den inte kan anses ändra innebörden av märket påbjuden gångbana på sätt avses i Wienkonventionen om vägmärken och signaler.

Min uppfattning är att det vad avser barn skulle innebära sådana betydande fördelar beträffande tillgänglighet och framkomlighet för dem på cykel, särskilt med hänsyn till att andelen barn som cyklar minskar alltmer, att de nackdelar det skulle innebära för gående, även för personer med funktionsnedsättning, måste accepteras. Eftersom undantaget som framgår nedan skulle begränsas till en relativt begränsad grupp barn, och endast upp till en viss ålder, torde inte heller inslaget av cyklister på gångbanan bli så stort att det skulle orsaka några större olägenheter.

För att minska antalet konflikter mellan gående och cyklande barn när barn cyklar på trottoaren anser jag att tillåtligheten bör begränsas till en relativt låg ålder. Mitt förslag är att barn ska få cykla på gångbanan till och med det år de fyller åtta år. Orsaken till att denna låga ålder valts, trots att forskning visar att barn är trafikmogna först vid tolv års ålder, är att det generellt sätt kan antas att

det är upp till denna ålder som barn lär sig grundläggande färdigheter på cykel. De kommer heller inte upp i så höga hastigheter och cyklarna de använder är ganska små. Det finns också anledning att tro att de i stor utsträckning åtlyder vuxna i sitt sällskap. Vidare synes barn i denna åldersgrupp redan i dag cykla på gångbanan trots att det inte är tillåtet. Det är dock möjligt att cyklingen i vissa fall t.o.m. sker i enlighet med gällande rätt eftersom det fordon barnet använder är ett lekfordon eller att deras cykel skjuts fram av en vuxen. De är nämligen i dessa situationer att betrakta som gående. Detta kan anföras som skäl för att åtta år är en lämplig gräns för hur länge det ska vara tillåtet för barn att cykla på gångbanan. Det kan dock också anföras emot regeln i sig eftersom det kan ifrågasättas om den verkligen löser ett problem. Barn kan redan i dag i stor utsträckning lagligen färdas på gångbana. Det bör betonas att nu aktuell regel inte innebär att barn betraktas som gående när de cyklar på cykelbanan på ett fordon som per definition är en cykel, vilket är det fall den av mig föreslagna regeln innefattar. Då är de cyklister.

Jag är medveten om att det i viss mån kommer att bli svårt att övervaka efterlevnaden, dvs. om barnet var i sådan ålder att det faktiskt hade rätt att cykla på trottoaren. Med hänsyn till att jag valt att begränsa regelns tillämplighet till barn till och med det år de fyller åtta år torde dock detta problem bli relativt begränsat och ointressant eftersom bestämmelsen inte kommer att vara förenad med ett straffansvar. Orsaken till detta är förstås att straffmyndighet inträder först sedan en person fyllt femton år. Det torde vara relativt enkelt att bedöma barns ålder inom det spannet och svårigheterna torde därmed bli desamma som i dag. Vidare har inte heller vårdnadshavare eller andra vuxna i barnets sällskap ett straffrättsligt ansvar för barnet. En annan sak är att det kan inträda skadeståndsskyldighet. Sådan skadeståndsskyldighet kan inträda både för barnet enligt 2 kap. 4 § skadeståndslagen och för vårdnadshavare enligt 3 kap. 5 § skadeståndslagen. Huruvida sådan skyldighet inträder bestäms efter en bedömning i det enskilda fallet, men det kan inte uteslutas att ett sådant ansvar skulle kunna aktualiseras, vilket är viktigt att betona och också skulle behöva informeras om.

Den av mig föreslagna regeln bör införas genom att det i trafikförordningen införs en ny regel, 3 kap. 12 a §, av innebörd att barn vid färd med cykel till och med det år de fyller åtta, om cykelbana saknas, får använda gångbanan.

Frågan är då om den av mig föreslagna regeln kräver ytterligare ändringar i lagstiftningen, närmast tänker jag då på 2 kap. 9 § och 2 kap. 10 § vägmärkesförordningen. Enligt 2 kap. 9 § anger påbudsmärken som anger att ett visst slag av trafik är påbjuden även förbud mot annan trafik, om inte annat är föreskrivet. Detta stämmer väl med Sveriges konventionsåtaganden. Vad avser vägmärket påbjuden cykelbana (2 kap. 10 § D 4) anges i den närmare föreskriften till märket endast att det är påbjuden cykelbana samt att om moped klass II inte får föras på banan så ska det anges på en tilläggstavla. Även detta stämmer med konventionsåtagandet om än ordalydelsen är något annorlunda. Vad sedan gäller vägmärket påbjuden gångbana (2 kap. 10 §, D 5) sägs i de närmare föreskrifterna till detta att märket anger att bana är avsedd endast för gående. Därutöver finns märken som anger gemensam bana för gående och cyklande. Föreskrifternas nuvarande lydelse skulle kunna tolkas så att det om en regel som den föreslagna skulle införas skulle behöva ändras. Jag anser dock inte så vara fallet eftersom en allmän trafikregel för barns tillåtlighet att färdas på cykel på gångbana införs i trafikförordningen, vilket får anses tillräckligt. Som anförts ovan strider detta heller inte mot Sveriges internationella åtaganden enligt mitt sätt att tolka dessa.

9.6.5 Enkelriktade gator

Bakgrund

I äldre stadsdelar och tätorter byggdes många gator under en period då biltrafikintensiteten var betydligt lägre än vad den är i dag. Dessa gator är ofta smala och/eller har parkeringsplatser längs en kantsten. På dessa gator måste ofta, om trafik tillåts i båda riktningar, färd ske i låg hastighet och till följd av konfliktsituationer eller väjningsplikt ett stort antal inbromsningar göras. Att en gata enkelriktas har tre huvudsakliga orsaker. Enkelriktning av en gata kan bidra till att minska en alltför intensiv trafik i en smal gata. Det kan också vara ett sätt att få bort genomfartstrafik från ett bostadsområde och flytta trafiken till huvudnätet som är bättre dimensionerat för trafikmängden. Syftet är att öka säkerheten och tryggheten för oskyddade trafikanter samt att skapa en trevligare miljö. Det kan också vara ett sätt att skapa en effektivare och säkrare trafikavveckling. Enkelriktning av gator införs alltså ofta på ställen

där en gata är för smal för att tillåta dubbelriktning eller trafikflödet är för stort. De anläggs främst för att reglera biltrafiken. En annan orsak kan vara att öka parkeringsytan då parkering på en enkelriktad gata är tillåten på båda sidor. För cyklister innebär enkelriktade gator många gånger omvägar. Det gör de i och för sig även för bilister, men det är en större nackdel för cyklister eftersom de är beroende av gena vägar i en annan omfattning. Många gånger finns det egentligen i sig inte skäl att enkelrikta cykeltrafiken som är mycket mindre utrymmeskrävande.⁶¹

Gällande rätt i Sverige och möjligheterna att tillåta cykling mot enkelriktat i dag

Ett antal regler i den svenska trafiklagstiftningen är kopplade till trafikriktningen. Bestämmelserna är inte förbundna med bestämmelser om utmärkning. Som exempel kan nämnas 3 kap. 36 § trafikförordningen om omkörning på väg och skyldigheten att föra tillbaka fordonet till höger. Normalt sett är trafiken dubbelriktad. Det kan vara bra att kort beskriva vad enkelriktning innebär. Enkelriktning innebär att trafik med fordon endast får förekomma i en riktning eller omvänt att det är förbjudet att köra i en riktning. En cykel är ett fordon, varför cyklister omfattas av enkelriktning. Om cykeltrafik är möjlig i båda riktningarna på en körbana är körbanan inte enkelriktad. Begreppet enkelriktad definieras inte i lagstiftningen, men begreppet förekommer i flera bestämmelser i trafikförordningen. Här är några exempel. 3 kap. 8 § första stycket trafikförordningen stadgar att om en körbana har fyra eller flera körfält, får fordon inte föras i de körfält som ligger till vänster om körbanans mitt i färdriktningen. Om en körbana har tre körfält, får fordon enligt andra stycket inte föras i fältet längst till vänster i färdriktningen. Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte om trafiken på körbanan är enkelriktad. Enligt 3 kap. 13 § första stycket ska fordon i en cirkulationsplats föras motsols i cirkulationen runt rondellen. Enligt andra stycket ska ett fordon passera till höger om en refug eller någon annan anordning placerad i mitten av en körbana med trafik i båda riktningarna och enligt tredje stycket får refugen eller anordningen om den är belägen till höger om kör-

⁶¹ Transportøkonomisk institutt, Stiftelse Norsk senter for samferdselsforskning, Tøi (2011), Trafikksikkerhetsåndboken, kapitel 3.16 Envegsregulering, reviderat 2011 av Michael W J Sørensen (<http://tsh.toi.no/index.html?22217,2012-08-01>). Tøi (2011), 3.16 och GCM-handboken (2010), s. 88 samt Konsultrapporten (2011), s. 99.

banans mitt eller på en körbana med enkelriktad trafik passeras även till vänster om inget annat anges med vägmärke. Enligt 3 kap. 26 § får en förare svänga i en vägkorsning endast om det kan ske utan fara eller onödigt hinder för andra som färdas i samma riktning. Särskild uppmärksamhet skall riktas på den bakomvarande trafiken. Vid högersväng skall ett fordon föras så nära körbanans högra kant som lämpligen kan ske eller, om fordonet förs på vägrenen, så nära vägens högra kant som möjligt. Vid vänstersväng ska ett fordon föras så nära körbanans mitt som möjligt eller, på körbana med enkelriktad trafik, så nära körbanans vänstra kant som möjligt. En sväng ska göras så att fordonet, när det lämnar vägkorsningen, befinner sig till höger på den körbana det förs in på. Enligt 3 kap. 52 § trafikförordningen får fordon på en väg stannas eller parkeras endast på högra sidan i färdriktningen. Om det finns järnvägs- eller spårvägsspår på högra sidan, får dock fordon stannas eller parkeras på vägens vänstra sida. På vägar med enkelriktad trafik får fordon även i andra fall stannas eller parkeras på vänstra sidan. Genom att trafiken är enkelriktad utlöses alltså en rad särskilda bestämmelser i trafikförordningen.

Om en väg är enkelriktad får fordon stannas eller parkeras på vänstra sidan enligt 3 kap. 52 § trafikförordningen. Det är möjligt att genom en lokal trafikföreskrift besluta om förbud mot att stanna eller parkera fordon eller tillåtelse att stanna eller parkera fordon med avvikelse från bl.a. denna bestämmelse, 10 kap. 1 § andra stycket 16.

Trafikförordningens regler innebär inte att det är möjligt att genom föreskrifter förklara att en viss väg är enkelriktad. I trafikförordningen finns i stället möjlighet att genom föreskrifter förbjuda eller påbjuda att fordon ska föras i en viss riktning, 10 kap. 1 § andra stycket 10 trafikförordningen. Förbudet eller påbudet kan begränsas till att avse en viss trafikantgrupp, ett visst eller vissa fordonsslag, eller fordon med last av viss beskaffenhet, 10 kap. 2 § trafikförordningen.

Om syftet med beslutet är att trafiken ska vara enkelriktad och att de bestämmelser som beskrivits ovan ska gälla fattas ett beslut genom en lokal trafikföreskrift om förbud att köra i viss riktning och möjligheten att begränsa förbudet i 10 kap. 2 § utnyttjas inte. Om det genom en lokal trafikföreskrift på detta sätt beslutas att fordonstrafik är förbjuden i en viss riktning utmärks det med vägmärket infart med fordon förbjuden. Den innebär att all fordons trafik är förbjuden, även cykeltrafik. I andra änden av vägen utmärks att vägen är enkelriktad med ett anvisningsmärke i form av

en pil som anger att vägen är enkelriktad i pilens riktning. Det är möjligt att genom ytterligare lokala trafikföreskrifter besluta om avvikelse från t.ex. 3 kap. 52 § om parkering. Detta framgår av 10 kap. 1 § andra stycket 16 trafikförordningen.

Om man genom beslutet om lokal trafikföreskrift beslutar förbud mot trafik med fordon enligt 10 kap. 1 § andra stycket 9 trafikförordningen och utnyttjar möjligheten att begränsa föreskriften till vissa fordonsslag blir trafiken inte enkelriktad då det förutsätter att all trafik bara färdas i en riktning. Ett sådant beslut utmärks med t.ex. vägmärket förbud mot trafik med annat motordrivet fordon än moped klass II i det fallet som den lokala trafikföreskriften innebär att det är motordrivna fordon förutom moped klass II som inte ska få köra i den aktuella riktningen. Cykel omfattas inte av förbudet och cyklister får i detta fall färdas in på den aktuella gatan även i denna riktning. Med ett beslut som nu beskrivits blir inte reglerna kopplade till enkelriktad trafik tillämpliga. Det finns dock även här, genom ytterligare lokala trafikföreskrifter, möjlighet att meddela avvikelser från t.ex. parkeringsbestämmelser. Genom ett sådant beslut som nu beskrivits kan cyklister som inte omfattas av förbudet cykla i båda riktningarna.

Bl.a. förbudsmärken och anvisningsmärken får enligt 1 kap. 9 § vägmärkesförordningen endast sättas upp för att märka ut ett förbud, påbud eller annan trafikregel som följer av t.ex. trafikförordningen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den. Vägmärken har den innebörd som framgår av 1 kap. 4 § vägmärkesförordningen.

Transportstyrelsen får enligt 1 kap. 9 § andra stycket vägmärkesförordningen meddela föreskrifter om att det inte behövs sådan föreskrift om förbud, påbud eller annan trafikregel som avses i första stycket för att ett visst väjningspliktsmärke, förbudsmärke, påbudsmärke eller anvisningsmärke ska få sättas upp.

Med stöd av 1 kap. 9 §, 2 kap. 5, 12, 17 och 20 §, 8 kap. 1 §, vägmärkesförordningen (2007:90) och 10 kap. 13 a § trafikförordningen (1998:1276) har i 5 kap. 1 § VVFS (2007:305) om vägmärken och andra anordningar föreskrivits att märket förbud mot infart med fordon ska sättas upp vid korsningar med vägar med anslutande trafik om fordon på en väg eller en körbana får föras endast i en riktning. Det behövs då inte sådan föreskrift som avses i 1 kap. 9 § första stycket vägmärkesförordningen för att märket ska få sättas upp. På motsvarande sätt föreskrivs i VVFS (2007:305) 7 kap. 12 § att märket enkelriktad trafik får sättas upp på väg där trafik med fordon i motsatt riktning inte är tillåten och att de då inte behövs

en sådan föreskrift som avses i 1 kap. 9 § första stycket trafikförordningen. Vägmärket kan endast sättas upp om trafik med fordon i motsatt riktning är förbjuden.

Cykling kan dock möjliggöras i båda riktningarna även när trafiken är enkelriktad till följd av att det genom en lokal trafikföreskrift införts ett förbud att köra i en viss riktning och märket förbud mot infart med fordon satts upp. Det går att skapa en gata som är enkelriktad för biltrafik och ändå tillåta cykeltrafik i motsatt riktning. Detta kan uppnås genom att anläggs en separat cykelbana i motsatt riktning och cyklisten slipper då trots enkelriktningen att ta en omväg. Genom att anlägga en cykelbana på en enkelriktad gata så blir cykling möjlig i båda riktningarna. En motriktad cykelbana ska vara upphöjd eller markerad med vit heldragen linje. Om cykelbanan endast markeras genom målning bör refuger placeras i början och slutet av cykelbanan. Det finns dock kommuner som väljer att inte anordna refuger med hänsyn till snöröjning samt för att det kräver större gatubredd. Ett problem som kan uppstå om cykelbana anläggs på en enkelriktad gata endast genom målning är att bilar parkeras på cykelbanan även om detta egentligen inte är tillåtet. För att undvika eller i vart fall minska denna typ av problem är det viktigt att utmärkning sker korrekt och att parkeringsbeteendet övervakas. Ett alternativ är att besluta om parkeringsförbud i gatan.⁶²

Konventionen om vägmärken och signaler och konventionen om vägtrafik

Sverige har ratificerat konventionerna om vägtrafik (SÖ 1989:1) respektive vägmärken och signaler (SÖ 1989:2).

Genom att ansluta sig till konventionen om vägtrafik har Sverige åtagit sig att vidta lämpliga åtgärder för att tillse att de trafikregler som gäller i Sverige i det väsentliga överensstämmer med konventionen. Trots detta kan Sverige enligt konventionen såsom fördragslutande stat avstå från att återge bestämmelser som avser situationer som inte inträffar i landet. Vidare får de nationella bestämmelserna innehålla trafikregler som inte återfinns i konventionens kapitel II. Detta gäller under förutsättning att de nationella reglerna inte strider mot bestämmelserna i kapitel II.

I konventionen om vägtrafik finns ett antal bestämmelser som på olika sätt är kopplade till trafikriktningen. Sådana bestämmelser

⁶² GCM-handboken (2010), s. 88 och Konsultrapporten (2011), s. 99.

finns som framgått ovan även i den nationella svenska lagstiftningen. Bestämmelserna i konventionen är inte kopplade till bestämmelser om utmärkning. Med trafikriktning och som motsvarar trafikriktningen avses enligt konventionen, artikel 1 (z), höger sida, om fordonsförare enligt nationell lagstiftning är skyldig att låta mötande fordon passera på sin vänstra sida; i annat fall förstås med dessa uttryck vänster sida. Av intresse är bl.a. artikel 11 i konvention om vägtrafik. Av artikel 11 följer att omkörning ska ske på den sida som är motsatt trafikriktningen. Artikeln medger dock att det i nationell lagstiftning stadgas att cyklande och mopedförare passerar andra stillastående och långsamtgående fordon än cyklar och mopeder på den sida som motsvarar trafikriktningen. I svensk lag har artikeln påverkat utformningen av bl.a. 3 kap. 36 § trafikförordningen.

Även artikel 23 i konventionen bör nämnas i sammanhanget. Artikeln rör stannande och parkering och innebär att fordon som ställts upp tillfälligt eller parkerats på körbanan ska vara placerade så nära körbanans kant som möjligt. Tillfällig uppställning eller parkering får endast ske på den sida av körbanan som motsvarar förarens trafikriktning, om det inte är så att parkering eller stannande i trafikriktningen hindras av skenor. De fördragsslutande stater kan avstå från att förbjuda tillfällig uppställning och parkering på den ena eller andra sidan av körbanan under vissa förhållanden såsom när parkering på den sida som motsvarar trafikriktningen är förbjuden enligt vägmärken eller på enkelriktade körbanor tillåta tillfällig uppställning eller parkering på andra sidan förutom eller i stället för uppställning på den sida som motsvarar trafikriktningen. Uttrycket enkelriktad är i konventionen inte bestämt genom hänvisning till utmärkning eller motsvarande åtgärd. I svensk lagstiftning har artikel 23 i konventionen sin motsvarighet i tidigare beskrivna 3 kap. 52 § trafikförordningen.

Genom att ansluta sig till konventionen om vägmärken och signaler har Sverige enligt artikel 3 i konventionen åtagit sig att godta det system av vägmärken, signaler och symboler samt vägmarkeringar som beskrivs i konventionen och åtagit sig att införa det. Åtagandet innebär att Sverige åtagit sig att, då konventionen föreskriver ett märke, en symbol eller en markering för att ange en viss regel eller ge en viss upplysning, inte använda andra märken, symboler eller markeringar för att ange denna regel eller ge upplysning. Då konventionen inte föreskriver något märke, någon symbol eller markering för att ange en viss regel eller ge viss upplysning till vägtrafikanter står det dock Sverige fritt att för dessa ändamål använda

det märke, den symbol eller den markering som Sverige önskar, förutsatt att ifrågavarande märke, symbol eller markering inte ges en annan innebörd i denna konvention och överensstämmer med det system som konventionen föreskriver.

En typ av märken som finns i konventionen är reglerande märken. Med reglerande märken avses enligt artikel 5 i konventionen märken som upplyser trafikanter om särskilda skyldigheter, restriktioner eller förbud som de måste iaktta. De indelas i bl.a. företrädesmärken, förbuds- eller restriktionsmärken samt påbudsmärken.

Enligt artikel 8 hindrar inget i konventionen tillägg av en text på en rektangulär tavla under märket eller på en rektangulär tavla med märket för att underlätta tolkningen av märket. På samma sätt gäller att, om behöriga myndigheter anser det lämpligt att förtydliga innebörden av ett märke eller en symbol eller i fråga om reglerande märken begränsa deras giltighet till vissa trafikantkategorier eller till vissa tider detta åstadkommas genom vissa tilläggsmärken enligt konventionen.

Enligt artikel 41 kan fördragsslutande stater förslå ändringar i konventionen.

Enligt konventionen ska upplysning om att infart är förbjuden för alla fordon anges med det märke som i Sverige sägs beteckna förbud mot infart. Detta märke betyder enligt konventionen att infart är förbjuden för alla fordon. I konventionen finns ingen tilläggstavla till det märke som motsvarar det svenska märket förbud mot infart som kan upplysa om att förbudet är inskränkt till vissa fordon. Upplysning om att infart är förbjuden för endast en viss kategori av fordon eller trafikanter ska i stället enligt konventionen anges med ett märke som har silhuetten av de fordon eller trafikanter som förbudet avser som symbol. Det finns i konventionen märken för förbud mot ett antal trafikslag. Förbud mot trafik med motordrivna fordon är ett sådant exempel.

Enligt konventionen ska märket enkelriktad trafik sättas upp där det anses nödvändigt att bekräfta för vägtrafikanter att de befinner sig på enkelriktad väg. Märket motsvarar det svenska vägmärket för enkelriktad trafik.

Relationen mellan nationell rätt och konventionerna

Genom att ansluta sig till konventionerna om vägtrafik och om vägmärken och signaler har Sverige åtagit sig att tillse att de nationella trafikreglerna i allt väsentligt stämmer med konventions trafikregler och att införa det system av vägmärken och symboler m.m. som anges i konventionen.

I konventionerna sägs inget om hur trafikregler ska beslutas eller meddelas. Vilka trafikregler som kan eller inte kan beslutas och meddelas i Sverige avgörs av regler i det nationella systemet. Trafikförordningen är viktig för meddelandet av trafikregler. De bemyndiganden som finns i trafikförordningen och i övrigt bör tillämpas på ett sätt som gör att de särskilda trafikregler som meddelas genom lokala trafikföreskrifter stämmer överens med konventionerna. Det samma gäller utmärkningen av dessa.

Erfarenheter av cykling mot enkelriktat i andra länder

Det är i många länder tillåtet att cykla mot enkelriktat. Statens vegvesen i Norge undersökte 2000 frågan om cykling mot enkelriktat. Studien bestod av en litteraturgenomgång utifrån trafiksäkerhetsaspekter och redogjorde för förhållandena i fem länder. Nedanstående redogörelse bygger till stora delar på denna redogörelse.

I Danmark har det, i vart fall i vissa städer, varit tillåtet att cykla mot körriktningen på enkelriktade gator i flera år. 1997 var 61 enkelriktade gator i Köpenhamn öppna för cykeltrafik i motsatt riktning. Under 1991–1996 förekom inga mötesolyckor.⁶³

Även i England är cykling mot enkelriktat tillåtet. I landet har getts ut en publikation som beskriver ett antal exempel på trafikmiljöer där det kan vara ändamålsenligt att tillåta cykling mot enkelriktat på olika sätt. Rekommendationerna i publikationen bygger på forskning och erfarenhet i europeiska länder som visar vilka tekniska lösningar som krävs för att tillåta cykling mot enkelriktat varierar med trafikförhållandena.⁶⁴

Även i Schweiz har det under en längre tid varit tillåtet att cykla mot enkelriktat. Vid tidpunkten för den norska undersökningen var det tillåtet i bl.a. Basel och Zürich. Erfarenheterna där var goda

⁶³ Statens vegvesen, Vegdirektoratet, 2000, Sykling mot kjøreretningen i envegsregulerte gater – litteraturundersøkelse om trafiksikkerhetsvirkningaer (revidert utgave), s. 1–2.

⁶⁴ Statens vegvesen (2000), s. 3–4.

både vad avsåg effekten på trafiksäkerheten och för cyklisters framkomlighet.⁶⁵

Cykling mot enkelriktat förekommer bl.a. i Bremen, Tyskland. Där öppnades enkelriktade gator upp för cykeltrafik redan på åttiotalet. Orsaken var att enkelriktade gator ansågs leda till omvägar för cyklister och till att cyklister färdades på gator med mycket trafik i mindre trafiksäkra miljöer inom huvudvägnätet. Vidare var det många som cyklade mot enkelriktat trots att det var förbjudet och det fanns inget som tydde på att det innebar någon större risk att tillåta cykling mot enkelriktat. Vidare var det många cyklister som använde trottoaren för att ta sig fram mot körriktningen, vilket innebar en risk för gående. I Bremen togs riktlinjer fram i form av trafiktekniska lösningar. Även i Münster tillåts cykling mot enkelriktat men då i s.k. oäkta enkelriktade gator. Effekterna av tillåtligheten studerades 1992 och det konstaterades då att syftet med tillåtandet uppnåtts nämligen att cyklisterna fått tillgång till nya delar av vägnätet och fått bättre framkomlighet. Av undersökningen framgick även att det i övrigt i enkelriktade gator förekom en relativt hög nivå av otillåten körning, men att anläggandet av oäkta cykelgator inte hade ökat detta. Inte heller kunde någon ändring i antalet olyckor ses, men det måste då beaktas att olycksnivån är liten i bostadsområden i enkelriktade gator. 60 procent av cyklisterna kände sig trygga vid möte med bilar medan mer än hälften av bilförarna upplevde en otrygghet. Undersökningen visade också på att bilister sänkte sin hastighet. På smala gator var hastigheten vid möte nere i tjugokilometer i timmen. I korsningar förekom det att cyklister struntade i väjningsplikten. Detta skedde dock även i den riktning där även motortrafik var tillåten. Det verkade finnas en tendens hos cyklister som körde in på en oäkta enkelriktad gata att strunta i väjningsplikt från höger. Vidare hade bilförare en tendens att strunta i cyklister som cyklade mot färdriktningen, men några större problem med detta kunde inte noteras. I undersökningen rekommenderas att tillskapa denna typ av vägar.⁶⁶

Även i Österrike är cykling mot enkelriktat tillåtet. Den första gatan öppnades upp på åttiotalet. Som skäl för att denna möjlighet infördes låg huvudsakligen den omständigheten att gator enkelriktas främst med hänsyn till biltrafik, medan det för cykeltrafik är

⁶⁵ Statens vegvesen (2000), s. 4.

⁶⁶ Statens vegvesen (2000), s. 4–9.

en olägenhet som leder till omvägar och mindre framkomlighet. Erfarenheterna är goda även där.⁶⁷

Även i Nederländerna och Belgien är cykling mot enkelriktat tillåtet. I Nederländerna verkar erfarenheterna goda i de städer där det införts. Det finns vissa rekommenderade lösningar. I Belgien innebär trafiklagstiftningen sedan 1998 att cykeltrafik är tillåten i enkelriktade gator och undantag från detta ska endast göras om det är välgrundat.⁶⁸

Beträffande de förutsättningar och lösningar som förekom i de olika länderna sammanfattande Statens vegvesen det så här. I de flesta länder där cykling mot enkelriktat är tillåtet finns olika krav för när det är tillåtet. Kriterierna grundas på när det är lämpligt att tillåta det. En del kriterier är formella och andra har karaktären av rekommendationer och de växlar från land till land. Faktorer som generellt beaktas är:

1. Låg trafikintensitet,
2. Låg hastighet,
3. Tillräcklig gatubredd för att passerande ska vara möjligt och tillåta parkering,
4. Korsnings- och siktförhållanden måste vara sådan att trafiken kan ses från flera riktningar särskilt i korsningspunkter
5. Gatans betydelse för cykel- respektive biltrafik och hur trafik-situation allmänt ser ut i området

Beroende på lokala förhållanden när det gäller ovanstående rekommenderas eller används olika trafiklösningar. Den vanligaste lösningen verkar vara att anlägga separata cykelfält. Gator där cykling mot enkelriktat är tillåtet kan antingen var äkta eller oäkta eller cykelgator där biltrafik tillåts i en riktning.⁶⁹

Även i Norge är det tillåtet att cykla mot enkelriktat. Liksom i Sverige markeras enkelriktat med en pil. Den anger var enkelriktningen börjar. Pilen anger tillåten körriktning. I andra änden av gatan sätts vägmärket infart förbjuden upp. I Norge ingår enkelriktning av en gata ofta som en del i en gatuplan eller som ett led i trafiksaneringen och flera vägar eller gator ses över i ett sammanhang, varvid förutom enkelriktning även andra åtgärder vidtas. Som

⁶⁷ Statens vegvesen (2000), s. 9–10.

⁶⁸ Statens vegvesen (2000), s. 10.

⁶⁹ Statens vegvesen (2000), s. 12–13.

exempel kan nämnas fartzoner, fartdämpande åtgärder, genomfartsförbud, vägavstängning, parkeringsbegränsningar och förbättring av huvudstråken. I normalfallet omfattar enkelriktningen alla fordon, men cykling kan under vissa villkor tillåtas mot körriktningen på enkelriktade gator. Villkoren innefattar hastighetsbegränsning, verklig hastighet, trafikflöde och trafiksammansättning, gatubredd, parkering och varutransporter, sikt och korsningar. I det fall som cykling mot enkelriktat ska tillåtas sker det genom att skylten enkelriktat och infart förbjuden kombineras med en tillägsskylt av vilken det framgår att utmärkningen inte gäller cykel. Trots riktlinjerna för när cykling mot enkelriktat kan tillåtas så varierar det från ort till ort i vilken utsträckning polisen och den myndighet som handhar vägutmärkning tillåter det. Det är tillåtet i Drammen, Sandenes och Trondheim och under 2011 förklarade även Sandefjord kommun att de var intresserade. Under 2011–2013 planeras även försök på vissa gator i centrum i Oslo. I jämförelse med en del andra europeiska länder är användandet inte så utbrett. I Norge tas initiativ till enkelriktning av kommunen eller vägmyndigheten. Det finns visa kriterier och tekniska krav.⁷⁰

För att cykling ska få tillåtas mot enkelriktat ställs vissa krav i Norge. Antingen ska det råda en högsta hastighet om 30 kilometer i timmen eller genom mätningar ha visats att fordonstrafiken i realiteten håller en hastighet uppgående till 35 kilometer i timmen eller lägre. Trafikmängden får inte överstiga vissa gränsvärden. För att cykelfält ska få anläggas i båda riktningarna får ÅDT inte överstiga 7 000 fordon och om det ska få ske utan cykelfält får intensiteten inte överstiga 2 000 fordon. Andelen tung trafik bör inte överskrida 10 procent. Cykelfälten bör utformas i enlighet med rekommendationer i den norska cykelhandboken och ha en bredd på minst 1,5 meter (minimum 1,3). Återstående körfält ska vara minst 3,0 meter brett och minst 3,5 meter brett om busstrafiken eller trafiken med andra tunga fordon överstiger tio procent. Om det inte finns några cykelfält bör körbanans bredd uppgå till fyra meter. En bredd på 3,5 meter kan accepteras om tung trafik endast förekommer sporadiskt. Om det ska finnas ytor för parkering eller varutransport vid sidan av cykelfältet ska det utformas på visst sätt som anges i en handbok. Det krävs en bredd på 2,0 meter (minimum 1,8) och en buffertzona på 1,0 meter (minimum 0,5 m) utöver körfält och cykelfält. Om det inte finns något cykelfält kräver par-

⁷⁰ Tøi (2011).

kering på en sida 2,0 meter extra bredd hos körbanan. Parkering ska undvikas om bredden inte är tillräcklig. Varuleveranser bör hänvisas till tidpunkter då cykeltrafiken är ringa i dessa fall. Längs gatan måste siktsträckan vara fri. Sikt, väjningspliktsregler och konflikt-punkter måste noga utvärderas i korsningar. Det är viktigt att de som cyklar mot körriktningen inte hamnar i konflikt med bilister som skär svängen när de svänger in på den enkelriktade gatan. Det kan åtgärdas genom utmärkning, beläggningssten, kantsten eller refuger. Förutom den utmärkning som beskrivits ovan kan det också behöva övervägas att använda samma tillägsskylt under vägmärken om påbjuden körriktning eller förbud att svänga som satts upp på grund av enkelriktningen. Detta följer av Vegdirektoratets Håndbok 50.

Studier om enkelriktade gator med dubbelriktad cykeltrafik

Det finns ganska mycket skrivet om cykling mot enkelriktat. Där- emot finns det inte så många studier om säkerhetseffekterna av att tillåta cykling mot enkelriktat vars resultat är statistiskt säkerställda eller i vart fall är resultaten osäkra. Orsaken till detta är att studierna baseras på ett fåtal olyckor. Det går inte heller av studierna att utläsa hur andra faktorer än själva åtgärden att besluta att gatan ska var enkelriktad men att cykeltrafik ska tillåtas i båda riktningarna påverkar, t.ex. ändrade trafikmängder. Många gånger har studierna varit s.k. konfliktstudier. Enligt Tøi, Transportøkonomisk Institutt, som gått igenom studierna kan någon metaanalys inte göras av studierna på grund av mängden och kvaliteten på studierna. Sam- mantaget tyder dock studierna tillsammans med de erfarenheter som finns av att tillåta cykling mot enkelriktat enligt Tøi på att ett tillåtande av cykling mot enkelriktat totalt sett inte medför trafik- säkerhetsproblem, utan att åtgärden snarare förbättrar säkerhets- situationen. Det verkar också som att det är farligare att cykla i färdriktningen än mot körriktningen på enkelriktade gator. Enligt litteraturstudier som Tøi refererar till blir slutsatsen att åtgärden troligen har en positiv säkerhetseffekt, särskilt om utformningen och regleringen utförs ändamålsenligt. Den största och bäst genomförda studien enligt Tøi har genomfördes i Tyskland 2002 och omfattade 669 gator med en hastighetsgräns om 30 kilometer i timmen i 15 städer. Studien omfattade både enkelriktade gator med och utan motriktad cykeltrafik och en före- och efterstudie. I de 669 gator

som studerades förekom få olyckor. I 80 procent av gatorna förekom inga olyckor alls och bara i tre procent av gatorna inträffade det mer än en olycka under en period om tre-fyra år. Vid en jämförelse mellan enkelriktade gator med tillåten cykeltrafik i båda riktningarna och likartade tvåvägslokalgator hade de sistnämnda en högre olyckstäthet (0,46 olyckor per kilometer). I de enkelriktade gatorna var motsvarande siffra 0,30 olyckor per kilometer. Den före- och efterstudie som gjorde visade att olyckstätheten minskat med cirka 25 procent från 0,31 till 0,23 olyckor per kilometer efter att det blivit tillåtet att cykla i båda riktningarna. Även olyckornas allvar minskade. Vidare visade före- och efterstudien också att det inte skedde fler olyckor vid cykling mot eller med körriktningen.⁷¹

Enligt Tøi finns det flera orsaker till att det verkar som att säkerheten för cyklister ökar när cyklister tillåts att cykla i båda riktningarna på enkelriktade gator. Antalet konflikter och olyckor mellan cyklister och bilister är större för de cyklister som cyklar i färdriktningen än mot färdriktningen. Detta torde kunna förklaras med båda trafikanterna ser varandra. Vidare minskar tillåtande av cykling mot enkelriktat cykling på trottoaren, vilket minskar risken för korsningsolyckor. Eftersom ett tillåtande av cykling mot enkelriktat leder till mer cykling i blandtrafik ökar motorfordonstrafikens uppmärksamhet mot cyklister och de sistnämnda blir också synligare i trafiken. Ofta leder införandet av tillåtande av cykling mot enkelriktat till att biltrafiken minskar på de aktuella gatorna och de bilar som förs där håller en lägre hastighet. Genom att tillåta cykling på enkelriktade gator i båda riktningarna blir effekten också att fler cyklister cyklar på det lokala vägnätet i stället för på huvudvägnätet. Detta innebär en minskad risk för olyckor och om en olycka inträffar blir konsekvenserna mindre allvarliga. Det är också vanligt att det leder till att cyklisten får en kortare resväg. Om åtgärden även medför att antalet parkeringsplatser på gatan dras ned minskar också antalet olyckor som är kopplade till den fara de kan innebära för cyklister med t.ex. dörrar som, hastigt öppnas. Det verkar också som att antalet cykelolyckor där barn och unga är inblandade minskar. Det finns dock också en del säkerhetsmässiga nackdelar. Flest cykelolyckor sker i korsningar och vid in- och utfart till eller från den enkelriktade gatan, vilket påverkar trafiksäkerheten. Det finns dock vissa åtgärder som kan vidtas för att minska dessa effekter. Som exempel kan nämnas ändrad utformning av kors-

⁷¹ Tøi (2011) 3.16.

ningar, förbättrade siktförhållanden, signalreglering och tydlig utmärkning av cykelytan och restriktioner i parkering. Kurvor kan också orsaka problem om cykling mot körriktningen sker på insidan av kurvan och sikten är dålig eftersom bilarna ofta ligger i kurvans innersida. Det uppstår också fler konflikter och olyckor med fotgängare som korsar gatan eftersom fotgängaren oftast inte förväntar sig dubbelriktad cykeltrafik och därför är mindre uppmärksam på trafik i ena riktningen. Problemen är störst i den inledande perioden efter att tillåtande av cykling i båda riktningarna införts. Mopedolyckor kan också bli ett problem, främst på grund av hög fart.⁷²

Enligt Tøi har enkelriktning av en gata inte endast effekter på säkerheten utan även på framkomligheten. Konsekvenserna för bil-, cykel- och gångtrafik blir olika. För biltrafiken ger enkelriktning ofta upphov till omvägar och en ökad trafikbelastning på andra gator som oftast till skillnad från den enkelriktade gatan ingår i huvudnätet. Ofta medför enkelriktning också sänkt hastighet och bättre trafikavveckling. Hastigheten sänks även på enkelriktade gator där cykling i båda riktningarna är tillåtet. För cyklister däremot innebär ofta ett tillåtande av cykling mot enkelriktat att de får en kortare resväg och också att det vägnät som cyklister använder blir mer sammanhängande. Det innebär också att många cyklister inte längre gör sig skyldiga till ett regelbrott, då det är vanligt att cyklister cyklar mot enkelriktat fast det inte är tillåtet. Det finns också ett stort symbolvärde i att tillåta cykling mot enkelriktat i det att cyklisterna upplever sig vara privilegierade. Tillåtande av cykling mot enkelriktat kan bidra till att öka cyklingen, bl.a. enligt erfarenheter från Köpenhamns kommun med upp till 20 procent på vissa sträckor. Även i Tyskland är erfarenheten att cyklingen ökar.⁷³

Lite statistik m.m.

Generellt tycker cyklister och cykelorganisationer att det är bra att tillåta cykling mot enkelriktat. Däremot är generellt sett bilister, näringsidkare och gående mindre positivt inställda. Polisen kan många gånger också vara skeptiskt inställd. I samband med en försöksverksamhet med cykling mot enkelriktat i Oslo tillfrågades 429 cyklister, 537 gående och 213 bilister om vad de ansåg om åtgärden.

⁷² Tøi (2011) 3.16.

⁷³ Tøi (2011) 3.16.

Svarsalternativen innefattade en skala från 1–7 där 1 motsvarade alternativet mycket oförnuftigt och 7 mycket förnuftigt. Cyklisterna var mest positivt inställda (5,8). Fotgängare var också relativt positiva, men inte i samma utsträckning som cyklister (4,9). Bilister var minst positiva (3,9). I Mainz, Tyskland gjordes också en undersökning beträffande inställningen till att cykla mot enkelriktat och 77 procent av cyklisterna var positiva och 51 procent av de boende. I Nakskov i Danmark ökade andelen cyklister som kände sig trygga från 30 procent till 76 procent i de gator där regeln infördes. Även studier från andra länder visar att en betydligt större andel cyklister känner sig trygga. Däremot finns det en tysk undersökning som visar att bilister känner sig mer otrygga.⁷⁴

Inför den enkätundersökning riktad till allmänheten som utförts inom ramen för Konsultrapporten konstaterades att det vore intressant att titta närmare på frågan om cykling mot enkelriktat. Kunskapsläget inom området bedömdes som relativt högt, varför principskissen för frågeställningarna i övrigt inte tillämpades. Vidare skulle en eventuell regeländring inte utmynna i ett generellt tillåtande utan i ett tillåtande endast på platser som i det enskilda fallet ansågs lämpliga. Av dessa skäl ställdes i stället frågor om kunskapen om aktuella vägmärkens betydelse samt en generell attitydfråga.⁷⁵

I enkäten ställdes frågan om det var tillåtet för något eller några av ett antal uppräknade fordon att köra in på en gata där vägmärket förbud mot infart var uppsatt. En bild av vägmärket visades och de fordon som räknades upp var; cykel, moped klass I, moped klass II, bil och lastbil. Korrekt svar var att inget av fordonen fick köra in på gatan. Av de som svarade på enkäten visste 73 procent detta. 17 procent svarade ja på frågan och tio procent att de inte visste. De som hade körkort svarade i större utsträckning korrekt på frågan, vilket också förväntades. Omvänt svarade större andel av de som inte hade körkort fel på frågan alternativt att de inte visste svaret. Okunskapen hos yngre svarande var större än hos äldre, vilket skulle kunna förklaras av en högre andel utan körkort. Däremot verkade det sakna betydelse hurvida den svarande var cyklist eller icke-cyklist. Inte heller hur frekvent personen cyklade eller körde bil påverkade kännedomen om vägmärkets innebörd. Det är på sin plats att notera att av de som svarade fel på frågan så trodde nästan alla

⁷⁴ Tøi (2011)3.16.

⁷⁵ Konsultrapporten (2011), s. 134.

att det var just cyklister som inte omfattades av förbudet. 97 procent av de som svarade fel trodde att märket inte gällde cykel.⁷⁶

I enkäten ställdes också frågan om det var tillåtet att för något eller några av vissa uppräknade fordon att köra in på en gata där vägmärket förbud mot trafik med annat motordrivet fordon än moped klass II var uppsatt. Vägmärket illustrerades med en bild. De fordon som räknades upp som alternativ var cykel, moped klass I, moped klass II, bil och lastbil. 81 procent svarade ja på frågan, fjorton procent nej och fem procent vet inte. Även om en person svarade ja, innebär dock inte det svaret att personen faktiskt vet vad märket betyder. Svaret nej är dock felaktigt. Av de som svarade nej eller inte visste var andelen som inte hade körkort större. På följdfrågan vilka fordon som fick köra in på gatan trots vägmärket framkom att många kände till att cykel fick köra in på gatan, medan färre kände till att även moped II är undantagen. En del trodde att moped klass I fick köra in på gatan. Om hänsyn tas till svaren på både huvud- och följdfrågan visste endast 28 procent precis vad märket betydde. 80 procent visste dock att cykling var tillåten.⁷⁷

Inför enkäten var en hypotes att regelkännedomen om de två vägmärkena skulle skilja sig åt och att fler skulle känna till innebörden av märket förbud mot infart med fordon. Arbetshypotesen bekräftades av enkäten. Men enkäten visade också att något fler kände till vad som gällde för cyklister vid vägmärket förbud mot trafik med annat motordrivet fordon än moped klass II jämfört med vägmärket förbud mot infart med fordon. Troligen beror skillnaden i kunskap på märkenas utformning. Det ena vägmärket med sina symboler visar betydligt tydligare vad som gäller. Det är troligen också lättare att förstå även för den som saknar körkort. Även om det finns uppgifter som tyder på att bilister i större utsträckning bryter mot utmärkning med vägmärket förbud mot trafik med annat motordrivet fordon än moped klass II finns det inget i enkäten som tyder på att det skulle finnas en uppfattning om att vägmärket inte skulle omfatta bilar. Det går dock inte inom ramen för enkäten att dra några slutsatser om regelefterlevnaden utan för detta krävs en fältstudie. Någon sådan har inte genomförts inom ramen för Konsultrapporten. Sådana studier har dock gjorts i vart fall i mindre skala i andra sammanhang och tyder på att regelefterlevnaden inte är den bästa.⁷⁸

⁷⁶ Konsultrapporten (2011), s. 156–157.

⁷⁷ Konsultrapporten (2011), s. 158–159.

⁷⁸ Konsultrapporten (2011), s. 159.

I enkäten ställdes också, dock inte i direkt anslutning till frågorna om vägmärkens betydelse, frågan hur de svarande ställde sig till påståendet att det är bra att vi har en trafikregel som säger att cyklister inte får cykla mot enkelriktat. De flesta instämde helt eller delvis i det påståendet. Attityden skilde sig något mellan de som hade körkort respektive inte hade körkort, om personen var cyklist eller inte och också i de olika åldersgrupperna. Det kunde också ses en viss tendens till att de som ofta körde bil instämde mer frekvent i påståendet än de som körde mer sällan. I vilken typ av område de svarande bodde eller i vilken typ av trafikmiljöer de vistades verkade däremot ha mindre inverkan på inställningen. De som bodde utanför tätort eller på landsbygden var dock generellt något mer instämmande i påståendet, vilket kanske kan förklaras med att de inte har lika stor erfarenhet av enkelriktade gator.⁷⁹

Problembilden

Enligt de intervjuer som gjorde med yrkesverksamma inom ramen för Konsultrapporten kan utläsas att många väghållare inte gillar den lösning som i dag finns i Sverige för att tillåta cykling i båda färdriktningarna även om övrig trafik är tillåten i endast en riktning. De undviker den typen av reglering och föredrar att använda vägmärket förbud mot infart med fordon. Varför så är fallet framgick inte helt klart av intervjuerna. En förklaring skulle kunna vara att det hävdas att motorfordonsförare i större utsträckning respekterar märket som innebär infart förbjuden för fordon än märket som innebär att motorfordonstrafik inte är tillåten. En annan orsak till motvilligheten skulle kunna vara att det finns önskemål om att kunna tillåta parkering på båda sidor av gatan. Enligt de slutsatser som drogs inom ramen för Konsultrapporten fanns det också tecken på en viss okunskap om regleringen av enkelriktat både hos väghållare och hos beslutsfattare vad avsåg utformningen av lokala trafikföreskrifter och beträffande hur vägmärkena ska användas.⁸⁰

Flera av de yrkesverksamma som intervjuades under arbetet med den av utredningen beställda rapporten menade att cyklister sällan bidrar till trafikstockningsproblem och att det därför oftast inte finns skäl att låta dem omfattas av enkelriktningar. Vidare trodde flera av de personer som kontaktades under arbetet med rapporten

⁷⁹ Konsultrapporten (2011), s. 161.

⁸⁰ Konsultrapporten (2011), s. 102.

att det är relativt vanligt att cyklister cyklar mot enkelriktat, även om det inte är tillåtet, vilket skulle kunna utgöra ett säkerhetsproblem eftersom bilister inte förväntar sig mötande trafik på körbanan. Särskilt problematiskt kan situationen bli i smala gator med parkerade bilar på båda sidor. Vidare skapar brott mot regler ofta irritation och konflikter samt en känsla av otrygghet.⁸¹

Överväganden

Frågan om tillåtande av cykling mot enkelriktad är komplicerad. Fokus i de diskussioner som förs i frågan läggs ofta till stor del eller helt på utmärkningen. Egentligen är det ett felaktigt sätt att angripa frågan. Så är fallet av två skäl. För det första är det inte utmärkningen i sig som tillskapar en trafikregel utan utmärkningen visar enbart vilken regel som gäller. För det andra krävs inte bara utmärkning för att åstadkomma bra och säker cykling mot enkelriktat, i vart fall inte i de flesta fall.

Som framgår av de studier m.m. som redovisats ovan är enkelriktade gator en bra och ändamålsenlig lösning när det gäller att hantera stora motorfordonstrafikmängder på små och smala gator som inte är dimensionerad för den typen av trafik, åstadkomma trafikavveckling och leda om trafiken till huvudvägnätet samt tillse att ett bostadsområde inte används som genomfart. Däremot kan tillskapandet i vissa fall skapa problem för cyklister. Det finns fall där det finns skäl att inte heller låta cyklister färdas i båda riktningarna på en gata, men de torde vara relativt få. De skäl som gör att en gata enkelriktas har sällan bäring på cyklister. Tvärtom minskar de cyklisters tillgänglighet och leder till längre resväg och försvårar att skapa ett sammanhängande vägnät. De studier som gjorts tyder på att samtliga dessa faktorer förbättras avsevärt om cyklister tillåts att cykla mot färdriktningen på vissa enkelriktade gator. Det finns också forskningsresultat som visar att cyklingen ökar. Därtill verkar den minskade resvägen och den framkomlighet som uppnås inte ske på bekostnad av säkerheten. Tvärtom verkar säkerheten i viss mån öka på sträcka. Som vanligt är det korsningspunkterna som är problematiska, men internationellt har tagits fram åtgärder som minskar dessa problem. Sammantaget är fördelarna för cyklister stora och eventuella negativa effekter för cyklisterna ur säkerhets-synpunkt små.

⁸¹ Konsultrapporten (2011), s. 102–103.

Det finns som framgått ovan redan i dag vissa möjligheter även i Sverige att tillåta cykling mot enkelriktat. De argument som framförallt framförs för att det i Sverige bör vara möjligt att tillåta cykling mot enkelriktat på annat sätt än i dag är de parkeringsregler som följer med att en gata är enkelriktad samt att motorfordon inte bara upptar rörelseyta utan även parkeringsyta. Ett annat argument är att dagens möjligheter att tillåta cykling mot enkelriktat bygger på att det finns tillgänglig yta. Detta är ett problem särskilt i vissa större städer. När det gäller skyldigheten att parkera endast på höger sida brukar det hävdas att det medför problem på vägar där andra fordon än cykel inte får föras i båda riktningarna. Det gäller gods-transporter och personer med särskilt behov av att komma nära målpunkter.

Även om ett tillåtande av cykling mot enkelriktat i viss mån kan skapa ökad otrygghet hos bilister och hos fotgängare verkar studier tyda på att dessa problem är mest frekventa i ett inledande skede och att mycket kan motverkas genom god information och bra utformning. Vidare verkar de inställningsstudier som gjorts tyda på att en majoritet tycker att lösningen fungerar. Därtill väger de positiva effekterna tyngre än de nackdelar regleringen kan medföra i dessa avseenden.

Liksom påtalats av andra, och det verkar inte heller enligt vad jag erfarit, vara den modell som valts i andra länder, framstår det inte som lämpligt att införa en generell lagregel som tillåter cykling mot enkelriktat. En bedömning av huruvida detta är ändamålsenligt, trafiksäkert och i övrigt lämpligt måste göras i det enskilda fallet.

Som framgår ovan är det i ett stort antal länder möjligt att cykla mot enkelriktat. I många fall är dock möjligheten begränsad till enskilda städer. Hur möjligheten att cykla mot enkelriktat tillskapas varierar. I vissa länder synes det dock också vara tillåtet att åstadkomma detta genom att kombinera vägmärket förbud mot infart med fordon med en tilläggstavla som undantar cykel och vägmärket för enkelriktat med en motsvarande tilläggsskylt. Klart är att utmärkningen är allmänt spridd i konventionsländerna och har förekommit under många år.

I Sverige har främst från Transportstyrelsens sida hävdats att det inte vore förenligt med konventionen att kombinera vägmärket förbud mot infart med fordon och vägmärket enkelriktat med en tilläggsskylt av innebörden att cykel undantas. Vid en genomläsning av konventionen står klart att de som anslutit sig till konventionen åtagit sig att följa konventionens systematik och använda de

märken som anges där. Det finns dock vissa möjligheter att göra undantag, t.ex. om det inte finns något märke i konventionen som reglerar en viss situation eller om ett märke behöver förtydligas med en tilläggstavla som t.ex. undantar vissa kategorier av fordon.

Som jag tolkar konventionen om vägmärken och signaler bygger konventionens systematik på att märket förbud mot infart ska användas när infart är förbjuden med alla fordon och i de fall som infart är förbjuden för endast vissa fordon ska ett antal märken med silhuetten av det eller de fordon som förbudet avser användas. Detta innebär enligt min uppfattning att det är dessa märken och inte märket förbud mot infart i kombination med en tilläggstavla som undantar cykel som ska användas och innebär också att märket förbud mot infart inte kan kombineras med en tilläggstavla. Detta är också Transportstyrelsens ståndpunkt och jag delar som sagt denna. Svensk nationell lagstiftning kan därför inte ändras på detta sätt. Nationell lagstiftning och de beslut om trafikregler och utmärkning som fattas ska stå i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden och jag lägger därför inte heller något sådant förslag.

Det förtjänar dock återigen med hänsyn till de fördelar som finns med att möjliggöra cykling i båda riktningarna genom utformning och genom att använda vägmärket förbud mot trafik med annat motordrivet fordon än moped klass II att lyfta fram denna möjlighet. De argument som anförts om att dessa möjligheter inte är tillfredsställande på grund av brist på yta och önskan om att bevara parkeringsplatser väger enligt min uppfattning inte så tungt. På de ytor där det är mest aktuellt att möjliggöra cykling mot enkelriktat torde ofta de fördelar som vinnas för cyklisterna väga tyngre än de nackdelar det kan innebära för bilister. Det bör också betonas att det sällan är så, vilket ibland kan anas i argumentationen, att det är tillräckligt att sätta upp ett vägmärke cykel undantagen för en gata som är enkelriktad för att göra den tillräckligt trafiksäker för cykling i båda riktningarna. För att detta ska kunna genomföras på ett säkert sätt krävs oftast andra åtgärder. Om ytan inte räcker till för att utforma gatan så att cyklister kan ta sig fram i båda riktningarna kan det troligen i många situationer vara bättre att avstå från att möjliggöra cykling mot enkelriktat. Mot bakgrund härav saknas också skäl att argumentera för en ändring av Wienkonventionen.

Regeringen bör, med hänsyn till att det under mitt arbete med utredningen framkommit att det kan finnas bristande kunskap om både vilka regler som gäller och om möjligheterna att inom ramen

för regleringen möjliggöra cykling i båda riktningarna ge Transportstyrelsen och Trafikverket ett gemensamt uppdrag att i samråd med SKL sprida kunskap om gällande reglering och de möjligheter som finns. Hur denna kunskap närmare ska spridas bör myndigheterna i samråd med SKL själva avgöra. Ett alternativ är att ta fram en handbok som beskriver både gällande reglering och för möjligheterna inom ramen för gällande reglering men också att erbjuda utbildning i frågorna genom t.ex. att anordna seminarium.

9.6.6 Cykelgator

Bakgrund

På en gågata och i ett gångfartsområde gäller att fordon inte får föras med högre hastighet än gångfart, fordon får inte parkeras på någon annan plats än i särskilt anordnade parkeringsplatser och fordonsförare har väjningsplikt mot gående. På en gågata får motordrivna fordon inte föras annat än för att korsa den. Sådana fordon får dock föras på gågator om det behövs för varuleveranser till eller från butiker eller motsvarande vid gågatan, transporter av gods eller boende till eller från adress vid gågatan, transporter av gäster till eller från hotell eller motsvarande vid gågatan, eller transporter av sjuka eller rörelsehindrade personer till eller från adress vid gågatan, 8 kap. 1 § trafikförordningen. Att en viss väg eller vägsträcka eller samtliga vägar inom ett område ska vara gågata eller gångfartsområde får beslutas genom lokal trafikföreskrift, 10 kap. 1 § trafikförordningen. En väg eller ett område får förklaras som gångfartsområde endast om det är utformat så att det framgår att gående nyttjar hela ytan samt att det inte är lämpligt att föra fordon med högre hastighet än gångfart, 10 kap. 8 § trafikförordningen. På denna typ av gator eller i denna typ av områden sker trafiken på de gåendes villkor.

Sedan en längre tid finns i vissa länder cykelgator, t.ex. Tyskland och Österrike samt Nederländerna och där har erfarenheterna varit goda. På en cykelgata ska trafiken ske på de cyklandes villkor. Cykelgatan kan närmast jämföras med en gågata eller ett gångfartsområde. Mest påminner cykelgatan om gångfartsområdet.⁸²

⁸² Thulin, Hans och Obrenovic, Alexander (2008), Cykelfartsgata på Hunnebergs- och Klostergatan i Linköping – en före-/och efterstudie, PM 2008-12-07, s. 3.

Ibland används också begreppet cykelfartsgata. Begreppen verkar användas omväxlande, men troligen avses inte exakt samma sak med cykelfartsgata som cykelgata. Eventuellt är det så att på en cykelgata är övrig fordonstrafik i princip inte tillåten, dvs. som på en gågata där fordonstrafik endast tillåts i vissa fall men på en cykelfartsgata får fordonstrafik förekomma men på cyklisternas villkor. I framställningen här används begreppet cykelgata.

Andra länder och Wienkonventionen om vägtrafik samt Wienkonventionen om vägmärken och signaler

I Nederländerna används cykelgator längs cykelhuvudnätet när detta går på en lokalgata i blandtrafik. Körbanan bör vara så smal att en bilist inte kan köra om en cyklist vid möte. I Nederländerna har cyklister alltid företräde när de rör sig i huvudcykelnätet. Denna princip tillämpas även på cykelgator i huvudnätet, även om huvudregeln i bostadsområden är att detta inte tillåts. Cykelfartsgator har avvikande färg och utmärkningen är tydlig. Rekommendationen är att cykeltrafiken ska vara mer dominant än biltrafiken där cykelgator anläggs. Förhållandet bör vara 2:1. Detta gäller även i Tyskland. I Nederländerna får mer än 2 000 motorfordon per dag inte passera. I Tyskland är motsvarande siffra 3 000 fordon per dag.⁸³

I Tyskland finns ett vägmärke för cykelgata och också särskilda trafikregler för denna gatutyp. Vägmärket påminner om det vägmärke som i Sverige finns för gågata. Gatan benämns i Tyskland som cykelgata och märket har samma symbol som en cykelbana fast i ett zonmärke. På en cykelgata i Tyskland får andra fordon än cyklar endast föras om det anges med tilläggstavla. Någon hastighetsgräns finns inte utan bilister ska anpassa hastigheten efter cyklisternas. Det finns ingen straffbestämmelse kopplade till hastighetsöverträdelser såvitt kunnat utrönas. Cyklister får färdas i bredd i Tyskland på samma sätt som i Sverige. Detta gäller även på cykelgata. De generella hänsynsbestämmelserna gäller även på en cykelgata och cyklister får alltså t.ex. inte onödigtvis hindra annan trafik. Cykelgatan märks ut med vägmärke i både gatans början och slut.⁸⁴

Märket cykelgata finns inte i Wienkonventionen om vägmärken och trafiksignaler. Varken denna konvention eller konventionen om

⁸³ Jägerhök, Tove, Kihlberg, Lovisa och Nordström, Tobias (2011), *Cykelstaden – En idéskrift om stadsplanering för mainstreamcyklistens återkomst*, s. 58.

⁸⁴ Vägverket (2007), *Försök med ny hastighetsgräns, 20 kilometer i timmen* (TR40A 2006:30066)s. 3–4 och GCM-handboken (2010), s. 89.

vägtrafik synes innehålla någon artikel som hindrar en sådan nationell lagstiftning.

Försöksverksamheten i Sverige

I Sverige finns ingen reglering eller något vägmärke för cykelgator. Det har dock genomförts försök med cykelgator på ett begränsat antal orter, bl.a. Linköping sedan hösten 2007. Försöket där har utvärderats av VTI. Hastigheten angavs med vägmärken till 20 kilometer i timmen och en tillägsskylt med texten cykelgata. Bilister uppmanades att ta hänsyn till cyklisterna, men cyklisterna fick ingen företrädesrätt utan högerregeln gällde. Cykelgatorna användes i blandtrafik på stadsgator där betydligt fler cyklisterna än motorfordonsförare förekom.⁸⁵

I begäran om att få genomföra försöket ville dock de ansökande kommunerna att det skulle tillskapas ett nytt begrepp och ett nytt vägmärke till vilket det var kopplat följden att gatan blev en huvudled för cyklisterna, maximal hastighet 20 kilometer i timmen och parkering tillåten samt att ett område skulle kunna förklaras för cykelgata genom ett beslut i trafiknämnden. Vidare ville kommunerna att högerregeln skulle gälla för cyklisterna medan motorfordon skulle ha väjningsplikt i förhållande till cyklisterna. Vidare skulle det vara tillåtet att cykla i bredd och motorfordon skulle inte ha rätt att köra om. Orsaken till begäran var att det ansågs saknas ett sätt att reglera trafiken för att tillskapa ett mellanting mellan cykelbana och vanlig gata och att detta vore värdefullt då det inte alltid finns utrymme att anlägga en cykelbana och att det behövdes ett sätt att prioritera cykeltrafiken på gator där det förekom mer cykeltrafik än motorfordonstrafik. En sådan hierarki kunde enligt begäran inte tydliggöras inom ramen för de regler som gällde och det ansågs också vara ett sätt att visa att cykelns prioriterades.⁸⁶

Utvärderingen genomfördes som en före- och efterstudie och avsåg två sträckor i Linköping om 500 respektive 300 meter. Av utvärderingen framgick att antalet cyklisterna var oförändrat, medan antalet bilar minskade. Vidare sjönk bilarnas medelhastighet med cirka tre kilometer i timmen på den ena gatan och en kilometer i timmen på den andra gatan. Hastighetsnivån i medeltal blev därmed 25 kilometer i timmen respektive 26 kilometer i timmen. An-

⁸⁵ Thulin, m.fl. (2008), s. 2–3.

⁸⁶ Vägverket (2007), s. 2.

delen cyklister som cyklade i bredd ökade inte, däremot lämnade bilister i större utsträckning cyklisterna företräde. Högerregeln iaktogs betydligt mer konsekvent. VTI gjorde bedömningen att cyklisternas (och fotgängarnas) risk att skadas vid kollision med bil minskat med 5–10 procent och att risken att skadas svårt (eller avlida) minskade med 10–20 procent och risken att avlida i en olycka med 20–35 procent. Bilisternas hastighet och att andel biltrafik minskat var två viktiga faktorer bakom cyklisternas och de gåendes säkerhet.⁸⁷

Vidare gjordes en enkätstudie för att undersöka inställningen hos cyklister, gående och bilister som färdades i området där cykelgatan införts. Cyklisterna var tveksamma till om cykelgatan verkligen lett till ökad säkerhet och trygghet för dem, även om det var den grupp som var mest positivt inställd till åtgärden. De ansåg att framkomligheten ökat, men att bilisternas beteende inte hade ändrats. Bilisterna å sin sida upplevde det som att cyklisterna fått mer utrymme, men också att de visade mindre hänsyn och ofta cyklade i bredd. Fotgängarna var minst nöjda och tyckte att varken cyklister eller bilister tog hänsyn till dem.⁸⁸

I GCM-handboken görs också uttalanden om försöken med cykelgator. Där konstateras att denna typ av gator är ett alternativ vid hög andel cykeltrafik och en gata där cykeltrafiken ska vara överordnad övrig trafik. Tanken är att de ska införas på gator med mycket cykeltrafik och de bör därmed närmast bli självförklarande, dvs. bilisternas tempo anpassas till cyklisternas och hastighetsgränsen bör vara 20 kilometer i timmen. Fotgängare bör separeras från cykel- och biltrafiken genom att gatan förses med en gångbana. Mopedtrafik kan förekomma på gatan.⁸⁹

I GCM-handboken ges vissa rekommendationer avseende cykelgator. För att en cykelgata ska fungera som avsett måste cykeltrafiken på gatan vara dominerande. Förhållandet mellan cykeltrafik och motorfordonstrafik bör vara 2:1. Det finns inget som hindrar att det görs försök att uppnå detta förhållande på en gata innan den görs till cykelgata. Även de absoluta talen för antalet fordon anses vara av relevans. Absoluta antalet bör vara minst 1 000 cyklister och inte mer än 500 motorfordon per dygn. Om dessa krav är uppfyllda fungerar gatan självförklarande. Hastigheten bör vara max 30 kilometer i timmen, vägvisning bör finnas i valpunkter, ingen parkering

⁸⁷ Thulin m.fl. (2008), s. 2 och 8.

⁸⁸ Enkätstudie, Cykelfartsgata, 2012-03-09, s.14.

⁸⁹ GCM-handboken (2010), 89.

bör tillåtas på körbanan och antalet parkerade fordon hållas till ett minimum. Gatans bredd bör vara 4,5 meter så att två cyklister som cyklar i bredd i vardera riktningen kan mötas. Åtgärder för att dämpa hastigheten kan vidtas. Beläggningen bör vara jämn, helst asfalt, för att ge bästa framkomlighet.⁹⁰

Problembilden

Cykelgator kan öka säkerheten för cyklister och fotgängare. Detta genom att cykelgator många gånger medför att fordonshastigheten sänks och antalet omkörningar av cyklister minskar. Eventuellt kan en konsekvens också bli ökad cykeltrafik och minskad biltrafik. Andra fördelar som lyfts fram är att anläggningen är yteffektivt och kostnadseffektivt samt att tillgängligheten och tryggheten höjs. Yteffektiviteten består i att det inte krävs något extra utrymme jämfört med att anlägga cykelbanor eller cykelfält. Den ökade tryggheten avser inte endast trafiksituationen utan också den sociala. Många cyklister upplever det som tryggare att färdas på en cykelgata nattetid än på en friliggande cykelbana. Det brukar sägas att en reglering med cykelgator utjämnar och balanserar cyklisternas rätt att vistas i det offentliga rummet i förhållande till motorfordonstrafiken och därtill stärker cyklisternas trafiksäkerhetssituation (och även de gåendes). Å andra sidan påtalas också att det finns cyklister som föredrar att färdas på separata ytor och inte i blandtrafik.⁹¹

En annan fördel är att cykelgatan ökar tillgängligheten för bilister i jämförelse med om alternativet varit att helt stänga av gatan för denna typ av trafik. Nackdelen är att biltrafikens framkomlighet minskar något på grund av sänkt hastighet. Det finns också en risk, vilket enkätstudien tydde på, att cyklister inte längre är lika uppmärksamma på omgivande trafik till följd av den ökade framkomligheten och motortrafikens sänkta hastighet. Detta skulle kunna leda till ökad olycksrisk, men då sänkt hastighet är en starkt olycks-sänkande faktor är detta inte sannolikt.⁹²

⁹⁰ GCM-handboken (2010), s. 89.

⁹¹ Jägerhök m.fl. (2011), s. 58 och GCM-handboken (2010), s. 89 och Thulin m.fl.(2008), s. 3.

⁹² Konsultrapporten (2011), s. 127–128 och GCM-handboken (2010), s. 89.

Överväganden

Som framgår ovan finns det i dag, utöver den försöksverksamhet som bedrivits, ingen möjlighet att permanent eller generellt tillskapa en cykelgata motsvarande de som anlagts inom ramen för försöken. Inte heller finns möjlighet att inrätta den typ av gator som finns i bl.a. Tyskland och Nederländerna. De regler som gäller för cykelgatorna inom ramen för försöksverksamheten i Sverige samt i Tyskland respektive Nederländerna ser något olika ut, även om de i många delar påminner om varandra. I Tyskland får cyklisterna sägas ha störst rättigheter på denna typ av gata och i Sverige minst. Skillnaden ligger bl.a. i att i Tyskland är fordonstrafik utöver cykeltrafik inte tillåten som huvudregel. I Nederländerna har motorfordon väjningsplikt i förhållande till cyklisterna om de färdas på cykelgatan eftersom cykelgatan är huvudgata. I den svenska försöksverksamheten gavs cyklisterna inte företräde utan högerregeln var tillämplig.

Oaktat hur en cykelgata närmare regleras tyder både den svenska studien och erfarenheterna i Tyskland och Nederländerna på att cykelgator ökar cyklisters framkomlighet och trygghet och som det verkar även fotgängares, främst genom att hastigheten sänks, men också för att biltrafiken på platsen minskar. I de fall fordonstrafik inte alls är tillåten måste denna trygghet öka ytterligare. På motsvarande sätt torde en regel som innebär att cyklisterna som färdas på cykelgatan får någon form av företräde också bidra till ökad framkomlighet, säkerhet och trygghet, men också lägre hastighet och minskad biltrafik. Inrättandet av cykelgator sänder också viktiga politiska och psykologiska signaler om att cykling är ett eget transportsätt och att cyklisterna prioriteras. På sikt kan detta leda till ökad cykling. Vidare är det inte bara den trafiksäkerhetsmässiga tryggheten utan även den sociala, vilken också kan misstänkas påverka cyklingsfrekvensen särskilt nattetid. Resurs- och ytmässigt är åtgärden också effektiv. Den osäkerhet som gående kan uppleva på gatan kan reduceras genom att det finns separata gångbanor. Genom att minska parkeringsmöjligheterna eller helt avstå från att tillåta parkering kan troligen biltrafiken minskas ytterligare. Även om biltrafikens framkomlighet minskar något på grund av lägre hastigheter så sker inte inrättandet helt på ett annat transportsätts bekostnad utan det blir en delad yta, där samverkan sker mer på cyklisternas villkor.

Det finns de som menar att en cykelgata inte åstadkommer mer än vad som redan i dag kan åstadkommas genom hastighetsbegränsning och ett beslut att en gata ska vara huvudled där cyklisterna färdas i blandtrafik med den reservationen att lägsta hastighet då skulle bli 30 kilometer i timmen. Detta stämmer i princip om den svenska försöksmodellen antas, men inte om den nederländska eller tyska modellen används. Den nederländska modellen verkar i huvudsak stämma med de regler som finns på gångfartsområde medan den tyska ligger närmare gågatan. Påpekas bör att såvitt jag uppfattat det den nederländska modellen inte bygger på ett juridiskt begrepp utan är ett utformnings sätt. Även om en modell närmare den svenska försöksverksamheten skulle väljas finns det vissa fördelar utöver en lösning inom ramen för gällande regel. Visserligen består de främst i en psykologisk effekt då cykeln och cyklisterna synliggörs och troligen känner sig sedda, men vikten av en sådan effekt ska inte underskattas.

Jag anser sammantaget att fördelarna med att införa en permanent möjlighet till cykelgator är så stora att en sådan bör införas. Jag menar dock att cyklisterna på dessa gator bör prioriteras i större utsträckning än vad som gäller inom ramen för försöksverksamheten, dock inte riktigt i samma utsträckning som gäller i Tyskland eller Nederländerna.

Jag anser att reglerna för cykelgator bör påminna om de regler som gäller för gågata och gångfartsområde enligt 8 kap. 1 § trafikförordningen. Det innebär att hastigheten ska anpassas till cyklisternas villkor, att parkeringsmöjligheterna ska vara begränsade och att cyklar på något sätt ska prioriteras i framkomlighet.

Vad först gäller frågan hur hastigheten ska anpassas till cyklisterna finns det ett antal olika alternativ att välja mellan. Ett alternativ är att ange en uttrycklig hastighetsgräns, ett annat alternativ är beskriva hastigheten som cykelfart. Det tredje alternativet är att som i Tyskland inte förena cykelgatan med någon uttrycklig hastighetsgräns utan endast slå fast att övrig trafik ska anpassa sin hastighet till cykeltrafiken. I den svenska försöksverksamheten användes en fast hastighetsgräns. Nackdelen med detta är att hastighetsgränsen skulle komma att omfatta både cyklisterna och övrig fordonstrafik. I förhållande till cyklisterna framstår det som problematiskt med en uttrycklig hastighetsgräns eftersom det är svårt att se hur den skulle mätas och hur den enskilde cyklisten skulle känna till sin egen hastighet. Cyklar är i dag inte utrustade med någon hastighetsmätningstrustning. Att då införa en regel som innebär att de skulle

följa en viss uttrycklig hastighetsgräns framstår inte som ändamålsenligt. Vidare brukar denna typ av bestämmelser vara förenade med ett straffansvar och det framstår inte som en god idé sett mot bakgrund av att en cyklist i vart fall i normalfallet i dag inte har utrustning för att mäta sin hastighet. Problemet skulle kunna lösas genom att hastighetsgränsen endast avsåg motordrivna fordon. I en sådan lösning finns i vart fall ett problem i det att reglerna skulle bli olika för mopeder klass II och cyklar vilket de normalt inte är. En annan aspekt är att det är tveksamt om hastighetsbestämmelsen får någon effekt. Vidare är utgångspunkten i Sverige att hastighet ska märkas ut för sig. Kopplingen mellan hastighet och vägmärket för motorväg och tätbebyggt område har t.ex. tagits bort. Det andra alternativet att införa begreppet cykelfart stämmer bättre överens med svensk rätt, i vart fall om hastigheten ska kopplas direkt till vägmärket. Begreppet gångfart finns i svensk rätt och gäller på gånggata och i gångfartsområde enligt 8 kap 1 § trafikförordningen. Erfarenheten av detta begrepp är dock inte så god då det är svårt att definiera gångfart och hastighetsbestämmelsen därför i princip är verkningslös. Detsamma gäller cykelfart då det inte finns någon säker kunskap om vad cykelfart är. Hastigheten hos en cyklist kan variera stort. Det tredje alternativet är att titta på den tyska modellen som innebär att övrig fordonstrafik ska anpassa sin hastighet till cykeltrafikens. Med denna modell elimineras samtliga de problem som beskrivits ovan. Regeln blir ingen hastighetsbestämmelse utan en handlingsregel för att åstadkomma att färd sker på cyklisternas villkor. Jag anser att denna modell bör väljas. Liksom i Tyskland bör regeln inte förenas med ett straffansvar då det inte handlar om en hastighetsbestämmelse eller i övrigt är en bestämmelse som kan förenas med ett sådant ansvar då den har karaktären av en allmän hänsynsregel. Mot modellen kan invändas att den skulle bli verkningslös, men i Tyskland verkar erfarenheterna goda och om cykelgator inrättas på rätt ställen får gatorna en utformning som i sig ger upphov till lägre hastigheter. Bestämmelsen om hastighet får närmast ses som en förstärkning och specificering av de allmänna hänsynsregler som redan gäller.

Vidare ska parkering endast få ske på särskilt anordnade parkeringsplatser.

Slutligen ska cykeltrafiken på cykelgatan på något sätt prioriteras. Jag menar att så bör ske genom att en förare som från en väg kör in på en annan väg som är cykelgata har väjningsplikt mot fordon på cykelgatan föraren kör in på. Detta innebär i princip att en

cykelgata blir att jämställa med en huvudled. På detta sätt finns en tydlig koppling till hur begreppet väjningsplikt förstås i dag, vilket också borde minska svårigheterna att förklara vad som gäller och få en hög regelefterlevnad. Det har under utredningstiden diskuterats att gatan endast borde vara att anse som huvudled för cyklister och att alla andra fordon som färdades på denna, inkluderat mopedförare klass II, inte skulle åtnjuta fördelen av väjningsplikten för anslutande trafik. Detta skulle dock orsaka pedagogiska svårigheter samt inte stämma med dagens svenska lagstiftningssystematik. Det kan sägas att det med regeln inte blir någon reell skillnad mot om stråken går längs huvudgata, men där de kan komma till användning är främst vid längre parallella stråk på lokalgatorna intill huvudgatorna. Många kommuner är av uppfattningen att användningen av cykelgator kommer bli begränsad. Det skulle därmed kunna hävdas att en av poängerna med cykelgata går förlorad när det som här föreslås blir så att cykelgatan blir att jämställa med en huvudled där samtliga fordon som färdas på den har företräde i förhållande till trafik från anslutande vägar och att även cyklister som kommer från anslutande väg har väjningsplikt. Jag menar dock att så inte är fallet utan att det genom den reglering jag föreslår alltså skulle bli en gata där trafiken rör sig på cyklingens villkor med hänsyn till kravet på anpassning av hastighet m.m. Därtill brukar biltrafiken minska på denna typ av gator.

Ett alternativ där till cykelgata skulle kopplas en regel innebärande att endast motordrivna fordon skulle ha väjningsplikt mot cyklande som färdades på cykelgatan skulle innebära att flera olika regler skulle bli tillämpliga. Mellan cyklister skulle som huvudregel högerregeln gälla och mopeder klass II skulle till skillnad från normalfallet inte omfattas av samma regel som cyklisterna utan av samma regel som övriga motordrivna fordon. Detta skulle leda till en mycket svårtillämpad regel med upphov till svårigheter i samspel. Vidare skulle en sådan reglering i praktiken innebära att en cyklist skulle ha företräde oaktat situationen, t.ex. även om cyklisten cyklade på fel sida, kommer från terrängen, från gångbana etc. Det är visserligen så bestämmelsen är utformad för gågata och gångfartsområde, dvs. där har fordonsförare väjningsplikt mot gående. Förutsättningarna skiljer sig dock åt. Gågator och gångfartsområden har ett gaturum som i sig signalerar att det är de gåendes område. För gångfartsområde finns också i 10 kap. 8 § trafikförordningen en bestämmelse som säger att trafikmiljön ska utformad så att det framgår att de gående disponerar hela ytan. Vidare skiljer sig hastig-

heten mellan gående och cyklister markant. Det vore svårt att utforma en cykelgata så att det klart framgick att cyklisterna disponerade hela ytan och att fordonsförare i övrigt hade väjningsplikt i förhållande till cyklisterna. Mitt förslag innebär i och för sig att det bli två typer av regleringar som i princip innebär samma sak, men märks ut med olika märken, märke för huvudled och märke för cykelgata.

Cyklister ska också få färdas i bredd om det kan ske utan fara eller olägenhet för trafiken. Att cyklister får färdas i bredd under dessa omständigheter framgår av 6 kap. 1 § trafikförordningen. Skäl saknas att införa en särskild bestämmelse härom för cykelfartsgator. Det finns en risk för att en sådan bestämmelse skulle uppfattas som att andra regler för cykling i bredd gällde på denna typ av gata.

I förhållande till gångtrafikanter kommer bestämmelsen om cykelgata inte heller innehålla någon särskild bestämmelse om hur de ska agera eller hur övriga ska agera i förhållande till dem. Tanken är att de för att ha god tillgänglighet och framkomlighet samt för att de ska känna sig trygga och deras behov av säkerhet ska tillgodoses ska färdas på separata gångbanor. Extra viktigt är detta för deras upplevelse av trygghet, även om de objektivt är säkrare på en cykelgata än många andra gator. Vid korsande av gatan ska de allmänna regler som gäller för gåendes korsande av gata gälla (7 kap. 3–4 §§ trafikförordningen).

Ibland anförs, som framgått ovan, att en cykelgata inte skulle tillföra något och att det som kan åstadkommas genom en cykelgata i princip kan uppnås i dag. Det är möjligt att en del kommuner kommer att välja att inte utnyttja möjligheten att anlägga cykelgator. Detta är en del av den kommunala självstyrelsen. Dock har inga större invändningar från tillfrågade kommuner riktats mot den närmare regleringen i sig som jag föreslagit. Jag tror därtill som sagt att det symboliska värdet av en cykelgata inte ska underskattas.

Wienkonventionerna saknar motsvarighet till det aktuella märket och de aktuella reglerna, men kan inte anses utgöra hinder mot att regeln och det nya vägmärket införs.

Sammanfattningsvis föreslår jag att en möjlighet att inrätta cykelgator ska införas. I trafikförordningen införs en ny bestämmelse, 8 kap. 1 a §, som innebär att motordrivna fordon ska anpassa sin hastighet till cykeltrafiken, att fordon inte får parkeras på någon annan plats än särskilt anordnade parkeringsplatser och slutligen att en förare som från en väg kör in på en annan väg som är cykelgata

har väjningsplikt mot fordon på cykelgatan föraren kör in på. Som en konsekvens av att begreppet cykelgata införs måste rubriken till kapitel 8 i trafikförordningen ändras så att det av den framgår att kapitlet även innehåller bestämmelser om cykelgata.

En cykelgata ska kunna anläggas genom att en särskild trafikregel om detta kan beslutas i form av en lokal trafikföreskrift. Detta ska framgå av 10 kap. 1 § andra stycket 2 genom att det i den punkten görs ett tillägg om att en viss väg eller vägsträcka eller samtliga vägar inom ett område får förklaras vara cykelgata. Några ytterligare villkor för att beslut om cykelgata ska få tas motsvarande 10 kap. 8 § trafikförordningen behövs inte.

Däremot bör det liksom för gågata och gångfartsområde vara möjligt att besluta särskilda trafikregler beträffande stannade och parkering av fordon på en cykelgata. Detta uppnås genom att en hänvisning till 8 kap. 1 a § trafikförordningen läggs till i 10 kap. 1 § andra stycket 16 trafikförordningen.

Förare av ett motordrivet fordon som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot regeln om väjningsplikt ska kunna dömas till penningböter enligt 14 kap. 3 § genom att det i den paragrafen förs in en ny bestämmelse i första stycket, 1 f. Motsvarande bestämmelse ska föras in i 14 kap. 6 § första stycket d. trafikförordningen. Genom sistnämnda bestämmelse kan även förare av ett fordon som inte är motordrivet och sådant trafikant som avses i 1 kap. 4 § första stycket trafikförordningen dömas till penningböter för brott mot regeln om väjningsplikt vid uppsåt eller oaktsamhet.

I ett inledande skede kan det säkerligen vara svårt att förmedla till trafikanter vad som gäller för cykelgator, då det är en ny företeelse. Stora informationsinsatser kommer krävas till en början. Ett sätt kan vara att under en övergångsperiod driva kampanjer genom affischer och anslag i anslutning till cykelgatorna där det framgår vilka regler som gäller. Som anförs i GCM-handboken ska dock cykelgator om de utformas och anläggs på rätt platser i princip vara självförklarande.

Vidare ändras 2 § förordningen om vägtrafikdefinitioner så att det i bestämmelsen förs in en ny beteckning, cykelgata, vars betydelse anges till en väg eller en vägsträcka som enligt en lokal trafikföreskrift ska vara cykelgata och som är utmärkt med vägmärke för cykelgata.

I 3 kap. 59 § trafikförordningen bör införas ett nytt andra stycke där det på motsvarande sätt som i 3 kap. 58 § trafikförordningen erinras om vad som gäller beträffande väjningsplikt på en cykelgata.

Slutligen bör regeringen ge Transportstyrelsen i uppdrag att ta fram ett nytt vägmärke för cykelgata och ett nytt märke för cykelgata upphör. Vägmärkena bör få ett utseende motsvarande de tyska. Vägmärkena ska införas i vägmärkesförordningen och av de närmare föreskrifterna bör framgå att märket cykelgata anger att bestämmelserna i 8 kap. 1 a § trafikförordningen är tillämpliga. Vidare bör även ett vägmärke för att cykelgata upphör tas fram. Ett sådant märke finns för gågata. Liksom för gågata behöver ett sådant märke inte vara uppsatt om det ändå tydligt framgår att cykelgatan upphör.

Fördelen med att tillskapa ett vägmärke som påminner om det tyska är att det redan i dag i Sverige finns ett liknande vägmärke för gågata och då reglerna för gågata och cykelgata enligt mitt förslag blir relativt likartade har ett sådant vägmärke den fördelen att trafikanter lättare redan i ett initialt skede kommer att förstå och kanske till och med kunna ana sig till vilka regler som gäller då märket förhoppningsvis ger associationer till märket för gågata och de regler som gäller där. Detta skulle kunna minska behovet av informationsinsatser.

9.6.7 Cykla i bredd

Bakgrund

Lagbestämmelsen i korthet

Enligt 6 kap. 1 § trafikförordningen ska cyklister färdas efter varandra. Detta är huvudregeln. Regeln är dock försedd med ett undantag som innebär att cyklister får cykla i bredd när det kan ske utan fara eller olägenhet för trafiken. Undantaget var ursprungligen mer begränsat men fick sin nuvarande lydelse vid NVK:s översyn av trafikreglerna. Det ansågs inte påkallat att under alla förhållanden förbjuda cykling mer än två i bredd. Orsaken var att det i vissa situationer t.ex. när gatan var mycket bred eller flera cyklister samtidigt kom ut från en arbetsplats att en sådan begränsning var orealistisk och att förståelsen för en sådan regel skulle vara liten och att det ofta skulle brytas mot den. Det viktigaste var att cykling i bredd inte skedde på ett sätt som innebar fara eller olägenhet för andra eller cyklisterna själva. Regeln gäller oaktat om en cyklist färdas på körbana eller cykelbana.

Andra länder och Wienkonventionen

I Danmark får cyklister som huvudregel inte färdas i bredd. Om det finns tillräckligt med plats får dock två cyklister färdas i bredd om det kan ske utan fara eller olägenhet. Om någon visar att den tänker köra om får cyklister inte färdas i bredd om inte trafikförhållandena tillåter eller nödvändiggör det. Cyklar med tre eller flera hjul får aldrig färdas i bredd med annan cykel. Den danska regeln är alltså mer omfattande än den svenska och mer restriktiv. I Nederländerna får cykling ske endast två i bredd. I Tyskland är huvudregeln att cyklister inte får cykla i bredd, men det tillåts om det inte innebär ett hinder för övrig trafik.⁹³

Enligt Wienkonventionen om vägtrafik står det konventionsstaterna fritt att inte förbjuda cyklister att färdas två eller flera i bredd (artikel 27).

Överväganden

Som framgår ovan är huvudregeln att cyklister ska färdas efter varandra. Regeln är dock inte utan undantag utan så får ske om det kan ske utan fara eller olägenhet för trafiken. Undantaget är inte såsom i Danmark begränsad till att cyklister endast får färdas två i bredd och innehåller inte heller något uttryckligt förbud för cyklar med tre eller flera hjul att färdas i bredd. Inte heller innehåller den svenska bestämmelsen en uttrycklig regel om förbud att köra i bredd om någon ger tecken för att köra om, om inte trafikförhållandena tillåter eller nödvändiggör det. Tidigare var även den svenska bestämmelsen mer detaljerad. I realiteten torde dock den svenska bestämmelsen i princip innebära att cykling inte får ske i bredd då någon annan trafikant visar att denne vill köra om, eftersom det i normalfallet inte kan ske utan fara eller olägenhet för trafiken mer än under de förutsättningar som uttryckligen anges i den danska bestämmelsen. Detsamma torde gälla cyklar med tre eller flera hjul. Det torde finnas färre tillfällen då de kan färdas i bredd utan fara eller olägenhet, då det kräver mycket av gatans bredd och trafiksituationen. Jag finner dock inte skäl att införa en uttrycklig regel härom då det knappast skulle främja cyklingen och nuvarande bestämmelse i princip ändå får anses omöjliggöra detta. Sammanfattningsvis menar jag att nuvarande bestämmelse inte bör ändras eftersom

⁹³ Konsultrapporten (2011), s. 32 och 35.

den i tillräcklig mån möjliggör cyklande i bredd samt därutöver beaktar trafiksäkerhetssynpunkter för samtliga trafikanter. Det som kan sägas om bestämmelsen är att den vid tränings- motionscykling kan försvåra cykling i grupp.

9.7 Korsningspunkter, cykelöverfarter, väjningsplikt, stopp och signalreglering

Mina förslag: Reglerna vid obevakade cykelöverfarter i 3 kap. 61 § andra och tredje stycket trafikförordningen ändras så att vid en obevakad överfart har en förare väjningsplikt mot cyklande och förare av moped klass II som färdats ut på eller just ska färdas ut cykelöverfarten.

Som en följd härav ändras 3 kap. 21 § trafikförordningen så att det i paragrafen införs ett nytt fjärde stycke av innebörd att väjningsplikten enligt paragrafens första och andra stycket inte gäller cyklande och förare av moped klass II som ska korsa en körbana eller cykelbana på en cykelöverfart.

Ytterligare en följdändring genomförs i 6 kap. 6 § trafikförordningen. Cyklande eller förare av moped klass II ska innan de färdas ut på en cykelöverfart sakta ned och ta hänsyn till avståndet och hastigheten hos de fordon som närmar sig överfarten.

Genom en ändring av bestämmelsen i 10 kap. 1 § andra stycke 4 trafikförordningen får de särskilda trafikreglerna även gälla att en viss plats ska vara cykelöverfart.

En ny bestämmelse, 10 kap. 9 b § trafikförordningen, införs innebärande att en plats får förklaras som cykelöverfart endast om den är avsedd att användas av cyklande och förare av moped klass II för att korsa en körbana eller cykelbana och trafikmiljön är utformad så att det säkras att fordon inte förs med högre hastighet än 30 kilometer i timmen eller överfarten är bevakad. Beteckningen cykelöverfart i 2 § förordningen om vägtrafikdefinitioner ändras så att dess betydelse blir en plats som enligt lokal trafikföreskrift ska vara cykelöverfart och som anges med vägmarkering eller vägmärke. Liksom tidigare ska med bevakad cykelöverfart förstås en överfart där trafiken regleras med trafiksignaler eller av en polisman. I annat fall är överfarten liksom tidigare obevakad.

2 § första stycket 4 d. i förordningen om flyttning av fordon i vissa fall ändras så att det blir tillåtet att flytta fordon om det är uppställt i strid mot föreskrifter om stannande eller parkering på eller inom fem meter före en cykelöverfart.

Slutligen bör regeringen ge Transportstyrelsen i uppdrag att ta fram ett nytt vägmärke för cykelöverfart.

Min bedömning: Framkomlighetsproblemen för cyklister i signalreglerade korsningar och i korsningar med stopplikt kan lösas på annat sätt än genom lagändring. Det är inte förenligt med Wienkonventionen om vägtrafik och Wienkonventionen om vägmärken och trafiksignaler att förse trafiksignaler eller vägmärket stopplikt med en tilläggstavla innebärande att de i vissa fall inte gäller cyklister.

9.7.1 Cykelöverfarter m.m.

Det är i trafikens olika korsningspunkter som samspelet mellan olika trafikanter och trafikantgrupper är som allra viktigast, men det är också där som samspelet riskerar att brista. Det finns därför trafikregler avsedda att styra trafikanternas beteende i dessa situationer och som syftar till att underlätta samspelet. De regler som styr dessa situationer får ofta kritik för att vara komplicerade, oklara och otydliga och svåra att tillämpa. Främst verkar denna kritik höras i förhållande till cyklister och motorfordonstrafik. I realiteten är dock reglerna lika komplexa oaktat om de styr situationen bil/bil, bil/gångtrafikant, cyklist/cyklist osv. Att just relationen cykel och motortrafik lyfts fram kan kanske ha sin förklaring i att det finns en del specialregler i relation till korsningspunkter, dels i att olycksrisken i korsningspunkter mellan dessa slag av fordon inte är obetydlig och kan få ödesdigra konsekvenser. Vidare är cyklister liksom fotgängare en oskyddad trafikantgrupp, men skyldigheterna i förhållande till cyklister är inte desamma som för fotgängare. En annan förklaring är förstås att cyklister trots att de är en oskyddad trafikantgrupp rör sig i relativt hög hastighet och är stoppkänsliga och beroende av kortaste resväg, vilket på olika sätt påverkar deras beteende, och troligen gör att de är i mån mindre känsliga för styrning genom regler än genom utformning.

Det är inte bara i Sverige som reglerna i korsningspunkter är komplicerade. I Norden är reglerna relativt lika, även om reglerna

kan skilja sig något i detaljer. Däremot verkar det finnas större skillnader beträffande i vilken omfattning vägmärken och vägmarkeringar används i olika situationer och också i den faktiska utformningen och vilka trafiktekniska lösningar som väljs. I förhållande till Nederländerna verkar det dock finnas betydligt större skillnader, vilket beror på att högerregeln där synes vara den dominerande regeln för all trafik. Diskussionen om regler i korsningar och vilka lösningar som ska väljas är dock inte ett isolerat svenskt problem.

Bakgrund

Reglerna för korsande trafik i korthet

Huvudregeln i Sverige för korsande trafik är att väjningsplikt gäller i förhållande till fordon som närmar sig från höger när två fordons kurser skär varandra, 3 kap. 18 § trafikförordningen. Från denna regel finns det dock undantag. Regeln kan också gälla cyklist eller i förhållande till cyklist när han eller hon färdas i blandtrafik på väg. Undantagen framgår av 3 kap. 21–23 §§ trafikförordningen. Detta är exempel på allmänna trafikregler om väjningsplikt. Av särskilt intresse här är förstås det undantag som gäller när någon kommer från en cykelbana ut på körbana.

Vad som avses med väjningsplikt framgår av 3 kap. 5 § trafikförordningen. Förare som har väjningsplikt ska tydligt visa sin avsikt att väja genom att i god tid sänka hastigheten eller stanna. Vidare får föraren köra vidare endast om det med beaktande av andra trafikanters placering, avståndet till dem och deras hastighet inte uppkommer fara eller hinder. Det är på detta sätt en förare måste agera för att anses ha fullgjort sin väjningsplikt. Bestämmelsen gäller även cyklister. Det måste återigen betonas att den förare till vars förmån väjningsplikten gäller inte härigenom ovillkorligen kan färdas ut i korsningen utan det åligger honom eller henne att trots den andra förarens väjningsplikt anpassa sitt beteende efter situationen i det enskilda fallet då det till följd av avstånd, hastighet eller sikt eller annan omständighet kan vara så att den förare som har väjningsplikt inte kan fullgöra denna. Vidare kan den förare som inte har väjningsplikt i det enskilda fallet ändå ha vissa skyldigheter i förhållande till den trafikant som har väjningsplikt. Denna kombination kan verka motsägelsefull, men är ett resultat av att trafiklag-

stiftningen är en skyldighets- och inte en rättighetslagstiftning och där alla har ett gemensamt ansvar att samverka, undvika olyckor och ta hänsyn, vilket i praktiken ökar säkerheten.

Undantagsbestämmelserna i 3 kap. 21–23 §§ trafikförordningen reglerar väjningsplikten i vissa specifika situationer eller på vissa specifika platser.

I 3 kap. 21 § trafikförordningen regleras väjningsplikten i förhållande till olika typer av vägar. I första stycket regleras vad som gäller när en förare från en väg kommer in på huvudled, motorväg eller motortrafikled där accelerationsfält saknas. När en förare kommer in på dessa tre typer av väg har han eller hon väjningsplikt mot fordon på den vägen utom i det fallet att han eller hon kommer in på huvudleden, motortrafikleden eller motorvägen utan att byta körfält. I dessa situationer framgår i normalfallet av vägmärken vad som gäller. Denna bestämmelse gäller även cyklister som färdas i blandtrafik och från väg kommer in på huvudled som anges i bestämmelsen samt i förhållande till cyklist som färdas på huvudled. Cykeltrafik är inte tillåten på motorväg och motortrafikled. När en cyklist kommer från en cykelbana gäller särskilda regler.

I andra stycket i samma paragraf ges bestämmelser för vad som gäller när en förare kommer ut på en väg från vad som lite slarvigt betecknas som utfartsvägar. Regeln innebär i korthet att förare som kommer in på en väg från en plats som räknas upp i paragrafen har väjningsplikt mot varje fordon vars kurs skär den egna när föraren från den platsen kommer in på vägen. De platser som avses är:

- en parkeringsplats,
- en fastighet
- en bensinstation eller
- annat liknande område i anslutning till vägen.

Bestämmelsen gäller även cyklister som kommer ut från dessa platser och i förhållande till cyklist som färdas på väg och vars kurs skärs av förare som kommer ut från sådan plats. För cyklist som kommer från cykelbana gäller återigen särskilda regler.

Väjningsplikt gäller också mot varje fordon vars kurs skär den egna kursen när förare kommer in på en väg från följande platser:

- en stig,
- en ägoväg

- eller någon annan liknande utfartsväg.

Bestämmelsen gäller även cyklist som kommer in på väg från sådan plats samt i förhållande till cyklist som färdas på väg som annan förare kommer in på från sådan plats. När en cyklist kommer från en cykelbana gäller särskilda regler.

Slutligen gäller bestämmelsen i 3 kap. 21 § andra stycket trafikförordningen när en förare kommer från följande platser, dvs. föraren ska väja mot varje fordon vars kurs skär den egna när föraren kommer in på vägen från:

- en cykelbana
- en gågata
- ett gångfartsområde
- eller från terräng
- eller efter att ha korsat en gång- eller cykelbana.

För cyklister innebär regeln att en cyklist som färdas på en cykelbana har väjningsplikt mot varje fordon vars kurs skär den egna när han eller hon från cykelbanan kommer in på en väg. Detta är huvudregeln för cyklister, dvs. om en cyklist kommer från en cykelbana har han eller hon väjningsplikt. Detta gäller oaktat om det finns en obevakad cykelöverfart för att korsa vägen eller om sådan saknas. Däremot har andra förare vissa skyldigheter mot cyklisten om det finns en obevakad cykelöverfart. Om cyklisten färdas ute på vägen i blandtrafik gäller väjningsplikten i förhållande till denne. När det gäller bestämmelsen om korsande av cykelbana tillkom denna eftersom det blivit vanligare att bygga upphöjda gång- och cykelbanor i anslutning till den typ av platser som omnämns i bestämmelsen och för att förtydliga att väjningsplikten gäller även om sådana banor korsats.

Av 3 kap. 21 § tredje stycket trafikförordningen framgår att en förare dessutom har väjningsplikt mot fordon på en körbana när föraren kommer in på den från en vägren eller från en sådan cykelbana som är del av vägen. För cyklister innebär det alltså att om de flyttar sig ut i körbanan efter att ha kört i vägrenen eller på en cykelbana i direkt anslutning till vägen så har de väjningsplikt i förhållande till förare på körbanan de tar sig in på. På motsvarande sätt har andra förare väjningsplikt mot cyklister som färdas på kör-

banan om förarna från vägren tar sig ut på körbanan. Det rör sig alltså om förflyttningar i sidled.

I cirkulationsplatser gäller en särskild väjningspliktsregel, 3 kap. 22 § trafikförordningen. Regeln innebär att en förare som kör in i en cirkulationsplats har väjningsplikt mot varje fordon som befinner sig i cirkulationen. Regeln gäller även cyklister i den mån de kör in i eller befinner sig i en cirkulationsplats. Många gånger torde dock cyklister i stället färdas på cykelbana i anslutning till cirkulationsplatser och dessa är inte en del av cirkulationsplatsen varför 3 kap. 22 § trafikförordningen inte gäller i förhållande till dessa. I stället gäller 3 kap. 21 § trafikförordningen, dvs. att cyklist som kommer från cykelbana ska lämna företräde för varje fordon som skär den egna kursen när de kommer in på väg, dvs. både fordon som är på väg in och på väg ut ur rondellen oaktat om cykelbanan är placerad före eller efter cirkulationsplatsen, om inte vägmärken säger annat. Många gånger har dock en cykelöverfart anlagts före eller efter cirkulationsplatsen vid korsande av väg och då gäller särskilda regler som redogörs för längre fram.

3 kap. 23 § trafikförordningen reglerar situationen när en förare färdas i ett accelerationsfält (första stycket) eller ska lämna en väg (andra stycket). Skäl saknas att i detta sammanhang närmare gå in på regeln.

Detta var de egentliga allmänna väjningspliktsreglerna som finns i den svenska trafiklagstiftningen.

Som framgår ovan varierar väjningsplikten med plats och detta gäller för samtliga trafikantgrupper, inte bara cyklister. Det som måhända komplicerar reglerna ytterligare såvitt avser cyklister är att de ibland färdas på cykelbana och ibland på körbana och att olika regler då gäller. Huvudregeln är dock att cyklist ska färdas på cykelbana om sådan finns och då gäller särskilda regler vid korsande av väg som i princip innebär att det är cyklisten som har väjningsplikt. När cyklisten inte färdas på cykelbana, huvudsakligen för att sådan inte finns, utan på körbana gäller samma regler för cyklisten som för förare av övriga fordonsslag.

En annan komplikation är att även om en förare i en viss situation har väjningsplikt kan andra förare ändå ha skyldigheter i förhållande till denne. Tanken med denna systematik är att skapa incitament för samtliga aktörer att ta hänsyn. Vidare tillskapas ytterligare komplexitet av att det genom särskilda trafikregler beslutade genom lokala trafikföreskrifter går att avvika från reglerna och t.ex. ge bilister väjningsplikt gentemot cyklister. I dessa fall är detta

dock utmärkt, medan det inte finns något krav att med vägmärke eller vägmarkeringar märka ut regler som följer av trafikförordningen, även om det ibland troligen skulle öka tydligheten att göra det.

En kommun kan med stöd av 10 kap. 1 § trafikförordningen, inom tätbebyggt område utom på vägar där staten är väghållare samt utom tätbebyggt område där kommunen är väghållare, genom lokala trafikföreskrifter besluta särskilda trafikregler om väjningsplikt som avviker från 3 kap. 18 § och 21 §§ trafikförordningen eller gäller i stället för 3 kap. 23 § trafikförordningen.

I trafikförordningen sägs vidare inte uttryckligen att högerregeln inte gäller i de fall som 3 kap. 21 § trafikförordningen eller 3 kap. 23 § trafikförordningen är tillämplig för föraren i det fordon som befinner sig på huvudleden eller i cirkulationen, men att så är fallet framgår av rättspraxis. Det kan uppkomma många situationer där båda förarna har väjningsplikt enligt olika trafikregler när vägarna korsas. Trafikförordningen innehåller ingen bestämmelse om hur dessa situationer ska lösas och det finns inga rättsfall som kan ge vägledning.

Som anges i 3 kap. 18 § trafikförordningen gäller regler om väjningsplikt när två fordons kurser korsar varandra. Väjningsplikt gäller även mot gående som gått ut eller just ska gå ut på obebakade övergångsställen enligt 3 kap. 61 § trafikförordningen. Här får man utgå från att gångtrafikantens och fordonsförarens kurser korsar varandra. Samtidigt gäller enligt 3 kap. 58 § första stycket samt 8 kap. 1 § första stycket 3 trafikförordningen väjningsplikt mot gående på gångbanor, vägar som är avsedda för gående, gå- eller gårdsgata samt i terräng. I dessa fall gäller väjningsplikten oaktat från vilket håll fordonsföraren kommer i förhållande till den gående.

I trafikförordningen finns också andra bestämmelser som inte är väjningsplikt men som liknar den. Som exempel kan nämnas 3 kap. 59 § trafikförordningen enligt vilken cyklande och förare av moped klass II ska lämnas företräde på cykelbanor av andra fordonsförare. Inte heller här finns ett krav på att kurserna ska korsas. Någon skillnad i betydelsen väjningsplikt och företräde kan knappast sägas finnas. Ett annat exempel är 3 kap. 30 § andra stycket trafikförordningen enligt vilken den förare som har hindret på sin sida vid möte ska stanna om det är nödvändigt för att den mötande ska kunna passera. I 2 kap. 5 § finns bestämmelser om att fordon ska lämna fri väg för bl.a. utryckningsfordon som avger signal med föreskriven larmanordning. I 3 kap. 61 § tredje stycket finns bestämmelser om

att en förare som ska köra ut ur en cirkulationsplats eller annars efter att ha svängt i en vägkorsning ska passera en obehövad cykelöverfart ska köra med låg hastighet och lämna cyklande och förare av mopedklass II som är ute på eller just ska färdas ut på cykelöverfarten tillfälle att passera. Denna trafikregel torde vara något mindre sträng än de om att iaktta väjningsplikt eller lämna företräde. Det som komplicerar situationen är att i mötessituationer används flera olika begrepp som liknar varandra.

Reglerna vid sväng – i korthet

Utöver de väjningsregler som nu redogjorts för finns särskilda regler för vad som gäller när en förare ska svänga i en vägkorsning.

Bestämmelserna finns i 3 kap. 24 § och 3 kap. 26 § trafikförordningen. En förare som ska svänga i en vägkorsning eller ska lämna eller korsa den körbanan han eller hon färdas på ska förvissa sig om att det kan ske utan hinder för mötande trafik eller för trafikanterna på den körbanan föraren avser att köra in på, 3 kap. 24 § trafikförordningen. Bestämmelsen innebär att den som ska svänga höger eller vänster ska ge företräde åt all annan trafik på körbanan, dvs. även för mötande cyklister eller för cyklister på körbanan som föraren ska köra in på.

I 3 kap. 26 § första stycket trafikförordningen stadgas att en förare för att svänga i en vägkorsning endast om det kan ske utan fara eller onödigt hinder för andra som färdas i samma riktning. Särskild uppmärksamhet ska riktas på den bakomvarande trafiken. Fråga är alltså om en särskild hänsynsregel vid sväng och den gäller alla trafikanter.

Såväl 3 kap. 23–24 §§ trafikförordningen som 3 kap. 26 § trafikförordningen gäller i tillämpliga delar även när en förare har för avsikt att korsa eller lämna körbanan på annan plats än i en vägkorsning.

Reglerna om särskilda skyldigheter mot gående och cyklister samt mopedförare – i korthet, särskilt överfarter

I förhållande till gående, cyklande och mopedförare på vissa för dem särskilt avsedda ytor finns vissa skyldigheter för övriga trafikanter. På cykelbanor ska cyklande och förare av moped klass II lämnas

företrädare av andra fordonsförare, 3 kap. 59 § trafikförordningen. Detta är en specialregel som reglerar företrädesrätten på cykelbana. Liknande regler finns för gångbanor, vägar avsedda för gående samt i terräng i förhållande till gående.

Vid cykelöverfarter gäller också särskilda bestämmelser. Bestämmelserna innefattar både ett krav på hänsynstagande från motorfordonstrafik, men också skyldigheter för cyklisterna. Bestämmelserna skiljer sig beroende på om fråga är om bevakad eller obevakad cykelöverfart och också vad gäller obevakade överfarter i vissa situationer på var den är belägen.

Huvudregeln vid obevakad cykelöverfart är dock fortfarande att cyklisten har väjningsplikt eftersom denne även i denna situation kommer in på en väg från en cykelbana. En annan sak är att bilister i denna situation har vissa skyldigheter. Vid bevakade cykelöverfarter gäller samma regler som vid bevakade övergångsställen. Det innebär att en förare ska lämna gående som på rätt sätt gått ut på övergångsstället möjlighet att passera. Detta gäller även om föraren får korsa övergångsstället enligt trafiksignaler eller tecken av polisman, 3 kap. 60 § första stycket trafikförordningen. I andra stycket samma paragraf ska en förare som efter att ha svängt i en korsning och som ska passera ett bevakat övergångsställe köra med låg hastighet och har väjningsplikt mot gående som på rätt sätt har gått ut på eller just ska gå ut på övergångsstället. Samma skyldigheter gäller enligt tredje stycket i förhållande till cyklister och förare av moped klass II vid bevakade cykelöverfarter. En cyklist som på rätt sätt, dvs. när det var grönt, kört ut på överfarten ska få möjlighet att passera, även om det sedan han eller hon tagit sig ut på överfarten hunnit slå om till rött för honom eller henne. Han eller hon ska inte behöva stanna på överfarten. Detsamma gäller när det i en korsning är simultant grönt för bilister som ska svänga i en korsning och för cyklister som ska färdas ut på körbanan på en cykelöverfart. Den cyklist som vid grönt tagit sig ut på överfarten ska då få passera.

Vid obevakade cykelöverfarter skiljer sig reglerna från vad som gäller vid obevakade övergångsställen. Vid obevakade övergångsställen har förare väjningsplikt mot gående som gått ut på eller just ska gå ut på övergångsstället. Detta gäller oaktat övergångsställets placering. Någon sådan väjningsplikt har förare inte i förhållande till cyklister vid obevakade cykelöverfarter. Tvärtom är det som sagt cyklisten som även när det finns en obevakad cykelöverfart har väjningsplikt eftersom han eller hon kommer från en cykelbana. Övriga

förare har dock skyldigheter mot cyklisten. Precis som cyklisten i andra fall där förare har väjningsplikt har skyldigheter mot andra förare. Båda har alltså skyldigheter i förhållande till varandra och ska ta hänsyn till varandra och samverka.

Regeln vid obevakade cykelöverfarter kan sägas skapa en sorts hänsyns-, försiktighets- och samverkansregel innebärande att en förare som närmar sig en obevakad cykelöverfart ska anpassa hastigheten så att det inte uppstår fara för cyklande och mopedförare som är ute på cykelöverfarten. Detta gäller när cykelöverfarten ligger på sträcka. Vid obevakade cykelöverfarter som ligger i anslutning till en cirkulationsplats eller en vägkorsning gäller särskilda regler. I den situationen att en förare ska köra ut ur cirkulationsplatsen eller annars efter att ha svängt i en vägkorsning ska passera en obevakad cykelöverfart gäller att föraren ska köra med låg hastighet och lämna cyklande och förare av moped klass II som är ute på eller just ska färdas ut på cykelöverfarten tillfälle att passera. Förare har alltså i dessa situationer väjningsplikt, 3 kap. 61 § trafikförordningen. Det ger dock inte cyklisten ovillkorligt företräde utan cyklisten har vissa skyldigheter. Regeln gäller inte när en förare kör in i en cirkulationsplats. Orsaken till detta är att denna då färdas på sträcka, medan en förare som kör ut ur en cirkulationsplats i realiteten svänger i en korsning. Dessa regler kan sedan genom beslut om särskilda trafikregler (lokala trafikföreskrifter) frångås, men då framgår detta av vägmärken och eller vägmarkering.

Reglerna om vad som gäller vid cykelöverfarter, bevakade eller obevakade, kompletteras av en regel riktad till cyklister som ska ta sig ut på cykelöverfart. Den åligger cyklisterna en skyldighet i förhållande till fordon som närmar sig överfarten och är ytterligare ett uttryck för att fråga i realiteten är om samverkans- och hänsynsregler som ger uttryck för den grundprincip som tidigare redogjorts för i förhållande till samtliga väjningspliktsregler nämligen att det inte innebär en ovillkorlig företrädesrätt för den till vars förmån väjningsplikten gäller. Regeln återfinns i 6 kap. 6 § trafikförordningen. En cyklist eller förare av mopedklass II som ska färdas ut på en cykelöverfart ska ta hänsyn till fordon som närmar sig överfarten och får korsa vägen endast om det kan ske utan fara. Även för gående finns en liknande hänsynsregel, 7 kap. 4 § trafikförordningen.

På gågata och i gångfartsområden har fordonsförare, dvs. även cyklister väjningsplikt mot gående, 8 kap. 1 § trafikförordningen.

Slutligen kan genom lokala trafikskrifter avvikelser från de regler som nu beskrivits meddelas, 10 kap. 1 § trafikförordningen. Denna typ av avvikelser ska enligt 10 kap. 13 § trafikförordningen märkas ut. Det är i dessa situationer viktigt att de lokala trafikföreskrifterna och utmärkningen stämmer överens. Många gånger kan flera beslut behövas. Det är också viktigt att det när besluten fattas inte uppstår en situation där två förare har väjningsplikt samtidigt.

Studier om cykelöverfarter och cykelpassager – säkerhetsaspekter m.m.

Cykelöverfart definieras i lag och är en del av en väg som är avsedd att användas för att korsa en körbana eller en cykelbana och som anges med vägmarkering. En cykelöverfart kan vara bevakad eller obevakad, 2 § förordningen om vägtrafikdefinitioner. En cykelöverfart kan vara separat eller ligga i anslutning till ett övergångsställe. Cykelpassage däremot definieras inte i lag. Även en cykelpassage är dock en plats som är tänkt att användas av cyklister för att korsa en väg. Den är inte utmärkt genom särskild vägmarkering. Såväl cykelöverfarter som cykelpassager kan anordnas på sträcka eller i korsning. För cykelöverfart finns i dag inget vägmärke.⁹⁴

Det har ibland diskuterats vilken betydelse för säkerheten en cykelöverfart har. Enligt norska Trafiksikkerhetshåndboken är det inte möjligt att utifrån de studier som gjorts dra slutsatser om vilka effekter de egentligen har på trafiksäkerheten. En svårighet som brukar lyftas fram är att cykelöverfarten kan leda till uppfattningen hos cyklister att de har företräde liksom gående på övergångsställen fast så i realiteten i de flesta fall inte är fallet. Det finns studier där väjningspliktsbeteendet studerats och det konstaterats att förare på körbana i genomsnitt väjer i 58 procent av fallen oberoende av vilken typ av cykelöverfart eller korsning det rör sig om. Vidare visade studien att tendensen att väja var högre om det fanns ett väjningspliktsmärke före cykelöverfarten än efter och som lägst om det inte fanns något sådant märke alls.⁹⁵

För att minska olycksrisken vidtas många gånger fysiska åtgärder vid cykelöverfarter för att dämpa hastigheten m.m. Studier visar

⁹⁴ Åse Svensson (2011), Stefanie Engel, Till Koglin, Råd och riktlinjer för cykelinfrastruktur – en litteraturstudie med avseende på korsningspunkter mellan cyklande och motorfordons- trafik. Trafik och väg, Institutionen för Teknik och samhälle, Lunds Tekniska högskola, Lunds Universitet, Lund, Bulletin 262, s. 8–9.

⁹⁵ Svensson m.fl. (2011), s. 13.

att 50–80 procent av bilisterna väjer vid en hastighet uppgående till 20–30 kilometer i timmen.⁹⁶

I Norge sågs väjningspliktsreglerna för cyklister över av SINTEF på uppdrag av Vegdirektoratet. Studien bestod av en litteraturstudie, en olycksanalys och en utvärdering och tolkning av det norska regelverket av relevans för cyklister samt en jämförelse mellan de norska reglerna, de svenska och de danska. Vidare gjordes en enklare ekonomisk analys. Syftet med utredningen var att få fram förslag till ett regelverk som samspelade med utformningen av vägarna och för att få ett underlag för att skapa ett vägsystem som kommunicerade med trafikanterna och uppmuntrade korrekt beteende. Liksom i Sverige hade i Norge kunnat konstateras att såväl gemene man som experter hade relativt liten kunskap om väjningspliktsreglerna för cyklister och att vem som väjde för vem i realiteten i stället avgjordes genom en ”tyst förhandling”. Inom ramen för utredningen konstaterades att en stor andel av cykelolyckorna skedde vid utfarter och i T-korsningar i situationer där cyklisten kom från gång- eller cykelbana eller trottoar. Denna uppgift kunde dock inte beläggas genom statistik.⁹⁷

Utifrån utredningen föreslog SINTEF en rad ändringar i den norska lagstiftningen. Förare skulle ha väjningsplikt mot cyklister som kom från gång- och cykelbana i korsning. Cyklister skulle i dessa situationer närma sig korsningen i gångfart och försäkra sig om att de observerats av bilisten innan de korsade vägen. Det ålåg samtliga berörda i situationen att upptäcka faror. Däremot skulle väjningsplikten vara den omvända när en cyklist som kom från en friliggande gång- och cykelväg skulle korsa en väg. Detta skulle framgå av vägmärke. Även fortsättningsvis skulle cyklister som färdas på körbana eller i cykelfält följa de allmänna reglerna för förare. Efter en remissrunda konstaterade Vegdirektoratet att myndigheten till viss del var av samma uppfattning som SINTEF vad avsåg organets slutsats att trafikreglerna i viss mån var oklara och svåra att förstå. Remissinstanserna delade också denna uppfattning, men däremot rådde det olika meningar om huruvida de ändringar SINTEF föreslagit skulle leda till att situationen blev klarare. Flera remissinstanser menade att bilister borde åläggas en klar och ovillkorlig väjningsplikt i förhållande till cyklister som kommer från en gång- och cykelväg ut i en korsning, men det fanns också många

⁹⁶ Svensson m.fl. (2011), s. 14.

⁹⁷ Wormnes, Arne (2007), Fortsatt uklart om ukklarvikeplikt, Samferdsel, nr. 2, 2007, s. 20 f. Wormnes och Flø m.fl. (2006), s. 5.

remissinstanser som varnade för att en sådan regel skulle kunna få negativa konsekvenser.⁹⁸

I en studie som genomfördes 2007 på 38 platser i sex städer studerades hur väjningsbeteendet såg ut vid gång- och cykelöverfarter. Studien visade att 40 procent av bilisterna väjde för cyklister och 70 procent för de gående. Av samma studie framgick att en tredjedel av bilförarna fortsatte med oförändrad hastighet vid övergångsställen, trots att de enligt gällande trafikregler borde ha stannat för den gående. Såvitt kan förstås skedde detta dock i samspel med de gående. Enligt studien påverkade inte väjningslinje före ett kombinerat övergångsställe- och cykelöverfart huruvida bilförarna stannade för gående eller inte, däremot verkade det ha stor inverkan i förhållande till cyklister. Hela 70 procent av bilisterna väjde vid dessa förhållanden mot 50 procent om ingen väjningslinje fanns. Hastigheten däremot hade betydligt större inverkan. Ju högre bilförarnas hastighet var desto lägre var tendensen att väja för såväl gående som cyklister, men skillnaden var störst i förhållande till cyklister. Tre gånger så många bilförare väjde om hastigheten understeg 30 kilometer i timmen jämfört med om den var över 40 kilometer i timmen. Av studien gick inte att dra någon entydig slutsats beträffande om det fanns ett samband mellan trafikflöde och väjningsbeteende. Däremot hade utformningen av överfarten viss inverkan, särskilt i förhållande till cyklister. Om denna var upphöjd väjde fler bilister. Det framkom vidare att väjningsbeteendet var olika i de olika städer som ingick i studien. Varför så var fallet gick enligt författarna inte att utläsa, men tendensen verkade vara att väjningstendensen var lägre i städer med hög andel cykeltrafik. Sammanfattningsvis tydde studien på att samspelet fungerade ganska bra mellan bilister-gående-cyklister. Det gick dock inte att inom ramen för studien och på det sätt den genomfördes att få en entydig bild av samspelet i den bemärkelsen att det fanns en stor andel bilister som väjde, men också en stor andel som inte väjde för gående/cyklister.⁹⁹

I studien drogs också vissa slutsatser av bilisternas väjningsbeteende i förhållande till vad det skulle innebära om reglerna ändrades. Parallellt drogs därvid till studier som gjorts beträffande säkerhet vid övergångsställen. Dessa studier visar att säkerheten blivit sämre sedan regeln infördes, trots att bilisterna väjde i betydligt större utsträckning. Enligt studien ser situationen för cyklister

⁹⁸ Wormnes (2007), s. 20 f. och Flø m.fl. (2006), s. 5.

⁹⁹ Jonsson m.fl. (2007), s. 1 och 43–44.

i dag ut på ett motsvarande sätt. Bilisters tendens att väja varierar mellan 20–60 procent beroende på hastighet. Variationen jämte den omständigheten att det långt ifrån rör sig om en absolut iakttagelse av väjningsplikt gör att det enligt studien finns anledning att tro att cyklisters säkerhet vid cykelöverfarter påverkas negativt på motsvarande sätt som gåendes vid övergångsställen. Detta har sin förklaring i att de gående känner sig säkrare på övergångsstället samtidigt som inte alla bilister väjer för dem. Vidare framställdes i studien tesen att om regler motsvarande dem som gäller vid övergångsställen skulle införas vid cykelöverfarter så skulle det finnas en risk för att säkerhetsproblemen öka ytterligare. Detta skulle kunna förklaras genom lägre uppmärksamhetsnivå bland cyklister. Vidare kunde det enligt studien antas att regelefterlevnaden skulle vara lägre än vid övergångsställen eftersom bilister generellt väjer i mindre mån för cyklister, t.o.m. vid platser där reglerna är desamma t.ex. vid utfart från cirkulationsplats.¹⁰⁰

Enligt samma studie som nämnts ovan under cykelöverfarter var det fler bilförare som väjde för cyklister när de körde in i en rondell än ut ur en rondell. Samma fenomen kunde iakttagas i förhållande till gående. Detta trots att trafikreglerna säger det motsatta.¹⁰¹

Hur trafiksäkerheten ser ut för cyklister i cirkulationsplatser är omdiskuterat bland forskare. I Danmark är den rådande åsikten att cirkulationsplatser endast främjar säkerheten för bilister och inte för cyklister. Trafiksäkerheten är enligt danska forskare inte lika tydlig, men det kan ändå konstateras att de cykelolyckor som inträffar ofta är mindre allvarliga efter det att en korsning byggts om till cirkulationsplats. I en annan dansk studie har konstaterats att minicirkulationsplatser i trevägskorsningar medför en tydlig hastighetssänkande effekt på biltrafiken och att det bidrar till en bättre situation för cyklister. Även i Belgien har gjorts studier som tyder på att det totala antalet olyckor minskar när en plats byggts om till cirkulationsplats, men även i dessa studier påtalades att antalet olyckor mellan cyklister och bilister inte minskade utan ökade. Resultaten har bäring i tätbebyggt område, men inte utanför sådant område. I Sverige har någon större skillnad i olycksfrekvens inte noterats. I en svensk studie har försök gjorts att klarlägga orsakerna till olyckorna. I studien jämfördes en cirkulationsplats med blandtrafik och en med separat cykelbana. När cykling skedde på separat cykelbana var den vanligaste olycksorsaken och de största riskmomenten när

¹⁰⁰ Jonsson m.fl. (2007), s. 44.

¹⁰¹ Jonsson m.fl. (2007), s. 43.

den cyklande färdades motsols och bilisten var på väg in eller ut ur cirkulationen. I landsbygdstrafik var den farligaste situationen när en bilist körde in i rondellen utan att väja för en cyklist som befann sig i denna, men också när cyklisten skulle fortsätta cirkulera men bilisten skulle köra ut. Separering är alltså den bästa lösningen för cyklister. I studien hävdades att en förklaring skulle kunna vara att de oklara väjningsbestämmelserna gör att båda trafikantgrupper tar det försiktigt eftersom de inte riktigt vet vad som gäller.¹⁰²

I studier som genomförts inom ramen för ett projekt Trafikantstöd i mörkertrafik har framkommit att problem i mörkertrafik i tätort till stor del är relaterat till oskyddade trafikanter, i vart fall enligt cyklister, äldre bilförare och äldre fotgängare. Gående och cyklister bär ofta inte belysning och/eller reflexer och är därför svåra att upptäcka. Svårigheterna att upptäcka dem gäller både sinsemellan och i förhållande till bilförare. Vidare upplevdes trafikreglerna för oskyddade trafikanter som oklara, vilket leder till irritation och en ökad risk för olyckor. Både cyklister och fotgängare ville att vägmarkeringen av var man ska gå respektive cykla skulle bli bättre. Samtliga grupper ville ha bättre vägbelysning. För de äldre bilförarna var önskemålet främst kopplat till cykelöverfarter och övergångsställen. Många av de problem som finns i samspelet mellan olika trafikantgrupper är inte specifika för mörkertrafik, men problem eller följderna av dem kan bli större vid mörker. De äldre bilförarna ansåg att bestämmelsen som innebär att fordonsförare ska lämna företräde för gående vid övergångsställen var ett problem och att det var svårare i mörker att se och upptäcka dem i tid. Synbarhet av gående och cyklister vid övergångsställen och överfarter sågs som det största problemet. Alla tre grupper betonade svårigheten med att få oskyddade trafikanter att använda reflexer och belysning. Som en möjlig förklaring framfördes att de inte själva förstår hur dåligt de syns. Men även där medveten var stor var användningsnivån låg (äldre fotgängare). Ett skäl till att de inte används var att det inte var snyggt, men många trodde att ökningen av användning om lätta att få tag i och lätta att använda.¹⁰³

Utformningen av vägbelysningen är central i sammanhanget, särskilt vid övergångsställen och överfarter. Det behövs fler studier och mer kunskap om hur bästa belysning vid dessa punkter skapas.

¹⁰² Svensson m.fl. (2011), s. 21–22.

¹⁰³ Fors, Carina och Nygårdhs, Sara (2010), VTI, notat 5-2010, Trafikanter upplevda behov och problem i mörkertrafik i tätort – en fokusgruppstudie med cyklister, äldre bilförare och äldre fotgängare, s. 28.

Även trafikreglerna är av betydelse. Trafikreglerna beträffande gående och cyklande upplevs ofta som otydliga och inte enhetliga, då olika regler gäller beroende på var en cykelöverfart är placerad. Trafikanterna måste känna till vilka regler som gäller. Ett sätt att bistå trafikanterna i att bete sig rätt är att låta vägutformningen bli självförklarande, så att det klart framgår hur man ska agera. Vidare är användningen av reflexer och belysning dålig. En ändring kan åstadkommas genom en attitydförändring, men det kan också krävas att produkterna utvecklas och anpassas.¹⁰⁴

Inom ramen för samma projekt men i en annan studie kunde konstateras att vid cykelöverfarter registreras cyklister alltid på längre avstånd än överfarten i sig. I studien satt deltagarna på passagerarplats och passerade under färden 19 cykelöverfarter. När testpersonerna uppmärksammade en cykelöverfart eller en cyklist (stillastående attrapper) skulle de trycka på en knapp och avståndet på vilket de uppmärksammat registrerades. Huvudresultatet var att de som deltog i försöket alltid uppmärksammade cyklistattrappen före cykelöverfarten, då attrappen syntes på längre avstånd.¹⁰⁵

En av de forskare som deltog i projektet, Kena Nilsson, uttalade sig vid en intervju om resultatet och konstaterade då att om det förslag Transportstyrelsen lagt om ändring av reglerna vid cykelöverfarter så måste cykelöverfarterna utformas så att förare kan upptäcka dem tidigare än i dag. Stoppsträckorna blir i dag för korta i relation till upptäckten av överfarter, däremot räcker bromssträcken till (hypotetiskt) i förhållande av en stillastående cyklist. Enligt Lena Nilsson skulle detta problem ytterligare förvärras om det skulle visa sig att cyklister för det fall regeländringen införs agerar på samma sätt som gående, dvs. att de tolkar regeln som att de direkt kan ta sig ut på överfarten. Problemet i relation till cyklister skulle dock enligt Lena Nilsson bli större än i förhållande till gående då cyklister rör sig snabbare och plötsligare dyker upp i förarens synfält. Hon pekar också på att "cyklisterna" i försöket inte var i rörelse samt att försökspersonerna var passagerare och inte förare, vilket påverkar resultatet. Den som kör måste hantera mer information än en passagerare. Detta kan både leda till större uppmärksamhet, men också sämre kontroll över situationen.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Fors m.fl. (2010), s. 29.

¹⁰⁵ Nygårdhs, Sara m.fl. (2010), Field test on visibility at cycle crossings at night, VTI rapport 691 A, s. 22–23 och Gisby, Catarina (2011), Mitt i Trafiken nr 1, 2011, Farligt företräde Cykelöverfarter syns alltför dåligt i mörker s. 25–26.

¹⁰⁶ Gisby (2011), s. 26.

Det bör också poängteras att var fjärde cyklist som krockat i mörker med en bil varken hade lampa eller reflex. Risken för allvarliga olyckor är större i mörker än i dagsljus.¹⁰⁷

Transportstyrelsens förslag till nya trafikregler vid cykelöverfarer och på cykelbanor

Transportstyrelsen tog 2009 fram en promemoria som var tänkt att utgöra underlag för ställningstagande avseende förslag till ändringar avseende väjningsplikten för cyklande och moped klass II på cykelöverfarer och cykelbanor (Förslag till nya trafikregler vid cykelöverfarer och på cykelbanor, TSV 2009:2856, 2009-10-12). Syftet med de ändringar som föreslogs var att öka framkomligheten för cyklister och öka tydligheten för vad som gäller för cykeltrafik vid cykelöverfarer och vid korsande av cykelbanor.

Förslaget föranleddes av att det till Transportstyrelsen från kommuner och trafikanter framförts att reglerna i sin nuvarande form i korsningspunkter upplevdes som svåra att förstå och tolka. Från samma kategorier samt cykelorganisationer hade också framförts att framkomligheten för cyklister borde öka och prioriteras i korsningar med väg. Det hävdades också att trafikreglerna vid oönskade cykelöverfarer var svåra att förmedla till trafikanterna.¹⁰⁸

I promemorian gjordes gällande att trafikreglerna i korsningspunkter mellan fordon på körbana och cyklister och mopedförare klass II som färdas på en cykelöverfart eller som kommer från en cykelbana i förhållande till utformningen av trafikmiljön skapar en otydlighet främst för trafikanter, men också för andra som t.ex. polisen som ska tillämpa bestämmelserna. I promemorian konstaterades vidare att det är viktigt att utformning och trafikregler samverkar om det ska vara möjligt att skapa framkomlighet och säkerhet, men också för att en sådan samverkan gynnar trafikanter eftersom en god utformning som samverkar med trafikreglerna förklarar och uppmuntrar ett önskat beteende, vilket är extra viktigt då trafikanter är en heterogen grupp med olika förutsättningar.¹⁰⁹

Enligt Transportstyrelsens förslag borde reglerna ändras så att väjningsplikt infördes för förare som skulle korsa en cykelöverfart.

¹⁰⁷ Vikström Ditts, Fredrik (2011), Vi Bilägare, Cyklister i bilrock saknar lyse, <http://www.vibilagare.se/nyheter/cyklister-i-bilrock-saknar-lyse-34800> (2012-03-29).

¹⁰⁸ Transportstyrelsen, Förslag till nya trafikregler vid cykelöverfarer och på cykelbanor, 2009, TSV 2009:2856, s. 5.

¹⁰⁹ Transportstyrelsen (2009), s. 3.

Väjningsplikt skulle inte gälla för cyklande och förare av moped klass II som färdades ut på en cykelöverfart. Cykelöverfarter skulle beslutas genom lokala trafikföreskrifter under förutsättning att de hade en viss utformning eller var bevakade. Bestämmelserna hur en cyklist eller mopedförare skulle bete sig innan de färdades ut på cykelöverfarten skulle ändras så att de skulle sakta ned och ta hänsyn till avståndet och hastigheten hos de fordon som närmade sig överfarten. Enligt dagens lydelse av 3 kap., 21 § trafikförordningen har en cyklist väjningsplikt när han eller hon kommer in på en väg från en cykelbana, även om de färdas ut på en cykelöverfart. Enligt Transportstyrelsen ger detta låg framkomlighet när cyklister ska korsa en väg med trafik som inte är ringa. För att öka framkomligheten ville Transportstyrelsen ta bort väjningsplikten för cyklande vid korsande av körbana eller cykelbana på en cykelöverfart genom att föra in ett tredje stycke i paragrafen. Som en följd härav ville Transportstyrelsen även ändra 3 kap. 61 § trafikförordningen som reglerar fordonsförarens agerande mot cyklande vid obevakade cykelöverfarter genom att väjningsplikt infördes vid obevakade cykelöverfarter. Även 6 kap. 6 § trafikförordningen borde som följd härav ändras så att den blev mer lik bestämmelserna för gående vid övergångsställe i 7 kap. 4 § trafikförordningen. Enligt Transportstyrelsens förslag skulle bestämmelsen ändras så att cyklande och förare av mopedklass II innan de färdas ut på cykelöverfart ska sakta ned och ta hänsyn till avståndet och hastigheten hos de fordon som närmar sig överfarten. Tanken med ändringen av bestämmelsen var att få den att stämma bättre med att väjningsplikt gäller och förtydliga hur cyklister ska bete sig för att undvika olyckor.¹¹⁰

Enligt Transportstyrelsen var utformningen av överfarten avgörande för att trafikreglerna förstås och efterlevs. Mot denna bakgrund ansågs det viktigt att tillse att de nya överfarterna fick en sådan utformning att olycksrisken inte ökade och att eventuella olyckor fick små konsekvenser. Den faktiska hastigheten vid en obevakad cykelöverfart borde därför inte överstiga 30 kilometer i timmen. Transportstyrelsen föreslog därför ett nytt bemyndigande i 10 kap. 1 § andra stycket 4 trafikförordningen av innebörd att rätt skulle föreligga att meddela lokala trafikföreskrifter om att en viss plats skulle vara cykelöverfart. Vidare borde i kapitlet införas en paragraf som reglerade under vilka förutsättningar detta fick beslutas. Detta skulle få ske endast om överfarten var avsedd att an-

¹¹⁰ Transportstyrelsen (2009), s. 11–12.

vändas av cyklande och förare av moped klass II för att korsa körbana eller cykelbana och var utformad så att det inte var lämpligt att föra fordon med högre hastighet än 30 kilometer i timmen eller att den var bevakad. Transportstyrelsen trodde att med en noggrann analys av behovet av cykelöverfarter och ett krav på utformning som garanterade att hastigheten var låg så kunde korsningspunkten bli tydlig. Transportstyrelsen antydde dock att det kunde behövas ytterligare riktlinjer för hur cykelöverfarter borde utformas och att det borde övervägas att ge Transportstyrelsen rätt att meddela riktlinjer med närmare bestämmelser om när en plats får förklaras som cykelöverfart. En sådan bestämmelse borde föras in i 13 kap. 7 § trafikförordningen. Vidare borde överfarten kombineras med ett vägmärke. Syftet var att det klart skulle framgå att det var en cykelöverfart så att trafikanter därmed visste vilka regler som gällde. Med hänsyn till att det vintertid finns risk att en vägmärkning täcks av snö behövdes även ett vägmärke. Transportstyrelsen tog fram ett förslag till vägmärke. Vägmärket liknade det för övergångsställe, vilket myndigheten trodde skulle kunna vara en fördel eftersom de flesta trafikanter känner till det märket och känner till reglerna. Övergångsställemärket finns också i Wienkonventionen och borde göra att även utländska förare förstod det nya märket för cykelöverfart.¹¹¹

I Transportstyrelsens förslag ingick även ett förslag om ändring av 3 kap. 59 § trafikförordningen som innebar att förare som skulle korsa en cykelbana hade väjningsplikt mot cyklande och förare av moped klass II på cykelbana. I dag ska cyklande och förare av mopedklass II lämnas företräde av andra fordons förare på cykelbanor. Transportstyrelsen menade att nuvarande lydelse orsakade tolkningsproblem beträffande huruvida den gäller också förare som korsar en cykelbana. Transportstyrelsen föreslog därför ett nytt stycke i bestämmelsen av innebörd att förare som skulle korsa en cykelbana hade väjningsplikt mot cyklande och förare av moped klass II på cykelbana.¹¹²

Sammanfattningsvis skulle cyklist eller mopedförare klass II alltid kunna utgå från att väjningsplikt gällde för honom eller henne när han eller hon kommer in på en väg från en cykelbana och det inte fanns en cykelöverfart. Om det fanns en cykelöverfart skulle

¹¹¹ Transportstyrelsen (2009), s. 11–13.

¹¹² Transportstyrelsen (2009), s. 14.

cyklisterna eller mopedförarna inte ha väjningsplikt, men ska sakta ned och ta hänsyn till de förare som närmade sig överfarten.¹¹³

Transportstyrelsen gjorde även en konsekvensutredning av sitt förslag. I denna diskuterades alternativa lösningar och effekterna av att reglerna kvarstod oförändrade. Ett alternativ inom ramen för nu gällande rätt som lades fram var möjligheten att meddela lokala trafikföreskrifter om väjningsplikt eller stopplikt med avvikelse från 3 kap. 21 § trafikförordningen på cykelöverfarter eller platser som är både cykelbana och körbana. Ett sådant beslut ska märkas ut med vägmärken. För att undvika att flera har väjningsplikt mot varandra krävs även ett beslut att cyklande inte har väjningsplikt. Denna lösning skulle enligt Transportstyrelsen innebära sämre trafiksäkerhet eftersom inga bestämmelser som reglerade utformningen av överfarten skulle finnas. Ett annat alternativ vore att bygga cykelbanor till vilka körbanorna ansluter. En gata, dvs. väg, slutar då på den ena sida av cykelbanan och en annan gata börjar på andra sidan av cykelbanan. Alternativet skulle kräva omfattande åtgärder i fysisk planering, byggnationer och reglering av trafiken och innebära dålig framkomlighet för förare på körbanan. Transportstyrelsen övervägde även ändrade regler inom ramen för nuvarande utformning av cykelöverfarter. Någon enhetlig och säker utformning kunde inte säkerställas enligt myndigheten.¹¹⁴

Enligt Transportstyrelsens förmenande fanns inget hinder mot den föreslagna regleringen i förhållande till EG-rätten eller Wienkonventionen. Någon EG-rättslig-reglering finns inte på området. Däremot finns i Wienkonventionen en vägmarkering för cykelöverfart, däremot inte några bestämmelser motsvarande förslaget eller bestämmelser om utmärkning med vägmärke varför inget hindrar avvikande nationell lagstiftning.¹¹⁵

Cykelöverfarter i dag finns på många platser. De har olika utformning. Transportstyrelsen menade att de skilda utformningarna i dag ökar otydligheten beträffande vad som gäller och ibland samverkar inte trafikplanering, regler och utformning. Korsningspunkter mellan körbana och cykelöverfart skulle vara utformade så att de som färdas på körbanan inte har högre hastighet än 30 kilometer i timmen. Detta borde enligt Transportstyrelsen i första hand ske genom att cykelöverfarten gjordes nivåskild från körbanan och i

¹¹³ Transportstyrelsen (2009), s. 6.

¹¹⁴ Transportstyrelsen, Konsekvensutredning – framställan av förslag till nya trafikregler vid cykelöverfarter och på cykelbanor, 2009, TSV 2009:2856, s. 1–3, hädanefter Transportstyrelsen 2009:2.

¹¹⁵ Transportstyrelsen 2009:2, s. 3–4.

samma höjd som cykelbanan. En sådan utformning ökar väjnings-tendensen. Om en överfart inte kan utformas på detta sätt bör den utformas på något annat sätt som gör att det inte är lämpligt att korsa överfarten i högre hastighet än 30 kilometer i timmen.¹¹⁶

Transportstyrelsen menade att det behövdes tid för inventering av cykelöverfarter och åtgärdade av platser där en cykelöverfart skulle vara kvar men denna inte levde upp till kraven eller skulle tas bort. Detta eftersom de föreslagna reglerna skulle innebära nya krav på cykelöverfarter. Vidare skulle det krävas omfattande informationsinsatser riktade till trafikanterna om de nya reglerna. En ändring kunde därför enligt Transportstyrelsen inte trädas i kraft direkt. Enligt Transportstyrelsen var tre år lämplig tid för ikraftträdande räknat från det att förslaget presenterats.¹¹⁷

Transportstyrelsen trodde att den av myndigheten föreslagna ändringen skulle leda till ökad efterlevnad genom att bestämmelserna blev enhetliga. Transportstyrelsen menade också att förslagens utformning innebar att övriga förare framkomlighet vid cykelöverfarter minskade. Transportstyrelsen trodde också att förslaget kunde komma att försämra trafiksäkerheten för cyklister och mopedförare klass II liksom ge upphov till ett ökat antal påkörningar bakifrån till följd av fordon som stannat på grund av väjningsplikten. För att säkra trafiksäkerheten vid cykelöverfarter så långt möjligt föreslog Transportstyrelsen som framgått att cykelöverfarter endast kunde tillkomma genom lokal trafikföreskrift och skulle vara utmärkt med såväl vägmarkering som vägmärke.¹¹⁸

Problembilden

Cykelöverfarter förs ofta upp i diskussionen när det gäller de problem som finns i cykelinfrastrukturen. De upplevs som osäkra och både bilister och cyklister verkar osäkra på vad som gäller vid cykelöverfarter. Reglerna sägs ofta vara komplicerade och inkonsekventa. Ett annat problem som förs fram är att utformningen av cykelöverfarter inte alltid överensstämmer med regeln som gäller utan uppmanar till ett annat beteende.

Av den redogörelse som lämnats ovan framgår att trafikregler i allmänhet är mycket komplexa och i synnerhet de som styr trafiken

¹¹⁶ Transportstyrelsen (2009), s. 6.

¹¹⁷ Transportstyrelsen (2009:2), s. 4.

¹¹⁸ Transportstyrelsen (2009), s. 3–4.

i korsningspunkter och de om väjningsplikt. Detta har sin grund i att de skiljer sig åt mellan trafikantgrupper och i olika situationer. För cyklister framstår situationen ibland som extra komplex eftersom reglerna är olika om de färdas på väg eller kommer från cykelbana. Även huruvida de korsar körbanan via en cykelöverfart och om denna är obevakad eller bevakad och dess placering spelar roll. Slutligen kan olika avvikelser göras genom särskilda trafikregler beslutade genom lokala trafikföreskrifter som gör att andra regler än de trafikreglerna stadgar gäller. Det märks dock ut med trafikmärke och eller vägmarkering.

Slutligen stödjer inte alltid utformningen de regler som gäller och utformningen av samma typ av trafikplats kan variera mycket inte bara över landet utan även i en och samma kommun. Till detta kommer att cyklister är mycket känsliga för faktorer som framkomlighet och resvägens längd och att deras agerande mer styrs av utformningen än regeln samt att deras stora rörlighet gör att de rör sig i trafiken på ett helt annat sätt än andra fordonsförare och också kan ha ett rörelsemönster som förvånar. De rör sig också i relativt höga hastigheter och kan vara svåra att upptäcka. Även de själva har på grund av sin hastighet svårare att läsa korsningssituationer. Även om cyklister är fordonsförare och inte lika oskyddade som gående är de dock en i förhållande till andra fordonsförare, särskilt i förhållande till bilar och tung trafik mycket oskyddade och det är viktigt att deras säkerhet tillgodoses. Det är där svårigheten i att skapa bra regler vid korsningspunkter och vid cykelöverfarter uppstår, att hitta en balans mellan framkomlighet och säkerhet. Detta är som framgår ovan en mycket svår uppgift. Utformning och ett helhets-tänk mellan utformning och en analys av vilka regler som gäller och vad som fungerar i den specifika platsen med hänsyn till flöden och hastigheter är här centrala. Med ett sådant tänk går det i stor utsträckning att skapa framkomlighet och gena resvägar för cyklister när så är påkallat utan att deras säkerhet påverkas negativt samt när det är påkallat skapa ökad framkomlighet för andra trafikantkategorier. Det går dock inte att bortse från att detta kostar och kräver kunskap men på sikt är troligen samhällsvinsten större än kostnaderna.

Överväganden

Generellt är min bedömning att de väjningspliktsregler, de regler i korsningspunkter och de regler vid sväng som gäller inte bör ändras. Detta gäller även 3 kap. 59 § trafikförordningen där Transportstyrelsen föreslagit en ändring i syfte att förtydliga att företrädesregeln för cyklister gäller även vid korsande av cykelbana. Regeln omfattar enligt lagstiftaren den situationen i dag och jag befarar att ett förtydligande av paragrafen på sätt Transportstyrelsen föreslagit inte kommer att leda till ökad tydlighet utan kommer kunna miss-tolkas. Jag delar dock de invändningar och den kritik som riktats mot aktuella bestämmelser i olika avseenden. Samtidigt har de gällt under lång tid och trots de kunskapsbrister och de utformningsbrister som finns i anslutning till dem får de likväl anses etablerade. Det är svårt att överblicka vad en ändring av dem skulle innebära. Något som konstaterades i Norge efter SINTEF:s utredning där man trots de problem som fanns inte gick vidare med förslagen eftersom dessa troligen skulle skapa nya problem.

Inom ett område anser jag dock att behovet av en ändring är så stort att det måste övervägas. Det gäller de regler som bestämmer vad som gäller vid en cykelöverfart. Dagens regler begränsar cyklisters framkomlighet. De upplevs heller inte alltid som trafiksäkra och det råder stor osäkerhet beträffande vad som gäller. Situationen blev säkerligen än mer komplex av att övergångsställen och cykelöverfarter under en tid på åttiotalet gav förare samma skyldigheter mot gående respektive cyklister, men att detta sedermera ändrades så att skyldigheterna mot gående blev mer långtgående. Vidare ger en cykelöverfart onekligen vissa associationer till övergångsställe, vilket också ibland ytterligare understryks av utformningen. Att en cykelöverfart egentligen bara är en anvisning om var det är lämpligt att korsa vägen är kunskapen liten om.

Det förslag Transportstyrelsen i sin promemoria tagit fram till ändring innebär att reglerna vid cykelöverfarter skulle förenklas. Vid cykelöverfart skulle cyklister inte längre ha väjningsplikt, däremot vid korsande av väg där sådan inte finns. Det vill säga två enkla huvudregler. På motsvarande sätt skulle förare få väjningsplikt vid cykelöverfarter, men inte när en cyklist passerar ut och cykelöverfart saknas. Reglerna för cyklister skulle gälla även mopedförare klass II. Cykelöverfarter skulle komma att beslutas genom lokala trafikföreskrifter och endast på vissa villkor.

Idén är enligt mitt förmenande god och jag instämmer i de skäl som Transportstyrelsen anfört för regeländringen och delar också deras uppfattning beträffande vilka risker och nackdelar som trots allt finns med förslaget. Trots att det, vilket Transportstyrelsen också lyfter, finns vissa tveksamheter kring effekterna på säkerhet och kring regelefterlevnaden som talar mot en sådan ändring menar jag liksom Transportstyrelsen att fördelarna sammantaget väger tyngre och att en ändring bör komma till stånd. Förslaget är också så utformat att denna problematik hanteras genom de krav på utmärkning och hastighetsbegränsning samt utformningen i övrigt som ställs upp i lag enligt förslaget. Såvitt jag kan bedöma är Transportstyrelsens förslag sådant att den kunskap som finns på området väl tillvaratas och beaktas i förslaget för att i möjligaste mån minska de negativa effekterna.

För att regeländringen ska få tänkt effekt, öka cyklisters framkomlighet, men samtidigt vara trafiksäker är det oerhört viktigt att cykelöverfarterna placeras och utformas på ett trafiksäkert sätt. Förutom placering och hastighetsförhållanden på platsen är det också viktigt att sikt och ljusförhållanden beaktas. Detta är särskilt viktigt i mörker då oskyddade trafikanter är extra svåra att uppmärksamma.

Även ur regelefterlevnadssynpunkt är det viktigt att överfarterna får rätt placering och endast anläggs där de behövs av samma skäl som anfördes beträffande övergångsställen när reglerna vid dessa ändrades. Först då skapas förståelse och respekt för regeln och efterlevnaden ökar. Generellt finns troligen en förståelse för att oskyddade trafikanter, även cyklist, måste skyddas och det finns därför skäl att tro att regeln kommer att vinna allmän acceptans.

Jag föreslår alltså i enlighet med Transportstyrelsens förslag att 3 kap. 61 § andra stycket trafikförordningen ändras så att en förare har väjningsplikt inte bara vid bevakade cykelöverfarter utan även vid obevakade cykelöverfarter mot cyklande och förare av moped klass II som färdats ut på eller just ska färdas ut på cykelöverfarten. Regeln kommer därmed att överensstämma med vad som gäller för gående på övergångsställen och blir också klar och entydig och inte beroende av var cykelöverfarten är placerad eller beroende av om den är övervakad eller obevakad.

Vidare ändras som en följd härav 3 kap. 21 § trafikförordningen genom att det i paragrafen förs in ett nytt fjärde stycke av innebörd att väjningsplikten enligt första och andra stycket samma paragraf inte gäller cyklande och förare av moped klass II som ska korsa en körbana eller cykelbana på en cykelöverfart.

Liksom för gående som ska korsa väg på ett övergångsställe bör det för cyklande och förare av moped klass II såsom Transportstyrelsen föreslagit införas en skyldighetsregel. Detta bör ske genom att 6 kap. 6 § trafikförordningen ändras så att cyklande eller förare av moped klass II innan de färdas ut på en cykelöverfart ska sakta ned och ta hänsyn till avståndet och hastigheten hos de fordon som närmar sig överfarten. Som Transportstyrelsen påpekat blir bestämmelsen på detta sätt bättre förenlig med de nya reglerna.

För att säkerställa att cykelöverfarter endast anläggs där det är lämpligt och får en utformning som i så stor utsträckning som möjligt beaktar och tillvaratar den kunskap som finns om risker och minimerar dessa bör direkt i lag anges under vilka förutsättningar en plats får förklaras för cykelöverfart genom att det i trafikförordningen införs en ny bestämmelse som anger förutsättningarna. Bestämmelsen påminner om dagens bestämmelse för gångfartsområde. Bestämmelsen ska införas i en ny paragraf, 10 kap. 9 b § trafikförordningen, och innebära att en plats får förklaras som cykelöverfart endast om den är avsedd att användas av cyklande och förare av moped klass II för att korsa en körbana eller cykelbana och trafikmiljön är utformad så att det säkras att fordon inte förs med högre hastighet än 30 kilometer i timmen eller överfarten är bevakad. Det är svårt, om inte omöjligt, att föreslå nu aktuell ändring utan att det säkerställs att hastigheten på och intill dessa platser är låg. Grundtanken är att det inte är tillräckligt att genom utmärkning sänka hastigheten till 30 kilometer i timmen. Hastigheten kan sänkas på andra sätt. Modellen följer den som valts för gångfartsområde och motorväg. Den av mig föreslagna bestämmelsen har i denna del fått en något annorlunda lydelse än den av Transportstyrelsen föreslagna, men innebörden är densamma. Orsaken till den något annorlunda lydelsen är att det från olika håll framförts att bestämmelsens innebörd på detta sätt blir lättare att förstå, dvs. vilka åtgärder som krävs.

Beslut om att förklara en plats som cykelöverfart ska endast kunna ske genom beslut om lokal trafikföreskrift. Även detta i syfte att säkerställa att sådana anläggs endast där det är lämpligt. Behovet är något mindre beträffande bevakade cykelöverfarter, men jag ser inget skäl att göra skillnad i regleringen mellan de två överfartstyperna. Från SKL har inväntats att den omständigheten att en överfart måste beslutas genom en lokal trafikföreskrift inte innebär en kvalitetssäkring. Kvalité uppnås först med kunskap om trafiksäkerhetsproblematiken och ett beaktande av denna och att det är svårt

att se om motsvarande bestämmelse funnits för övergångsställe löst de problem vi kan se med dem i dag. Detta är i och för sig riktigt men jag anser likväl att cykelöverfarter bör beslutas genom lokala trafikföreskrifter så att ett beslut tas i varje enskilt fall då detta generellt bättre torde säkerställa att cykelöverfarter anläggs på lämpliga platser. Vidare är detta också ett sätt att koppla vissa krav för att en cykelöverfart ska få anläggas och är den modell som valts av lagstiftaren i andra sammanhang. Genom att koppla anläggandet av cykelöverfarter till lokal trafikföreskrift möjliggörs att i lag uppställa vissa krav på utformningen. SKL har också invänt att denna modell inte ligger i linje med principen om regelförenkling. Detta skulle i och för sig kunna hävdas, men jag anser att kravet på lokal trafikföreskrift är nödvändigt av samma skäl som anförts i anslutning till invändningen om att lokala trafikföreskrifter inte skapar en kvalitetsgaranti.

Möjligheten att besluta om en särskild trafikregel att en plats ska vara cykelöverfart införs genom en ändring av 10 kap. 1 § andra stycket 4.

Slutligen ändras betydelsen av beteckningen cykelöverfart i 2 § i förordningen om vägtrafikdefinitioner så att det framgår att fråga är om en plats som enligt lokal trafikföreskrift ska vara en cykelöverfart och som anges med både vägmärke och vägmarkering. Cykelöverfarter ska fortfarande kunna vara både bevakade och obevakade.

Det är viktigt, såsom Transportstyrelsen föreslagit, att ett vägmärke tas fram för cykelöverfarter. Särskilt gäller detta ur synbarhetsaspekt. Det är bra att välja ett sådant vägmärke som föreslagits av Transportstyrelsen eftersom detta ger associationer till övergångsställe och reglerna vid dessa får antas vara relativt kända. En annan faktor som gör att det inte är tillräckligt med vägmarkering är att dessa inte syns vintertid. Vidare markeras redan i dag cykelöverfarter med vägmarkering och det krävs att det klart framgår att det skett en ändring. Regeringen bör ge Transportstyrelsen i uppdrag att slutligt ta fram ett sådant vägmärke. Därefter får de ändringar som krävs i vägmärkesförordningen vidtas. SKL har invänt att ett eget märke för cykelöverfart innebär då cykelöverfarter och övergångsställen oftast läggs i anslutning till varandra att två viktiga vägmärken hamnar mycket nära varandra. I andra sammanhang har enligt SKL anförts att vägmärken inte bör kombineras då det blir svårt för trafikanten att till sig informationen. En alternativ lösning är ett kombinerat märke.

Jag föreslår inte någon föreskriftsrätt för Transportstyrelsen. Myndigheten framförde en sådan tanke i sitt förslag. Jag anser att de krav som uppställs i lag för att en plats ska få pekats ut som cykelöverfart tillsammans med vägmärke och markering i tillräckligt hög grad tillgodoser kravet på utformning. Att det däremot t.ex. i ett dokument som VGU kan vara aktuellt att utforma rekommendationer och ge goda exempel på hur cykelöverfarter bör utformas är en annan sak och kan bli ett informellt styrmedel.

Den som är förare av motordrivet fordon och som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelsen i 3 kap. 61 § andra stycket trafikförordningen kommer enligt 14 kap. 3 § 1 b. andra strecksatsen trafikförordningen kunna dömas till penningböter. Någon ändring av 14 kap. 3 § trafikförordningen krävs inte. På motsvarande sätt behöver inte heller 14 kap. 6 § 1 b. tredje strecksatsen trafikförordningen ändras då motsvarande ansvar redan finns även för förare av ett fordon som inte är motordrivet och sådan trafikant som avses i 1 kap. 4 § första stycket trafikförordningen.

Kostnaderna, vilket jag återkommer till i konsekvensanalysen, kommer enligt SKL att bli höga men grundförslaget är enligt organisationen bra och leder till ökad tydlighet för trafikanterna.

Reglerna kommer inte kunna träda i kraft omedelbart av de skäl Transportstyrelsen anför. Som Transportstyrelsen anför kommer det att krävas omfattande informationsinsatser om de nya reglerna.

Som en följd av ändringen bör 2 § förordningen om flyttning av fordon i vissa fall ändras så att det på motsvarande sätt som gäller vid övergångsställe blir möjligt att flytta fordon som stannats eller parkerats i strid mot föreskrifter om stannande och parkering på eller inom fem meter före en cykelöverfart. Detta för att inte riskera att fordon parkeras så att sikten skyms med de risker det kan innebära.

Det bör framhållas att nu aktuellt förslag inte innebär att möjligheten att anlägga genomgående cykelbanor eller att genom lokal trafikföreskrift besluta om avvikelser från de väjningspliktsregler som gäller enligt trafikförordningen försvinner.

9.7.2 Stopplikt och signalreglering

Bakgrund

Svenska regler i korthet

Enligt 2 kap. 2 § trafikförordningen ska en trafikant följa anvisningar i trafiken som meddelas genom bl.a. ett vägmärke, en vägmärkning eller en trafiksignal. En särskild anvisning för cyklist eller förare av moped klass II gäller för sådan trafikant framför andra anvisningar.

Enligt 3 kap. 19 § trafikförordningen ska en förare som har stopplikt eller ska stanna på grund av trafiksignal stanna vid stopplinje. Om sådan saknas ska föraren stanna omedelbart före signalen eller innan föraren kör in på den korsande vägen, leden eller spårområdet. Bestämmelsen i 3 kap. 5 § andra stycket trafikförordningen som innebär att förare får köra vidare endast om det med beaktande av andra trafikanters placering, avståndet till dem och deras hasighet inte uppkommer fara eller hinder. Gäller även förare som har stopplikt.

Trafiksignaler utgörs av bl.a. flerfärgssignaler, 3 kap. 1 § vägmärkesförordningen. Med flerfärgssignaler avses enligt 3 kap. 2 § vägmärkesförordningen fordonssignaler, cykelsignaler och gångsignaler. Fordonssignaler gäller förare av fordon, cykelsignaler för cyklande och för förare av moped klass II och gångsignaler för gående. Om det både finns fordonssignaler och cykelsignaler så gäller cykelsignalerna framför fordonssignaler för cyklande och förare av mopedklass II. På en tilläggstavla kan det vara angivet att en fordonssignal eller en cykelsignal även gäller för gående.

Fordonssignaler och cykelsignaler har tre ljusöppningar: en för rött, en för gult och en för grönt ljus. En cykelsignal är utmärkt med en vit cykelsymbol på blå botten och placerad över den röda ljusöppningen, 3 kap. 3 § vägmärkesförordningen.

Fordonssignaler och cykelsignaler är uppsatta på höger sida av vägen, banan eller körfältet i färdriktningen som huvudregel, 3 kap. 4 § vägmärkesförordningen.

Enligt 3 kap. 6 § samma förordning visar fordonssignaler och cykelsignaler följande signalbilder. Röd, vilket betyder stopp. Fordon får inte passera stopplinjen eller, om sådan saknas, signalen. Signal med konturpil gäller endast den eller de färdriktningar som anges med pilen. Röd+gul innebär att växling till grön signalbild är omedelbart förestående. I övrigt har signalbilden samma innebörd som röd.

Grön signalbild innebär att fordon får fortsätta framåt. Grön pil innebär att signalen gäller den färdriktningen som anges med pilen. Fordon får föras i pilens riktning även om en annan signalbild visas samtidigt. Gul betyder stanna. Fordon får inte passera stopplinjen eller, om sådan saknas, signalen i annat fall än då det hunnit så långt fram när signalbilden växlar från grön till gul att det inte kan stannas utan fara. Blinkande gul innebär att särskild försiktighet ska iakttas vid passage.

2 kap. 6 § vägmärkesförordningen reglerar väjningspliktsmärken. I paragrafen finns också vägmärket för stopplikt. Märket anger att förare har stopplikt före infart på korsande väg, led eller spår-område och att bestämmelserna i 3 kap. 19 § trafikförordningen är tillämpliga. Om samtliga tillfarter i en korsning har stopplikt kan det anges på en tilläggstavla.

I 4 kap. 8 § vägmärkesförordningen framgår hur en stopplinje ska vara utformad. Markeringen anger var ett fordon ska stannas enligt ett vägmärke eller en trafiksignal.

Andra länder och Wienkonventionerna m.m.

I vissa länder undantas tillåts cyklister svänga höger mot rött genom att det under trafiksignalen sitter en tilläggstavla som undantar cyklister från signalen.

De svenska reglerna om trafiksignaler och vägmärken och skyldigheten att åtfölja dessa överensstämmer med Wienkonventionen om vägtrafik och Wienkonventionen om vägmärken och signaler.

Allmänt om signalreglering

Flertalet trafikolyckor beträffande alla trafikantgrupper i städer och tätorter sker i korsningspunkter. När trafikmängden ökar, ökar också risken för konflikter och trafikavvecklingen försämras. Ett sätt att förbättra trafikavvecklingen i korsningar är att signalreglera dem. Syftet med att sätta upp signaler i en korsning är att öka trafik-säkerheten, minska tidsutdräkt, skapa säkra skolvägar och ge prioritet åt kollektivtrafiken.¹¹⁹

¹¹⁹ Transportøkonomisk institutt, Stiftelse Norsk senter for samferdsselforskning, Toi (2011), Trafikksikkerhetshåndboken, kapitel 3.9 Signalregulering i kryss, sykkelfelt, reviderat 2011 av Alena Høye Tøi, <http://tsh.toi.no/index.html?22118> (2012-08-01).

Ett problem är att trafikanter kör mot rött ljus. I Norge har gjorts vissa studier kring hur frekvent detta förekommer. I en undersökning som gjordes 1995–1996 av Statens vegvesen framkom att 24,7 procent av fotgängarna gick mot rött ljus och 36,1 procent av cyklisterna cyklade mot rött ljus. När en liknande undersökning gjordes 2008 framkom att 38,9 procent av personer mellan 16–60 år som cyklade körde mot rött. Att cyklister och fotgängare inte stannar för rött ljus är betydligt vanligare än att motorfordonsförare inte följer signalen.¹²⁰

Det brukar sägas att det är svårt att förena cykeltrafik och trafiksignaler på ett bra sätt. Cyklister har olika kunskap, behov och förmåga. Många faktorer ska beaktas. Inte bara trafiksäkerheten ska tillgodoses utan hänsyn måste också tas till de tidsfördröjningar, cyklisters känslighet för stopp, begriplighet och hur trygg en situation upplevs. En signal som visar rött måste för cyklister framstå som rimlig om denna ska följas. På olika sätt kan trafiksignaler bättre anpassas till cyklisters behov. Ett sätt är att det ska bli grönt för cyklister så enkelt som möjligt. Ett bra sätt är att använda slingor som känner av cyklisterna. Detta är bättre än att cyklisterna måste trycka på en knapp för att få grönt. Vidare är det viktigt att se till att ljussignalerna fungerar på ett sätt som gör att väntetiden på grön signal blir så kort som möjligt. Ett sätt är att ha ett signalsystem som bygger på gröna vågor. Vidare bör det dröja så länge som möjligt innan grön signal slår om.¹²¹

Allmänt om stoppliket

En vanlig orsak till olyckor i korsningar är att trafikanter inte uppmärksammar varandra i tid eller inte alls. Orsakerna kan vara många. Som exempel kan nämnas korsningens utformning, siktförhållandena, trafikmängd, trafikantbeteende. Stoppliket används för att underlätta för trafikanter att upptäcka varandra. Studier visar att stoppliket minskar antalet olyckor, men samtidigt minskar den framkomligheten något.¹²²

¹²⁰ Tøi (2011) 3.9.

¹²¹ Stockholms stad, Gatu och fastighetskontoret (2004), Cykeltrafik och trafiksignaler. Trafikteknisk utformningshandbok och anvisningar för drift och underhåll i Stockholms innerstad, s. 1.

¹²² Transportøkonomisk institutt, Stiftelse Norsk senter for samferdsselforskning, Tøi (2011), Trafikksikkerhetshåndboken, kapitel 3.8 Stoppliketregulering i kryss, reviderat 2011 av Astrid Amundsen och Alena Høye, <http://tsh.toi.no/index.html?22109> (2012-08-01).

Problembilden

Signalreglerade korsningar påverkar framkomligheten för cyklister negativt. Det finns också uppgifter som tyder på att det faktum att cyklister kör mot rött är ett problem. I vart fall synes allmänheten ha denna uppfattning. Även de yrkesverksamma som vidtalades inom ramen för det uppdrag som utredningens begäran genomförts hade denna uppfattning. Cyklister finner ibland, särskilt vid högersväng, det omotiverat att behöva stanna för rött ljus. Studier visar att vid de olyckor som inträffar i signalreglerade korsningar så ha någon av de inblandade kört eller gått mot rött ljus i 40–60 procent av olyckorna. Det är därför rimligt att tro att rödljuskörningarna av cyklister även de leder till olyckor. Det finns också anledning att anta att cyklisters rödljuskörning även har en negativ inverkan på samverkan med andra trafikanter samt skapar svårigheter för andra trafikanter när det gäller hur de ska bete sig. Troligen skapar det irritation, otrygghet och minskad framkomlighet för andra trafikantgrupper.¹²³

Enligt en enkätstudie som genomfördes i Stockholm beträffande frekvensen av rödljuskörningar bland cyklister, men också orsakerna till detta. Av de som deltog i enkäten svarade 64 procent att de någon gång cyklade mot rött. 30 procent av de som uppgav att de cyklade mot rött angav som skäl att det tog för lång tid innan det slog om till grönt. Att cyklister upplever väntetiden som lång kan ha två förklaringar. Antingen är det så att de upplever omslagstiden som längre än motorfordonsförare eller också är väntetiden för cyklister i realiteten längre.¹²⁴

Inom ramen för Konsultrapporten som togs fram på uppdrag av utredningen förekom kontakt med företrädare för VTI och därigenom framkom att i fokusintervjuer som VTI gjort avseende cykling mot rött ljus det kunnat bekräftas att cyklister upplever väntetiden vid signaler som lång. I intervjuerna framkom också att många cyklister ser det som ett trafiksäkerhetsproblem att andra cyklister inte respekterar rött ljus, men samtidigt ansåg många att det inte var så allvarligt att själv strunta i signalen.¹²⁵

Ett annat skäl till att cyklister cyklar mot rött kan vara att cyklisten i vissa fall inte ser något skäl att stanna trots att det är rött ljus baserat på att de inte anser sig hamna i konflikt med annan

¹²³ Konsultrapporten (2011), s. 110–111.

¹²⁴ Konsultrapporten (2011), s. 112.

¹²⁵ Konsultrapporten (2011), s. 112

trafik med hänsyn till sin färdväg, vilket märks särskilt tydligt vid högersväng. Det argumenteras ibland för att cyklister på något sätt borde undantas från skyldigheten att stanna vid rött när de ska svänga höger eftersom de inte hindrar eller stör fordonsströmmen för annan trafik i dessa situationer och därmed troligen inte heller påverkar trafiksäkerheten. En sådan regel skulle öka cyklisters framkomlighet och minska deras väntetid i signalreglerade korsningar. Samtidigt skulle en sådan regeländring leda till minskad trafiksäkerhet, särskilt om den fick den effekten att trenden att cykla mot rött ökade även i andra situationer och att regeln urholkas. Det finns också en risk att barn får svårare att greppa regeln.¹²⁶

Även reglerna om stopplikt har negativ inverkan på cyklisters framkomlighet. Det skulle kunna ifrågasättas om cyklister alltid bör omfattas av stopplikten eftersom de generellt håller lägre hastighet än övrig fordonstrafik och inte utgör samma allvarliga fara för andra trafikanter. Däremot torde en ändring av regeln på detta sätt kunna leda till ökade trafiksäkerhetsrisker för cyklisterna själva. Å andra sidan talar deras utsatthet för att de då i stället skulle iaktta väjningsplikt.¹²⁷

Överväganden

Det går enligt min uppfattning inte att bortse ifrån att reglerna om stopplikt respektive signalreglering för cyklister har vissa negativa effekter, främst med hänsyn till framkomligheten. Cyklister är känsliga för stopp.

Den första frågan att besvara är dock inte lämpligheten i eller behovet av att ändra dessa regler utan huruvida det är möjligt med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden enligt Wienkonventionerna. Som tidigare nämnts har Sverige åtagit sig att följa dessa, vilket bl.a. innebär att Sverige godtagit konventionens system för trafiksignaler och vägmärken och att när konventionen föreskriver ett märke, en symbol eller en markering för att ange en viss regel eller ge en viss upplysning inte använda andra märken, symboler eller markeringar. I konventionens system finns ingen tilläggstavla som innebär att cykel kan undantas från röd signal eller vägmärket stopplikt. När det gäller trafiksignaler finns det därtill en möjlighet att särreglera cyklister genom att använda särskilda signaler för

¹²⁶ Konsultrapporten (2011), s. 112–113.

¹²⁷ Konsultrapporten (2011), s. 176–177.

dessa eller genom att använda signaler med konturpilar. Även signalens placering i förhållande till cykelbanan påverkar om den omfattar cyklisten eller inte. Min bedömning är att konventionen mot bakgrund av det nu sagda inte tillåter att cyklisters undantas från stoppliktt enligt vägmärke eller trafiksignal genom en tillägsskylt. Detta följer främst av att skyldigheten att stanna vid rött eller stopp är ovillkorlig, men också av ett liknande resonemang som förts i anslutning till frågan om cykling mot enkelriktat nämligen att det inom konventionens system redan finns en möjlighet att genom att använda särskilda cykelsignaler undanta cyklister från de allmänna fordonssignalerna och därigenom låta dem t.ex., få grönt vid sväng till höger. På motsvarande sätt föreskriver konventionen bl.a. två vägmärken som reglerar företräde i vägkorsning. Det ena märket är lämna företräde och det andra stopp. Märkena har olika innebörd. Om cyklister kunde undantas från vägmärket stopp och i stället då ha väjningsplikt (dvs. lämna företräde) skulle det innebära att märket stopp för cyklister i dessa fall ändrades till att innebära lämna företräde. Detta kan inte anses förenligt med konventionen.

Det kan också tilläggas att många av de svårigheter och nackdelar som cyklister upplever på grund av signalreglering eller stoppliktt kan åtgärdas på andra och bättre sätt än genom en regeländring i många fall. Som exempel kan nämnas användandet av särskilda trafiksignaler för cyklar och en anpassning av trafiksignaler till cyklisters behov samt att genom signalens placering tillse att cyklisten inte omfattas av signalregleringen. Den sistnämnda modellen kan användas på samma sätt vid vägmärket stopp vid högersväng. Under en studieresa till Danmark framkom att man där valt sistnämnda modell i många fall. Jag menar att en bättre lösning än att ändra reglerna är att satsa på en infrastruktur i dessa delar som bättre motsvarar cyklisternas behov. Det finns alltså stora möjligheter att genom att ställa om trafiksignalerna främja cyklisternas framkomlighet genom att t.ex. lägga slingor i körbanan som registrerar en cykel för automatiskt omslag till grön. Som VTI framfört till cyklingsutredningen kan trafiksignalen i vissa korsningar gå grön för cyklister i varje omlopp och om ingen cykel detekteras ska en överanmälan från parallella trafikströmmar säkerställa att det ändå blir grönt. Väntetiden bör vara kort och signalsystemen samordnas för en grön våg anpassad för cyklister.

Särskilda signaler för cyklister kan också användas. 2 § i vägmärkesförordningen innebär att om det både finns fordons- och cykelsignaler i en korsning så gäller cykelsignalerna för cyklande och

förare av moped klass II. Hur det används i praktiken är oklart. Det är inte omöjligt att signalanläggningar måste byggas om för att i vissa punkter tillgodose cyklisternas behov. Möjligheten måste användas på rätt sätt.

9.8 Övergångsbestämmelser och ikraftträdande

Några övergångsbestämmelser krävs inte. Samtliga förslag till ändringar i lag och förordning bör kunna träda i kraft den 1 juli 2014 utom vad avser bestämmelserna om cykelöverfarter eftersom det krävs tid för att se över och åtgärda de platser där det även fortsättningsvis ska finnas cykelöverfarter och för att ta bort de som inte längre ska vara kvar. De föreslagna författningsändringarna i denna del bör därför inte träda i kraft förrän den 1 juli 2016.

10 Konsekvenser

10.1 Inledning

Utredningen ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) redovisa konsekvenser av framlagda förslag i vissa avseenden. Jag har valt att redovisa konsekvenserna av framlagda förslag i ytterligare några avseenden, som inte nämns i förordningen men likväl får anses centrala.

Jag har lagt ett begränsat antal förslag, och ett fåtal av dem är författningsändringar. I övrigt har jag gjort bedömningar. Orsaken till att jag endast lagt ett begränsat antal förslag är att jag under arbetet funnit att mycket kan åstadkommas inom ramen för nu gällande lagstiftning och dagens system och processer för att öka cyklingen och göra den säkrare.

Nedan analyserar jag konsekvenserna av de förslag jag lagt. Det finns, även om detta inte är påkallat enligt förordningen, skäl att kommentera också de bedömningar jag gjort.

10.2 Problembilden och syftena med mina förslag och bedömningar

Enligt tillgänglig statistik från 2005/2006 görs var tionde resa i Sverige på cykel och medelreslängden är cirka tre kilometer. Min bedömning är att cyklingen kommer att öka. Cyklingen har de senaste åren kommit att hamna alltmer i fokus i media och i politiken. Framförallt har dock cykling blivit en viktig fråga för den enskilde medborgaren. Denna utveckling har tydliggjort att det finns särskilda behov och krav för att cykling ska ses som ett verkligt transportsätt. Andelen cykling var betydligt högre i Sverige i början av 1900-talet, men har sedan mitten av det århundrandet sjunkit. I andra länder, som t.ex. Danmark och Nederländerna har utveck-

lingen inte gått åt samma håll. Utvecklingen i Sverige är olycklig ur flera aspekter. Både enskilda individer och samhället har mycket att vinna på ökad cykling.

För den enskilda individen innebär cykling en rörelsefrihet redan från tidig ålder och en möjlighet i vardagen till fysisk aktivitet, naturupplevelser, avkoppling och allmänt välbefinnande. Det är också för den enskilde ett enkelt och billigt samt trots allt relativt snabbt sätt att ta sig fram.

För samhället är ökad cykling ett sätt att bidra till förverkligandet av flera viktiga samhällsmål inom främst samhällsekonomisk effektivitet, miljöpolitiken och folkhälsopolitiken. Ett av transportpolitikens mål är uttryckligen att bidra till att nå miljö- och hälsomålen.

Att andelen cykling inte är högre än vad den är i dag är oroväckande även ur en annan aspekt. Till skillnad från andra transportsätt minskar inte antalet olyckor, varken antalet olyckor med dödlig utgång eller antalet olyckor med allvarliga skador som följd, bland cyklister. Utvecklingen är oroande både ur ett individ- och ett samhällsperspektiv. Om medborgarna uppfattar det som otryggt att cykla och cykling inte heller rent faktiskt är ett säkert sätt att ta sig fram i trafiken riskerar det att på sikt påverka andelen som cyklar negativt. För samhället innebär det stora samhällsekonomiska kostnader och svårigheter att i vissa avseenden nå nollvisionen och EU:s mål om minskning av antalet döda och allvarligt skadade i trafiken.

Cyklingen måste fortsätta öka och bli säkrare. Detta är också mitt övergripande uppdrag. Hur åstadkommer vi då detta? Det är många faktorer som påverkar varför en enskild individ väljer att cykla eller inte cykla. Vad som påverkar skiljer sig också från individ till individ. Kunskapen är delvis bristfällig. Klart är dock att det många gånger är flera olika faktorer som samverkar. Dessa faktorer är förutom kopplade till den enskilda individen också kopplade till samhället och samhällets sätt att se på och hantera cykling. Generellt kan dock sägas att för att fler ska välja cykeln som transportmedel måste individen uppleva det som tryggt att cykla, men det måste också vara säkert och enkelt att ta sig fram i det att det finns tillgång till bra, välskötta, sammanhängande och gena cykelvägar. Vidare måste cyklisten uppleva att han eller hon på vissa sträckor prioriteras vad avser framkomlighet genom t.ex. få stopp längs sträckan. Även när en cyklist ställer ifrån sig sin cykel måste han eller hon känna sig trygg och cykelparkeringen vara tillgänglig och säker. Det måste slutligen inte bara vara möjligt att cykla kortare

sträckor utan också längre sträckor och då när det behövs kombinera cyklingen med andra transportsätt, främst kollektivtrafik. Cykling måste tydligare få en egen plats i systemen, processerna och i trafiken men samtidigt vara en del av helheten.

För att sådana förutsättningar ska kunna tillskapas krävs att åtgärder vidtas inom flera olika områden: infrastruktur, den fysiska planeringen och i viss mån även inom ramen för lagstiftningen. Framförallt krävs ett helhetsperspektiv inom samtliga system och processer. Samhällsplaneringen, infrastrukturplaneringen, den fysiska planeringen och trafikplaneringen måste ses som delar i en helhet, i vilken trafiklagstiftningen verkar.

Cykling måste inom de olika systemen ses och behandlas som ett eget transportsätt inom trafikslaget väg. Cykling måste hela vägen och i alla planeringssystem behandlas på likvärdiga villkor, men utifrån sina egna förutsättningar. Detsamma gäller i lagstiftningen. Cykling måste också prioriteras, både politiskt och ekonomiskt. Genom ett sådant sätt att se på cykling och genom ett faktiskt hanterande av cykling i enlighet med detta kan vi skapa de förutsättningar som krävs för att cyklingen ska öka och bli säkrare.

Det är detta synsätt som präglat mina förslag och bedömningar och som lett till konstaterandet att dagens system, processer och lagstiftning i stort ger utrymme för ett sådant hanterande av cyklingsfrågan och att behovet av att ändra systemen, processerna och lagstiftningen är begränsat. Det är i stället synsättet, den faktiska hanteringen och tillämpningen som måste ändras och det kan ske utan några större ändringar i regelverken.

Synsättet innebär också ett sätt att närma sig problemet som underlättar att tillskapa ett samspel i trafiken både mellan cyklister och mellan cyklister och andra trafikanter. Både vid utformning av trafikmiljön och genom trafikregler ska cyklisten ibland prioriteras framför andra trafikanter. Ibland ska i stället andra trafikanter prioriteras. Ingen trafikant ska ha rättigheter utan alla trafikanter har skyldigheter. Så är också dagens trafiklagstiftning uppbyggd, men i vissa situationer kan en trafikantgrupp genom en regel eller än oftare genom utformning prioriteras. Så uppnås på bästa sätt en trygg och säker trafikmiljö för alla som vistas i den.

Sammantaget syftar mina förslag och bedömningar till att öka cyklingen och göra den säkrare för att därigenom skapa förutsättningar för ökad rörlighet och valfrihet av transportsätt samt bättre hälsa för den enskilda medborgaren i alla åldrar, men framförallt

bidra till att de viktiga samhällsmålen nås, så att vi kan lämna över ett hållbart samhälle till kommande generationer.

10.3 Vilka alternativa lösningar finns och vad blir effekten om cyklingen inte prioriteras i större utsträckning?

Mina bedömningar och förslag utgår samtliga från synsättet att cyklingen ska hanteras som ett eget transportsätt inom sitt trafikslag väg. Cyklingen ska behandlas likvärdigt med andra transportsätt och konkurrera om medel och andra prioriteringar på samma villkor, men liksom övriga transportsätt bedömas och hanteras utifrån sina egna unika förutsättningar. Detta ska gälla genomgående i alla system, processer och regelverk. Dagens system, processer och regelverk ger rätt tillämpade möjligheter till en sådan hantering av transportsättet cykling och några omfattande författningsändringar krävs inte. Inom områdena planering och utformning, cykling och kollektivtrafik samt cykling och cykelparkering föreslår jag inga författningsändringar i nuläget utan pekar i stället på de möjligheter som finns i dagens system, att vid behov och när det är lämpligt, prioritera cykling. Inom området trafikregler föreslår jag vissa begränsade ändringar i syfte att i vissa sammanhang skapa verktyg som ger möjlighet att ge cyklisten en egen plats i trafikmiljön och skapa ökad framkomlighet, tillgänglighet, trygghet och säkerhet samt göra reglerna klarare och tydligare. Även inom detta område kan dock redan dagens regler i samverkan med en god samhällsplanering och bra utformning av trafikmiljön skapa goda förutsättningar för cykling på platser där detta transportsätt bör prioriteras utan att säkerheten, tryggheten och samspelet med andra trafikanter riskeras. Genom att på detta sätt se cyklingen som en del av helheten i samtliga processer, system och inom lagstiftningen kan de principer om hela resan-perspektivet och ett trafikslagsövergripande synsätt som ska präglade transportpolitiken få fullt genomslag.

För att öka cyklingen och göra den säkrare krävs långsiktighet. Om cyklingen inte integreras i dagens system, utan i stället blir föremål för mer kortsiktiga tillfälliga ekonomiska och andra insatser, finns en inte obetydlig risk att utvecklingen stagnerar. Möjligheterna att cyklingen verkligen blir ett eget transportsätt, som beaktas minskar också om cyklingen inte integreras. Det är först genom att behandlas likvärdigt, men utifrån sina egna förutsättningar som

cyklingen kommer att prioriteras politiskt och ekonomiskt, i konkurrensen om yta och i tillämpningen av lagstiftningen som styr planering, utformning och trafiken.

På motsvarande sätt har cyklingen mer att vinna på att hanteras som ett eget transportsätt i trafiklagstiftningen och cyklisten som en av flera trafikantgrupper. Detta innebär att cyklisten liksom alla andra trafikanter har skyldigheter och ett eget ansvar, men också att cyklisten ibland prioriteras, ibland inte. Trafiklagstiftningen bygger på gemensamma hänsyns- och samverkansregler för alla trafikanter, gemensamma hänsyns- och samverkansregler för alla fordonsförare och sedan vissa särregler för skilda trafikantgrupper, ofta påkallade från trafiksäkerhetssynpunkt. Sammantaget är trafiklagstiftningen en avvägning mellan de olika trafikantgruppernas intressen med beaktande av framförallt säkerhets- och framkomlighetsaspekter. Det är just dessa skyldigheter och krav på samverkan som lagstiftningen skapar som gör att det går att hantera den alltmer komplicerade trafikmiljön. Genom att se sambanden mellan planering, trafikmiljöns utformning och trafikreglerna är det möjligt att, när så är lämpligt, prioritera cyklisten. Att tillskapa rättigheter för en viss trafikantgrupp främjar varken samverkan eller säkerheten eller känslan av trygghet i trafiken. I att vara en trafikant ligger att ha ett eget ansvar för sitt agerande, följa gällande regler, samverka och visa hänsyn. Även inom trafiklagstiftningen har cyklingen mer att vinna på att hanteras inom ramen för lagstiftningens grundläggande system, dvs. som en egen trafikantgrupp på likvärdiga villkor och med samma skyldigheter men med en möjlighet att prioriteras när det är lämpligt. Detta är nödvändigt om kravet att ses som ett eget transportsätt ska bli verklighet.

Vad händer då om cyklingen inte ses som ett eget transportsätt inom trafikslaget väg och hanteras på likvärdiga villkor utifrån sina egna förutsättningar? Denna hantering av cykling är enligt mitt förmenande nyckeln till att öka cyklingen och göra den säkrare. Genom detta synsätt kan behovet av och kraven på en bättre och mer utbyggd cykelinfrastruktur tillgodoses. Därigenom tillskapas en bättre och säkrare trafikmiljö med högre regelefterlevnad och bättre samverkan inte bara för och av cyklister utan för och av alla trafikanter. För att synsättet ska få genomslag krävs politiska och ekonomiska prioriteringar av cyklingen i systemen på de olika samhällsnivåerna, dvs. nationellt, regionalt och lokalt. Om så inte sker kommer vi att gå miste om möjligheten att på sikt göra stora samhällsekonomiska vinster i form av bättre miljö, minskat buller, minskad trängsel,

ökat resande med kollektivtrafik, ökade inkomster av turism och bättre folkhälsa. Att inte nå dessa samhällsmål kommer att leda till stora kostnader för samhället i form av kostsamma miljöproblem, ohållbara städer och sjukvård som vida kommer överstiga de ekonomiska satsningar som krävs för att förbättra förutsättningarna för cykling. Många av dessa områden har vi inte bara ett ansvar att hantera nationellt, utan även i förhållande till resten av världen.

10.4 Vilka berörs av mina bedömningar och förslag?

I princip alla i vårt samhälle berörs på något sätt av mina förslag och bedömningar. Orsaken är att de flesta av oss någon gång på något sätt kommer i kontakt med cykling eller frågor som berör cykling.

De flesta enskilda är någon gång under sitt liv cyklist och berörs då av infrastrukturen och dess uppbyggnad, trafikmiljöns utformning, trafikreglerna, samverkan mellan trafikanter, möjligheten att ta med cykeln i kollektivtrafiken och att kunna parkera sin cykel tryggt. Även om den enskilde inte rör sig som cyklist i trafiken utan som t.ex. bilist eller fotgängare i stället så berörs han eller hon ändå indirekt av dessa faktorer då de på olika sätt påverkar agerandet i trafiken och möjligheterna till en god samverkan samt förstås allmänt förutsättningarna för den egna trafikantgruppen.

Även företag, både små och stora, berörs av mina förslag och bedömningar. De kan ha anställda som cyklar till och från arbetet och om antalet som väljer cykel ökar kan detta komma att leda till ökade krav på cykelparkeringar och t.ex. duschutrymmen på arbetsplatserna. Företagen kan också vara företag som på olika sätt är verksamma inom kollektivtrafiken och även de berörs av mina bedömningar och förslag när det gäller cykelparkeringar och möjligheten att ta med cykeln på tåg och buss eftersom deras medverkan är central för att förutsättningarna här ska förbättras. Företag, och då kanske främst även mindre företag, kan komma att beröras av ökad cykling i den mån det resulterar i en utbyggnad av infrastrukturen eftersom de måste ses som potentiella utförare av denna typ av projekt. Sedan finns det förstås också företag som än mer direkt berörs av bedömningar och förslag som syftar till att öka cyklingen och göra den säkrare, nämligen de som tillverkar och säljer cyklar. En ökad cykling främjar givetvis deras verksamhet. Också företag inom turism kan komma att påverkas.

Mina förslag innebär att det planeringssystem som regeringen beslutade om i våras ska användas. Såväl stat, regioner eller lands-ting som kommuner berörs av mina förslag. Staten svarar för viss andel av väghållningen för cykelvägar, men dess främsta roll är att bistå med stöd, kunskap och att driva utvecklingen framåt med tillgängliga verktyg så som nationella planer, medfinansiering och regelgivning. Kommunerna är dock de som till största delen står för den faktiska planeringen och för byggandet och underhållet av infrastruktur för cykel. Även regionerna kan på olika sätt bli delaktiga i tillskapandet av en fortsatt god cykelinfrastruktur och då främst i den mer övergripande planeringsprocessen. Viktigt att notera är att också enskilda vägar många gånger är en del av cykelinfrastrukturen.

10.5 Ekonomiska konsekvenser

10.5.1 Allmänt

Det är centralt att åstadkomma ökad tillgänglighet och framkomlighet för cyklister utan att resultatet av denna strävan kommer i konflikt med trafiksäkerheten för cyklister eller andra trafikanter och då särskilt de än mer oskyddade trafikanterna, fotgängare. Det är viktigt att infrastruktur och trafikregler samverkar och är utformade och uppbyggda på ett sätt som skapar goda förutsättningar för samverkan och regelefterlevnad samt minimerar antalet konflikter. Vidare måste frågan också ses i ett större sammanhang eftersom ökad cykling på olika sätt kan bidra till att nå viktiga samhällsmål för framförallt miljö- och folkhälsopolitiken.

För att cyklingen ska öka behövs ett sammanhängande cykelvägnät som är gent och komfortabelt samt väl underhållet. Det måste också finnas goda och säkra parkeringsmöjligheter och en möjlighet att göra cyklingen till en del av en längre resa genom att t.ex. kunna ta med den i kollektivtrafiken. Det är med detta i åtanke som det måste planeras för cykling i samhället, såväl nationellt, regionalt som kommunalt.

10.5.2 Cykling och infrastruktur: planering, utformning samt drift och underhåll

Inom området cykling och infrastruktur som berör frågor inom planering, utformning samt drift och underhåll föreslår jag inga författningsändringar. Orsaken är att såväl planeringssystemen på skilda nivåer som lagstiftningen i sig redan i dag ger möjligheter att tillskapa och underhålla en god cykelinfrastruktur. Det krävs dock att systemen nyttjas på rätt sätt och att lagstiftningen tillämpas på rätt sätt samt att möjligheterna som finns verkligen utnyttjas.

För att uppnå detta föreslår jag ett antal åtgärder som primärt syftar till att öka kunskapen om befintlig infrastruktur för cykel för att sedan nyttja denna för att tillskapa en riktigt bra infrastruktur för cykel. Regeringen föreslås ge ett antal myndigheter i samverkan i uppdrag att utvärdera om det finns skäl att utvidga vägsäkerhetslagens tillämpningsområde till cykelvägar och om en sådan lagstiftning skulle kunna bidra till ökad trafiksäkerhet. Vidare föreslås regeringen också ge ett antal myndigheter i uppdrag att se över ett antal handböcker och uppdatera dessa. Grundtanken är att handböckerna härigenom ska uppdateras utifrån den nya kunskap om cykling och dess förutsättningar som förvärvats på senare år. Tanken är också att handböckerna i samband med översynen ska göras interaktiva i syfte att göra kunskapen mer lättillgänglig samt underlätta att tillskapa länkar mellan de olika handböckerna. Slutligen föreslås regeringen ge Trafikverket i uppdrag att, i samråd med SKL, se över dokumentet Vägars och gators utformning (VGU) beträffande aspekter av betydelse för cykling.

Samtliga dessa uppdrag syftar till att öka och uppdatera kunskapen om cykling och förbättra infrastrukturen för cykel liksom driften och underhållet av denna. Genom en bättre kunskap om cyklingen och dess behov och krav kan infrastrukturen för cykel förbättras och cyklingen öka och bli säkrare. Något som är extra viktigt sett mot bakgrund av att en stor andel av de olyckor som drabbar cyklister kan hänföras till bristande drift och underhåll samt att trygghet i vilken en god cykelinfrastruktur är centralt är en av de viktigaste faktorerna för ökad cykling.

Min bedömning är att dessa uppdrag faller inom ramen för berörda myndigheters ansvarsområde enligt gällande instruktioner och att det därför inte är nödvändigt för staten att tillskjuta extra medel för uppdragens genomförande. Uppdragen ska finansieras inom respektive myndighets ordinarie anslag.

Även om jag inledningsvis konstaterat att några ändringar av systemen för planering och de författningar som styr planeringen, utformningen samt driften och underhållet av cykelinfrastrukturen inte är påkallade utan att cyklingens behov av en god infrastruktur väl kan mötas inom ramen för nu gällande system och lagstiftning innebär inte denna min bedömning att kapaciteten i cykelinfrastruktursystemet inte behöver öka. Tvärtom krävs att systemets och lagstiftningens möjligheter att tillskapa en bra cykelinfrastruktur och vidhålla den genom gott underhåll och god drift verkligen utnyttjas. För att öka cykelinfrastrukturens kapacitet krävs både utbyggnad av ny sådan och satsningar på förbättringar av befintlig sådan. Dessa satsningar ska enligt min bedömning hanteras inom nu gällande planeringssystem och planeringsprocesser både nationellt, regionalt och lokalt. Detta innebär att cykling ska ses som ett eget transportsätt och ett allmänt intresse inom trafikslaget väg och ses som en del i hela resan och hanteras inom ramen för ett trafikslagsövergripande synsätt med tillämpning av fyrstegsprincipen. Samtidigt måste cykling i systemen, om än hanteras likvärdigt, hanteras utifrån sina egna förutsättningar med krav på beräkningsprinciper och modeller där betydelsen av cykling kan beaktas och värderas i förhållande till andra transportsätt och lösningar i det samlade transportsystemet. Om min bedömning tas på allvar och man politiskt vill skapa verkliga förutsättningar för ökad och säker cykling krävs alltså att en del av de ekonomiska satsningar som görs på infrastruktur avsätts för cyklingsåtgärder, uppskattningsvis 800–1 000 miljoner kronor den närmaste tiden. Det är främst genom länsplanerna som pengarna bör fördelas. Även kommunerna inom sina ansvarsområden kommer att behöva göra ekonomiska satsningar på åtgärder för cykling. Orsaken till att det den närmaste tiden kommer krävas extra ekonomiska satsningar på cykelinfrastruktur är att denna under en längre tid inte prioriterats ekonomiskt på samma sätt som annan infrastruktur. De inventeringar jag föreslår och de bedömningar jag gör kan komma att skapa ett behov av ekonomiska insatser.

Planeringen för cykling och för drift- och underhåll måste få ta ekonomiskt utrymme i anspråk. Detta för att tillskapa en egen yta för cykling. På det sättet kan god regelefterlevnad och bra samverkan nås samtidigt som cykelinfrastrukturen blir gen, sammanhängande, tillgänglig och framkomlig men också säker och skapar en känsla av trygghet. Orsaken till detta ställningstagande är att det är tillgången på infrastruktur som mest påverkar cyklingsfrekven-

sen och inte reglerna. Satsningar på cykelinfrastruktur är relativt låga och kostnadseffektiva. Därtill bidrar satsningar för att öka cyklingen till stora samhällsekonomiska vinster i form av ökad folkhälsa och bättre miljö genom lägre sjukvårdskostnader till följd av ökad fysisk aktivitet i vardagen och minskade utsläpp m.m. Försämrad folkhälsa på grund av minskad rörlighet i vardagen är en högst aktuell fråga och ett stort problem i dag som kommer att kosta samhället mycket i form av ökade sjukvårdskostnader om trenden inte vänds. Satsningarna kommer också betala sig i minskat antal olyckor, vilket även det kommer att bidra till minskade sjukvårdskostnader samt ett uppnående av nollvisionen.

10.5.3 Cykling, cykelparkering och kollektivtrafik

Inom området cykling, cykelparkering och kollektivtrafik föreslår jag inte några författningsändringar däremot föreslår jag åtgärder som syftar till att inom ramen för nu gällande lagstiftning visa på behovet av goda cykelparkeringar och möjligheter att kombinera cykling och resande med kollektivtrafik på olika sätt, bl.a. genom att kunna ta med cykeln på buss och tåg. De föreslagna åtgärderna syftar också till att visa möjligheterna inom nuvarande lagstiftning samt till att lyfta fram de fördelar som finns med att satsa på cykelparkeringar och kollektivtrafik och vikten av att hitta former för samverkan.

De uppdrag jag föreslår att regeringen ska ge till ett antal myndigheter har det gemensamt att de skapar bättre förutsättningar för att lagstiftningens möjligheter nyttjas. De avser också att sprida kunskap om möjligheterna men också om de ekonomiska fördelarna. Uppdragen faller inom ramen för berörda myndigheters arbetsområde och ska alltså finansieras med de ordinarie anslagen.

Genom satsningar på cykelparkeringar och bättre kombinationsmöjligheter för cykling och kollektivtrafiken kan cyklingen öka. Bra cykelparkeringar som är säkra och som upplevs som trygga, särskilt i anslutning till kollektivtrafiknoder, är en viktig faktor för att den enskilde ska välja cykeln med de positiva konsekvenser detta medför på sikt för folkhälsa och miljö. Det ger också ökade möjligheter till att kombinera cykling och kollektivtrafik och gör i sin tur att även längre resor där cykling ingår blir möjliga. Detsamma gäller möjligheten att ta med cykeln på tåg och buss. Samhällsekonomiskt innebär ökade möjligheter att kombinera cykling och

kollektivt resande mycket. Insatserna får nämligen inte återverkningar bara för cykling utan även för kollektivtrafiken i sig och ökar dess konkurrenskraft.

10.5.4 Cykling och trafikreglerna

Inom området cykling och trafikregler föreslår jag ett begränsat antal författningsändringar. Orsaken till att de är relativt få är att jag under arbetets gång funnit att de flesta problem kopplade till trafikregler och cykling inte har sin grund i reglerna i sig eller att de i vart fall bättre och säkrare löses genom åtgärder i trafikmiljön än genom ändringar av gällande trafikregler. De ändringar jag faktiskt föreslår är samtliga föranledda av att jag här med hänsyn till behovet av att öka tillgängligheten och framkomligheten samt säkerheten för cyklister i trafikmiljön har svårt att se någon annan lösning.

Mitt förslag innebärande att cyklar med mer än två hjul eller som drar en cykelkärra eller som har en sidvagn kopplad vid sidan, om särskild försiktighet iakttas och det är lämpligare med hänsyn till fordonets bredd, får föras på körbanan även om det finns en cykelbana medför inga ekonomiska konsekvenser eftersom befintlig infrastruktur kan utnyttjas. Däremot skapar bestämmelsen förutsättningar för ökad framkomlighet för cyklister i trafiken och enligt min bedömning utan att det medför ökade trafiksäkerhetsrisker för cyklister eller andra trafikanter.

Vidare föreslår jag att det uttryckligen av trafikförordningen ska framgå under vilka förhållanden en cyklist inte behöver använda vägrenen. Inte heller detta förslag medför några ekonomiska konsekvenser då befintlig infrastruktur kan nyttjas.

Inte heller mitt förslag om att barn till och med det år de fyller åtta år ska få använda gångbanan för cykling om cykelbana saknas innebär några ekonomiska konsekvenser eftersom befintlig infrastruktur kan användas. Förslaget är inte förenat med krav på att särskilda åtgärder vidtas i korsningar för att ytterligare höja säkerheten i korsningspunkter. Jag har inte funnit detta påkallat eftersom det får antas att de barn som förslaget tar sikte på i princip uteslutande kommer att färdas i vuxens sällskap som då kan tillse att barnet försiktigt tar sig över korsningen.

Vidare föreslår jag att reglerna om väjningsplikt vid cykelöverfarter ska ändras så att en förare får väjningsplikt vid obehövade cykelöverfarter mot cyklande och förare av moped klass II som

färdats ut på eller just ska färdas ut på cykelöverfarten. Cyklande eller förare av moped klass II ska innan de färdas ut på en cykelöverfart sakta ned och ta hänsyn till avståndet och hastigheten hos de fordon som närmar sig överfarten. En viss plats ska kunna förklaras vara cykelöverfart genom beslut om en särskild trafikregel under förutsättningen att platsen är avsedd att användas av cyklande och förare av moped klass II för att korsa en körbana eller en cykelbana och trafikmiljön säkrats så att fordon inte förs med högre hastighet än 30 kilometer i timmen eller överfarten är bevakad. Syftet med den föreslagna ändringen är att öka cyklisters (och vissa mopedisters) framkomlighet och att förtydliga och förenkla reglerna vid cykelöverfarter utan att trafiksäkerheten riskeras.

För att förslaget om ändring av cykelöverfarter ska kunna genomföras och god trafiksäkerhet uppnås krävs att ändringen föregås av en översyn av samtliga i dag existerande cykelöverfarter. En sådan översyn kommer att innebära kostnader, framförallt för kommunerna, men även för Trafikverket. Översynen ska utmynna i ett ställningsstagande till vilka överfarter som ska tas bort, vilka som ska vara kvar och om de då behöver säkras på något sätt. Transportstyrelsen gjorde i sin konsekvensutredning av förslaget (Transportstyrelsen, Konsekvensutredning – framställan av förslag till nya trafikregler vid cykelöverfarter och på cykelbanor, TSV 2009:2856, 2009-10-12) bedömningen att de vanligaste åtgärderna efter översynen lär bli att ta bort obebakade cykelöverfarter som inte ingår i huvudnätet för cykel samt att vidta åtgärder i trafikmiljön i anslutning till de cykelöverfarter som behålls. För de överfarter som är bevakade kommer några särskilda åtgärder inte behöva vidtas utöver ett beslut om lokal trafikföreskrift.

De cykelöverfarter som bedöms inte behöva vara kvar kan tas bort till en uppskattad kostnad om 3 000–5 000 kr per cykelöverfart enligt siffror från Transportstyrelsen från oktober 2009. Det saknas skäl att tro att denna uppskattade kostnad ökat mer än marginellt sedan dess att Transportstyrelsen genomförde sin konsekvensanalys. Detsamma gäller kostnaden för utmärkning med vägmärke som då uppskattades till cirka 2 000 kr per märke.

Vad avser kostnaden för åtgärdande av de cykelöverfarter som blir kvar efter översynen har utredningen via SKL fått in ett underlag som bygger på en kostnadsuppskattning utifrån att ett tjugotal kommuner fått frågan hur många cykelöverfarter de anser sig behöva bygga om på huvudstråken för cykling för att iakttä de krav som författningsändringen skulle innebära. Med de utvalda kom-

munernas svar som grund har en kostnadsuppskattning gjorts och fördelning skett enligt SKL:s kommungruppsindelning.

Kostnaden för att säkra en överfart har, baserat på uppgifterna från kommunerna som tillfrågats, uppskattats till cirka 300 000 kr respektive 100 000 kr. Det högre beloppet avser överfarter där säkringen av densamma måste anpassas till kollektivtrafiken och den överenskommelse som finns med kollektivtrafikens företrädare och det lägre beloppet avser platser där det inte behövs en anpassning av säkringen för kollektivtrafiken. Det totala antalet cykelöverfarter som behöver byggas om har beräknats till 16 000, varav cirka en tredjedel kan antas behöva anpassas till kollektivtrafiken.

Det innebär att den av mig föreslagna ändringen kommer att innebära kostnader för främst kommunerna. För staten genom Trafikverket kommer kostnaderna att bli betydligt lägre. Kostnaden kommer att variera från kommun till kommun. Det går inte i dagsläget att ange exakt hur många överfarter som kommer att beröras och vilka åtgärder som kommer att behöva vidtas för att säkra dem i den mån som de inte tas bort. Detta kommer att vara möjligt att uttala sig om först efter det att översynen genomförts.

Alternativet till den av mig föreslagna regleringen är att utnyttja de möjligheter som i dag finns att genom lokal trafikföreskrift meddela avvikande reglering från huvudregeln i trafikförordningen för cykelöverfarter eller platser som är både cykelbana och körbana. Ett utnyttjande av denna möjlighet i större omfattning skulle visserligen på motsvarande sätt öka framkomligheten för cyklister, men eftersom det inte finns och skulle vara svårt att i dessa fall tillskapa bestämmelser som reglerar utformningen av dessa platser skulle trafiksäkerheten inte kunna tillgodoses på samma sätt. Ytterligare ett alternativ vore att avsluta gatan mot cykelbana, men det skulle innebära mycket dålig framkomlighet för andra fordonsförare och kräva omfattande ändringar. Ett annat alternativ vore slutligen att genomföra den av mig föreslagna författningsändringen men utan krav på lokal trafikföreskrift kopplad till krav på viss utformning. Lika med Transportstyrelsen menar jag dock att dessa krav är påkallade ur trafiksäkerhetssynpunkt särskilt sett mot bakgrund av de erfarenheter som finns från när reglerna för övergångsställe ändrades.

Sammanfattningsvis menar jag att den av mig föreslagna författningsändringen avseende cykelöverfarter med hänsyn till de fördelar förslaget medför för cyklisters framkomlighet utan att i nämnvärd grad påverka framkomligheten för andra fordon i förening med att

förslaget till följd av hänsynskravet på cyklister samt kravet på lokal trafikföreskrift i förening med vissa utformningskrav beaktar trafik-säkerhetsaspekter och ger förutsättningar för samverkan är det bästa alternativet även om det kommer att medföra kostnader för kommunerna och i viss mån även Trafikverket.

Vad avser förslaget innebär att det i framtiden ska bli möjligt att genom lokal trafikföreskrift besluta att en viss plats ska vara cykelgata medför detta förslag mer begränsade kostnader för kommunerna och eventuellt i något fall Trafikverket. Förutom kostnader för lokal trafikföreskrift och vissa administrativa kostnader är det vägmärkeskostnad som är aktuell. Ett vägmärke kostar cirka 3 000 kr. Det kommer att krävas minst två vägmärken och i vissa fall av synbarhetsskäl fyra märken. Den totala kostnaden per kvarterslängd kan enligt SKL uppskattas till 10 000 kr. Det är inte möjligt att uttala sig om den totala kostnaden då varje kommun fritt bestämmer i vad mån de vill utnyttja möjligheten.

Vad avser mitt förslag om möjlighet att införa cykelgator är lagändringen uppbyggd som ett frivilligt åtagande – en möjlighet. Eftersom fråga är om ett frivilligt åtagande aktualiseras inte finansieringsprincipen. Att ansvara för trafikmiljön faller redan i dag under det kommunala ansvaret och nu aktuellt förslag innebär ingen utvidgning av detta ansvar eller på något annat sätt ökade förpliktelser. Även bl.a. Trafikverket har ett ansvar för trafikmiljön i dag och inte heller myndighetens ansvarsområde utvidgas.

När det gäller förslaget om en ändring av reglerna vid cykelöverfarter innebär detta nya regler både vad avser villkoren för att anlägga dessa och för utformningen av dessa till följd av att det är angeläget att säkra dessa platser när väjningspliktsreglerna ändras. Till skillnad från tidigare kommer det att krävas beslut om lokal trafikföreskrift och för att sådana ska få beslutas måste därtill vissa krav på trafikmiljön vara uppfyllda. Vidare bygger förslaget på att det görs en översyn av nu existerande cykelöverfarter för att ta ställning till om de ska vara kvar eller inte och om de ska vara kvar om de måste åtgärdas. Kommunerna ansvarar redan i dag för att kommunens invånare har tillgång till en god och säker infrastruktur. Det skulle kunna hävdas att nu föreslagna ändring innebär, om än inte ett nytt åliggande för kommunerna eller en utvidgning av deras ansvar, i vart fall en höjning av ambitionsnivån vad avser anläggandet, utformningen och kraven på säkerhet vid cykelöverfarter. Med detta synsätt skulle finansieringsprincipen aktualiseras och resurserna mellan stat och kommun behöva omfördelas. Detta skulle

i så fall få ske genom en omfördelning inom ramen för det system för fördelning av ekonomiska resurser som i dag finns för infrastrukturåtgärder. Min bedömning är dock att finansieringsprincipen inte aktualiseras. Orsaken är att kommunerna redan i dag har ett ansvar för trafikmiljön och att denna är säker. I detta ansvar får enligt min uppfattning anses ingå att anlägga säkra cykelöverfarter och också att med jämna mellanrum se över trafikmiljön ur trafik-säkerhetssynpunkt och vid behov vidta åtgärder för att förbättra denna och göra den säkrare. Nu aktuellt förslag är alltså endast att se som en precisering och innebär inget annat än att den ambitionsnivå beträffande trafiksäkerhet vid aktuell typ av anläggningar som redan gäller kommer till direkt uttryck i en författning. Att ett sådant ansvar som nu kommer till direkt uttryck i författningstexten redan finns följer bl.a. av de principer om systemutformares ansvar som fastslås inom nollvisionen. Frågan faller också under Trafikverkets ansvarsområde beträffande åtgärder på vägar som är deras ansvar. Vidare skulle också kunna hävdas att även detta åtagande i viss mån är frivilligt då det ytterst är kommunerna som avgör om och hur många cykelöverfarter som ska anläggas och hur dessa exakt ska utformas.

10.6 Övriga konsekvenser

10.6.1 Den kommunala självstyrelsen

Mina förslag påverkar inte negativt den kommunala självstyrelsen. Tvärtom ligger mina förslag i linje med den kommunala självstyrelsen då de ryms inom ramen för redan existerande regler (t.ex. PBL) och nu existerande regionaliserade och decentraliserade planeringssystem.

10.6.2 Förenligheten med internationella åtaganden

Regleringen överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden, såsom internationella konventioner och i den mån det varit relevant EU-rätten.

10.6.3 Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Generellt torde mina förslag innebära att brottsligheten minskar och leda till preventiva effekter. Orsaken är främst att förslagen leder till en ökad tydlighet beträffande vad som gäller i en viss trafiksituation både för cyklister och för andra trafikanter. Förslagen bidrar också till bättre samverkan och därmed färre konflikter. Vidare framstår reglerna, särskilt mot bakgrund av att det till en del av dem kopplats vissa utformningskrav, som självklara i den givna situationen vilket även det torde höja regelefterlevnaden. Vad gäller mina bedömningar handlar de i de flesta fall om att vissa oklarheter i trafikmiljön bör byggas bort samtidigt som cyklistens framkomlighet på detta sätt ökar då han eller hon får en egen yta i trafikmiljön. Ett sådant sätt att hantera cykelinfrastrukturen ökar känslan av trygghet, stärker säkerheten, ökar framkomligheten och tillgängligheten, men utan att försämra samverkan med andra trafikanter. Som framgår av mina bedömningar har enligt tillgänglig forskning en korrekt och ändamålsenlig utformning av trafikmiljön större återverkningar i detta avseende eftersom cyklister generellt sett påverkas mer av trafikmiljöns utformning än av regler.

10.6.4 Betydelse för sysselsättning, offentlig service och små företags arbetsförutsättningar m.m.

Mina förslag påverkar inte offentlig service. Däremot skulle det kunna hävdas att mina förslag och framförallt bedömningar kan få återverkningar för sysselsättningen i olika delar av landet genom att satsningar på cykelinfrastruktur innebär ökade arbetsmöjligheter inom såväl sektorerna väg som drift- och underhåll. På sikt kan mina förslag och bedömningar efter hand som cyklingen ökar också leda till ökade arbetsmöjligheter inom cykelhandel och cykeltillverkning, men också behov av personal t.ex. vid cykelparkeringar. Ökad cykling kan även antas leda till en ökning av turismen och därmed ge positiva effekter för företag i den branschen. Hur detta kommer att få återverkningar i olika delar av landet är det för tidigt att uttala sig om.

Även små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags kan komma att påverkas. Orsaken är att satsningar på infrastruktur för cykel, vilket

jag bedömer behövs, om de realiseras kan antas kunna leda till större möjligheter även för mindre aktörer att delta i infrastrukturprojekt, i vart fall i de fall som de endast berör cykelinfrastruktur.

10.6.5 Betydelse för jämställdheten och de integrationspolitiska målen

Eftersom syftet med förslagen och mina bedömningar är att öka cyklingen och göra den säkrare för alla medborgare torde förslagen ha en positiv inverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor. Tillgänglig forskning och statistik visar att kvinnors och mäns resvanor ser olika ut. Genom åtgärder som förbättrar förutsättningarna för cykling kan det antas att denna kommer öka generellt, både bland män och bland kvinnor, vilket på sikt kan komma att utjämna eventuella skillnader i användningen av cykel.

Mina förslag och bedömningar har vad jag kan se inga direkta återverkningar på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Det kan dock antas att en generell ökning av cykling även kommer leda till ökad integration i det att även fler personer med utländsk bakgrund börjar cykla.

10.6.6 Andra konsekvenser

Mina bedömningar och förslag kommer även, vilket redogjorts för ovan, få positiva konsekvenser för folkhälsan och miljön. Orsaken är att ökad cykling kommer att innebära en ökad rörlighet i vardagen och därmed på sikt en bättre folkhälsa med minskade sjukvårdskostnader som följd och också förutsättningar för fler att förbli rörliga, aktiva och tillgängliga på arbetsmarknaden längre. Cykeln är också ett miljövänligt resealternativ. Cykeln orsakar inga utsläpp och inget buller och minskar trängseln i främst våra större städer. Vidare är cykeln i samverkan med kollektivtrafiken ytterligare ett sätt att bidra till ett miljövänligt resande.

Mina förslag och bedömningar tar också hänsyn till barnperspektivet och barns rätt till rörlighet i vardagen. Det är viktigt att barn tidigt börjar cykla. För detta krävs att det upplevs som tryggt att cykla och är säkert. Först om dessa förutsättningar är uppfyllda kommer vi se en ökad cykling bland barn. Detta är viktigt inte bara ur ett folkhälsoperspektiv utan också för att Sverige än bättre ska

leva upp till sina åtaganden enligt FN:s barnkonvention. Om fler barn cyklar finns också anledning att anta att de på ett annat sätt både i trafikundervisningen i skolan och i samhället engagerar sig i frågor som berör cykling och samhällsplanering och att vi på sikt kommer se en ökad regelkunskap.

Problemen som ska åtgärdas genom mina bedömningar och förslag har beskrivits utförligt i kap. 6–9. Där har också i viss mån i större utsträckning än här när så varit påkallat alternativa lösningar beskrivits liksom effekterna av att någon ändring inte sker. I de flesta fall har andra än kostnadsmässiga effekter varit avgörande för ställningstagandet till de olika alternativen. Detta gäller också särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och behovet av informationsinsatser. För den som vill ta del av dessa bedömningar hänvisas till kap. 6–9.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall

2 §

Till följd av att reglerna för cykelöverfarter i trafikförordningen ändras så att de påminner om de som gäller vid övergångsställe har jag ansett det lämpligt att samma regler bör gälla för flyttning av fordon vid cykelöverfarter som vid övergångsställen. Syftet med ändringen är att säkerställa att fordon som är uppställt i strid mot föreskrifter om stannande eller parkering på eller inom fem meter före en cykelöverfart kan flyttas.

11.2 Förslaget till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

3 kap. 6 §

Bestämmelsens andra stycke punkten 2 har fått en ny lydelse. Ändringen innebär en utvidgning av de fall som en cyklist kan frångå skyldigheten i första stycket i samma bestämmelse att använda cykelbanan om sådan finns och i stället välja att färdas på körbanan. Undantaget avser cyklar med mer än två hjul eller cyklar som drar en cykelkärra eller en cykel som har en sidvagn kopplad vid sidan, dvs. utrymmeskrävande cyklar, för vars bredd många cykelbanor i dag inte är dimensionerande.

En liknande bestämmelse finns redan för trehjuliga mopeder klass II, men i det fallet är huvudregeln att de ska föras på körbanan.

Regeln är fakultativ, dvs. det är inte obligatoriskt att använda cykelbanan. Cyklar av nu aktuellt slag får föras på körbanan, även om cykelbana finns, om särskild försiktighet iakttas och det är lämpligare med hänsyn till fordonets bredd. För att körbanan ska få väljas måste dock cykeln ha mer än två hjul eller dra en cykelkärra eller ha en sidvagn kopplad vid sidan.

Poängteras bör att tillkopplade cykelkärror och sidvagnar enligt 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner inte är ett särskilt fordon. Regeln omfattar alltså endast fordonet cykel.

Bestämmelsen som tidigare stod i 3 kap. 6 § andra stycket 2 trafikförordningen flyttas till en ny tredje punkt i samma stycke.

3 kap. 12 §

Det införs ett nytt andra stycke i bestämmelsen som begränsar skyldigheten i första stycket 1–4 att använda vägrenen. Ändringen innebär egentligen enbart att vad som tidigare redan gällt enligt uttalandena i förarbetena till bestämmelsen kommer till uttryck direkt i lag och innebär således ingen egentlig ändring av rättsläget.

Skyldigheten att använda vägrenen gäller endast om denna är av tillräcklig bredd och i övrigt är lämplig att använda. Som exempel på situationer där det kan vara möjligt att vid färd med fordon som nämns i paragrafens första stycke 1–4 att inte använda vägrenen kan nämnas när denna är för smal, dåligt underhållen, vid vägarbeten i vägrenen eller till följd av is eller snö inte är farbar. Nu aktuell uppräkning är inte uttömmande och det kan förekomma andra situationer där vägrenen inte kan anses vara av tillräcklig bredd eller i övrigt lämplig att använda. Undantaget är dock endast tillämpligt när bristen på framkomlighet och olägenheten är kopplad till vägrenens utformning eller underhållet av denna eller till att det finns ett objekt på denna som utgör ett hinder och en olägenhet för framkomligheten. När regeln närmare kan bli aktuell att tillämpa får avgöras i praxis.

Den som bryter mot 3 kap. 12 § första stycket trafikförordningen uppsåtligen eller av oaktsamhet kan enligt 14 kap. 3 § och 14 kap. 6 § dömas till penningböter. Skäl att ändra denna bestämmelse saknas. Det bör dock påtalas att antalet situationer då en förare av fordon kan gå fri från ansvar utökats genom den föreslagna ändringen.

Tidigare andra–tredje stycket har till följd av ändringen flyttats till ett nytt tredje och fjärde stycke i bestämmelsen.

3 kap. 12 a §

Bestämmelsen är ny. Enligt gällande rätt är det inte tillåtet för en cyklist att använda gångbanan, jämför 3 kap. 6 § trafikförordningen. Genom nu föreslagen bestämmelse förses denna regel med ett undantag för en viss grupp av cyklister. Undantaget omfattar endast barn till och med det år de fyller åtta år. Till och med denna ålder ska barn vid färd med cykel, om cykelbana saknas få använda gångbanan.

Varken barnet eller person i barnets sällskap kan dömas till ansvar för brott mot regeln.

3 kap. 21 §

I 3 kap. 21 § införs ett nytt fjärde stycke till följd av den ändring som föreslås beträffande cykelöverfarter. Enligt fjärde stycket gäller första och andra stycket inte cyklande och förare av moped klass II som ska korsa en körbana eller cykelbana på en cykelöverfart. Det innebär att väjningsplikten i denna situation inte längre gäller för dessa trafikanter.

3 kap. 59 §

I 3 kap. 59 § införs ett nytt andra stycke med en erinran om vad som gäller beträffande väjningsplikt på cykelgata. Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 58 § andra stycket trafikförordningen.

3 kap. 61 §

Andra stycket i bestämmelsen ändras så att en förare mot cyklande och förare av moped klass II som färdats ut på eller just ska färdas ut på en obevakad cykelöverfart har väjningsplikt. Ändringen innebär att reglerna vid obevakade cykelöverfarter blir enhetliga och inte varierar med t.ex. var cykelöverfarten är belägen. Bestämmelsen motsvarar vad som i dag gäller vid obevakade övergångsställen.

En förare som bryter mot bestämmelsen kan dömas till ansvar jämlikt 14 kap. 3 § och 14 kap. 6 § trafikförordningen. Bestämmelserna behöver inte ändras.

6 kap. 6 §

Bestämmelsen ändras till följd av att reglerna om väjningsplikt vid obevakade cykelöverfarter ändras. Bestämmelsens nuvarande lydelse är mindre väl förenlig med att väjningsplikten för cyklister och förare av moped klass II tas bort. Företrädesrätten är dock liksom för gående och generellt inte ovillkorlig utan cyklister och mopedförare har trots företrädesrätten vissa skyldigheter när de ska färdas ut på en cykelöverfart. Cyklande och mopedförare som avses ska innan de färdas ut på överfarten, oaktat om den är bevakad eller obevakad, sakta ned och ta hänsyn till avståndet och hastigheten hos de fordon som närmar sig överfarten. Motsvarande bestämmelse för gående vid övergångsställen finns i 7 kap. 4 § trafikförordningen. Bestämmelsen är inte förenad med ett straffansvar då fråga är om en allmän hänsynsregel.

8 kap. 1 a §

Bestämmelsen är ny. Genom bestämmelsen införs en möjlighet att inrätta en ny typ av gata, cykelgata. På gatan ska trafikanterna samverka på cyklisternas villkor. Till cykelgatan är kopplat vissa trafikregler.

I trafikförordningen införs en ny bestämmelse, 8 kap. 1 a §.

På en cykelgata ska motordrivna fordon anpassa sin hastighet till cykeltrafiken. Bestämmelsen är en allmän hänsyns- och samverkansregel och inte en bestämmelse kopplad till en hastighetsgräns. Syftet är att övrig fordonstrafik ska anpassa sig till cyklisternas trafikrytm. Något straffansvar är inte kopplat till denna del av bestämmelsen.

Fordon får på en cykelgata inte parkeras på någon annan plats än särskilt anordnade parkeringsplatser. Bestämmelsen har sin motsvarighet i dagens bestämmelser för gågata och gångfartsområde i 8 kap. 1 § trafikförordningen. Undantag från denna bestämmelse kan meddelas med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 16 trafikförordningen.

Förare som från en väg kör in på en väg som är cykelgata har väjningsplikt mot fordon på cykelgatan föraren kör in på. Bestämmelsen innebär att en cykelgata blir att jämställa med en huvudled.

Cyklister får färdas i bredd på en cykelgata men den allmänna regeln i 6 kap. 1 § trafikförordningen om att det endast får ske om det kan göras utan fara eller olägenheten för trafiken i övrigt gäller.

Vidare ändras rubriken till kapitel 8 trafikförordningen så att det framgår att kapitlet även innehåller bestämmelser om cykelgata.

10 kap. 1 §

Till följd av att en ny typ av gata införts, cykelgata, har andra stycket punkten 2 ändrats så att det av denna framgår att det får meddelas särskilda trafikregler genom lokala trafikföreskrifter innebärande att en viss väg eller vägsträcka eller samtliga vägar inom ett område ska vara cykelgata.

Vidare ändras punkten 4 i samma stycke så att det blir möjligt att förklara att en viss plats ska vara cykelöverfart genom en särskild trafikregel. Ändringen är en följd av de nya regler som ska gälla vid cykelöverfarter. För att en plats ska få förklaras vara cykelöverfart måste vissa krav som framgår av den nya bestämmelsen, 10 kap. 9 b § trafikförordningen, vara uppfyllda.

Slutligen ändras punkten 16 i samma stycke så att det genom särskilda trafikregler blir möjligt att på en cykelgata meddela förbud mot att stanna eller parkera fordon eller ge tillåtelse att stanna eller parkera fordon med avvikelse från 8 kap. 1 a § trafikförordningen.

10 kap. 9 b §

Bestämmelsen är ny. För att en plats enligt 10 kap. 1 § andra stycket punkten 4 ska få förklaras vara cykelöverfart måste vissa krav koppelade till överfartens och den omgivande trafikmiljöns utformning vara uppfyllda. Platsen ska dels vara avsedd att användas av cyklande och förare av moped klass II för att korsa en körbana eller cykelbana, dels ska trafikmiljön vara utformad så att det säkras att fordon inte förs med högre hastighet än 30 kilometer i timmen eller överfarten vara bevakad. Bestämmelsen är utformad med förebild i 10 kap. 8 § trafikförordningen som avser gångfartsområde och

avsedd att säkra att cykelöverfarter endast anläggs på platser där det är lämpligt och cyklister och förare av moped klass II behov av säkerhet kan tillgodoses. Hur den närmare utformningen ska ske är upp till den enskilde vägghållaren att avgöra, så länge syftet tillgodoses.

14 kap. 3 §

Bestämmelsen har ändrats så att det av 1 f framgår att förare av ett motordrivet fordon som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelsen om väjningsplikt i 8 kap. 1 a § 3 döms till penningböter.

14 kap. 6 §

Bestämmelsen har ändrats så att det av första stycket 1 d framgår att förare av ett fordon som inte är motordrivet och sådan trafikant som avses i 1 kap. 4 § första stycket som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelsen om väjningsplikt i 8 kap. 1 a § 3 döms till penningböter.

11.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner

2 §

Till följd av att cykelgata införs genom 8 kap. 1 a § trafikförordningen införs en ny beteckning i bestämmelsen, cykelgata. Med cykelgata avses en väg eller vägsträcka som enligt lokal trafikföreskrift ska vara cykelgata och som är utmärkt med vägmärke för cykelgata.

Till följd av ändringarna beträffande reglerna om cykelöverfart ändras betydelsen av begreppet cykelöverfart till en plats som enligt lokal trafikföreskrift ska vara cykelöverfart och som anges med vägmarkering eller vägmärke. Cykelöverfarter ska fortfarande kunna vara bevakade eller obevakade enligt tidigare gällande definition.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Lars Ahlman, Sveriges Kommuner och Landsting, expert i Cyklingsutredningen

Finansiering av förslag till ändrade trafikregler vid cykelöverfart

Det finns enligt min uppfattning goda skäl, att som utredningen föreslår, ändra reglerna om väjningsplikt så att cyklande eller förare av moped klass II på cykelöverfart ges "företräde" i förhållande till fordon som ska korsa denna. Även villkoret att överfarten ska säkras till 30 km/tim är vällovligt.

Genom den kostnadsuppskattning som SKL gjort, vilken grundar sig på uppgifter från ett antal kommuner överfört på landet som helhet, kan konstateras att totala kostnaden för kommunerna i landet att genomföra utredningens förslag är knappt 3 miljarder kronor. Summan är baserad på det antal överfarter, ca 16 000, som de facto skulle behöva byggas om efter en översyn av befintliga.

I utredningen anges att förslaget är tänkt att börja gälla 1 juli 2016. För att fortsätta satsningen med att ge prioritet åt cykeltrafiken är det angeläget att förslaget så fort som möjligt träder ikraft. Mot detta står den ekonomiska realiteten i kommunerna, där krav på pengar till infrastruktur konkurrerar med nödvändiga kostnader för den mjuka sektorn. Att på så kort tid som fram till halvåret 2016 få fram 3 miljarder kronor till ombyggnad av cykelöverfarter – i konkurrens med utbyggnad av cykelnätet generellt – låter sig helt enkelt inte göras.

I utredningen talas om att det i den övergripande infrastrukturplaneringen, den fysiska planeringen och den ekonomiska planeringen, måste göras val som innebär en fortsatt satsning på cykelinfrastrukturen. Här skiljer sig inte utredarens uppfattning från min. Men att beräkna satsningar i de s.k. länsplanerna under den närmaste tiden till endast 800–1 000 miljoner kronor, är enligt min uppfattning inget som kan kallas satsning på cykelinfrastruktur från

statens sida. Mot bakgrund av att man får förmoda att även staten är intresserad av en satsning på cykelinfrastruktur i kommunerna håller jag inte med om att finansieringsprincipen inte är tillämplig. Som framgår av utredningen gäller den kommunala självstyrelsen fullt ut när det gäller valet att anlägga cykelöverfarter eller inte. Som jag ser det är det emellertid en nationell angelägenhet att cykelinfrastrukturen prioriteras och görs trafiksäker eftersom det ytterst har betydelse för miljön och folkhälsan.

Jag delar sålunda inte utredningens uppfattning utan det finns starka skäl för staten att bidra till ett snabbt genomförande av föreslagna ändring av reglerna vid cykelöverfart genom att tillskjuta medel för ombyggnad.

Lokala trafikföreskrifter om cykelöverfart

Utredningens förslag att ett beslut om lokal trafikföreskrift (LTF) ska krävas för att kunna anlägga en cykelöverfart är enligt min uppfattning dåligt underbyggt. I utredningen sägs att man har samma uppfattning som Transportstyrelsen, nämligen att detta är påkallat mot bakgrund av de erfarenheter som finns från när reglerna för övergångsställe ändrades. Utan att redovisa på vilket sätt kommunernas handläggare, beslutsfattare och politiker har agerat i arbetet med övergångsställen eller hur ett formellt beslut med stöd av trafikförordningen skulle göra någon skillnad på det som Transportstyrelsen upplevt negativt, föreslår utredningen här att en omfattande byråkrati ska införas.

Det motiv som framskymtar på varför LTF för cykelöverfarter ska finnas innebär att det i utredningen anges att liknande krav redan finns exv. beträffande gångfartsområde. Motivet – som möjligen kan motivera LTF för gångfartsområde – är att i det fallet innebär LTF en möjlighet att göra undantag från de trafikregler som gäller i ett gångfartsområde. Någon möjlighet att göra undantag från trafikreglerna för cykelöverfarter har inte föreslagits av utredningen. Kravet på LTF framstår därför som en högst onödig regel som ökar byråkratin i samhället.

Kommunerna har nyligen tvingats ta nya beslut gällande ca 100 000 LTF för att passa in i trafikförordningens ändrade bestämmelser. Detta har naturligtvis varit ett omfattande och resurskrävande arbete men som ändå till viss del kunnat motiveras av sakliga skäl. När nu utredningen föreslår att kommunerna åter igen ska tvingas

besluta en stor mängd LTF, har det inte kunnat redovisas något relevant skäl till denna ordning. Enligt min uppfattning kommer dessutom regeringens mål om minskad regelhantering verkligen på skam i detta fall.

Eftersom cykelöverfarter och övergångsställen i stor omfattning lokaliseras intill varandra kommer det att uppstå ett ologiskt förhållande genom att cykelöverfarten men inte övergångsstället omfattas av beslut om LTF. Eftersom Transportstyrelsen har (negativa) synpunkter på hur kommunerna hanterat regeländringen vid övergångsställen ser jag en uppenbar risk i att man, med samma logik som vid cykelöverfarter, framöver kommer att föreslå att anläggande av övergångsställen också ska omfattas av LTF.

Att utforma och trafiksäkra gator ingår i den kommunala kompetensen att besluta om, jag delar därför inte utredningens förslag i att LTF ska beslutas för cykelöverfarter.

Malmö 2012-09-24

Lars Ahlman
Expert i Cyklingsutredningen

Kommittédirektiv



Översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv

Dir.
2010:93

Beslut vid regeringssammanträde den 9 september 2010

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över de regler som påverkar förutsättningarna för att cykla. Översynen ska syfta till att öka cykeltrafiken och göra den säkrare. Utredaren bör i första hand se över de bestämmelser som reglerar planering och utformning av trafikmiljön samt trafikreglerna för cykeltrafik. Vidare bör utredaren se över de regler och andra förutsättningar som påverkar cykelparkering och möjligheten att ta med cykel på tåg och buss. Uppdraget kan dock om utredaren finner det relevant även omfatta andra regler och förutsättningar som är viktiga i detta sammanhang.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2012.

Bakgrund

Cykeln är ett transportmedel med många fördelar. Åtgärder som leder till ökat resande med cykel bidrar till att nå ett flertal samhällsmål. Ökad cyklism bidrar till att minska resandets miljöpåverkan, ger minskad trängsel och positiva effekter på folkhälsan. Regeringens uppfattning är att cykeln ska vara ett attraktivt alternativ för en del av eller hela resan. För att åstadkomma detta krävs insatser inom en rad områden – bl.a. reglering, infrastruktur, samverkan, kunskapsuppbyggnad och kommunikation.

Cyklning har fått ett ökat fokus i den trafikslagsövergripande nationella planen för utveckling av transportsystemet. Detta gäller även i länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Åtgärder som föreslås i planerna är bl.a. nya cykelvägar längs statliga vägar, statsbidrag till kommunala cykelvägar, skyltningsåtgärder och cykelparkeringar.

Ytterligare initiativ krävs dock för att nå målet om en ökad och samtidigt säkrare cykling. Fyra perspektiv är viktiga i detta sammanhang;

1. Ökad vardagscykling. Cykling är en viktig del av den lokala resan. Cykling bör dock få en förstärkt roll som en naturlig del i planeringen av transportsystemet även från ett regionalt och nationellt perspektiv.
2. Ökad cykling för rekreation och turism. Fler attraktiva och bilfria cykelleder kan bl.a. ge betydelsefulla bidrag till lokal utveckling på landsbygden.
3. Förbättrad hälsa genom ökad cykling. Hälsa genom ökad fysisk aktivitet är en ny dimension i transportpolitiken där cykling har en nyckelroll.
4. Minskat antal dödade och allvarligt skadade i cykelrelaterade olyckor. Detta utgör en särskild utmaning mot bakgrund av ambitionen att öka cyklingen. 2009 skadades 5 200 personer allvarligt i vägtrafiken varav ca 1 900 cyklister. Omkring 30 personer omkommer årligen i cykelolyckor.

Utredningsbehov

Det finns ett behov av att utreda hur förändrade regler kan bidra till målen om ökad och säker cykeltrafik. Att åstadkomma ökad tillgänglighet för cyklister är centralt i detta sammanhang. Det kan, mot bakgrund av den stora satsningen på utvecklingen av bilresandet sedan 1950-talet, antas att bilen ofta varit i fokus vid utveckling av regler. Det finns därför skäl att se över vissa regler från ett cyklingssperspektiv. De regler som i första hand bör vara föremål för en sådan översyn är de bestämmelser som reglerar trafiken, bestämmelser som gäller övergripande planering, detaljplanering och utformning av trafikmiljön samt drift och underhåll av cykelinfrastruktur.

En ökad cykeltrafik ställer högre krav på samspel mellan trafikanter och på kunskap om och efterlevnad av trafikregler för att undvika att det uppstår onödig irritation och incidenter på gång- och cykelvägar, i korsningar etc. Det finns därför ett behov av att analysera hur man kan åstadkomma ett gott samspel cyklister emellan och mellan cyklister och andra trafikanter. Samspelet med gångtrafikanter är här särskilt viktigt. Som en del i detta är det nödvändigt att utreda hur regelefterlevnaden bland cyklister kan öka. Regeringens utgångs-

punkt är att ett gott samspel och en god regelefterlevnad är en förutsättning för att nå trafiksäkerhetsmålen.

Vid en översyn av reglerna för cykeltrafik är det väsentligt att beakta att den största delen av befolkningen någon gång cyklar. Samtidigt har trafikmiljön blivit allt mer komplex i takt med att trafiken växer. Cykeln är viktig inte minst för barns rörlighet. För att främja målet att barn själva ska kunna använda sig av transportsystemet är det väsentligt att analysera och beakta barns förutsättningar att förstå och tillämpa regler. I detta sammanhang finns det därför även ett behov av att utreda hur utbildning, fortbildning och spridning av befintliga och nya regler för cykeltrafiken kan utvecklas.

Det är viktigt att det finns attraktiva cykelparkeringar vid stationer och andra knutpunkter i syfte att stödja en ökning av resor med cykel i kombination med kollektivtrafik. Boverket redovisade våren 2010 ett regeringsuppdrag att utarbeta tydliga anvisningar om hur cykelparkeringar ska hanteras i den fysiska planeringen. Detta arbete behöver följas upp och utvecklas vidare, genom att bl.a. ytterligare klargöra kravet på och ansvaret för cykelparkering vid stationer. Även frågan om förutsättningar för att ta med cykel på tåg och buss behöver ägnas fortsatt uppmärksamhet.

Uppdraget

En särskild utredare ska i syfte att åstadkomma en ökad och säkrare cykeltrafik se över de regler som påverkar förutsättningarna för cykling. Syftet är också att öka trafiksäkerheten för cyklister samt för gående i förhållande till cyklister och i övrigt att förbättra samspelet mellan cyklister och andra trafikanter. Utredaren bör i första hand se över de bestämmelser som reglerar planering och utformning av trafikmiljön samt trafikreglerna för cykling. Vidare bör utredaren se över regler och andra förutsättningar som påverkar cykelparkering och möjligheten att ta med cykel på tåg och buss. Uppdraget kan dock om utredaren finner det relevant även omfatta andra regler och förutsättningar som är viktiga i detta sammanhang.

Utredaren bör särskilt uppmärksamma förhållanden där tillgängligheten för cyklister kan komma i konflikt med trafiksäkerheten. I uppdraget ingår även att utreda hur utbildning, fortbildning och spridning av befintliga och nya regler för cykeltrafiken kan utvecklas.

Utredaren ska analysera om de regler och de förutsättningar som gäller vid genomförande av transportpolitiken får genomslag vid utformning av trafikmiljön. En fråga i detta sammanhang är om det finns möjligheter i regelverket som väghållarna av olika skäl i dag inte använder vid utformning.

Utredaren ska överväga och lämna eventuella förslag till författningsändringar. Utredningen ska i första hand omfatta regler för cyklister men där det är motiverat även regler för andra trafikanter. Då det till stora delar är ett kommunalt ansvar att utforma och finansiera cykelinfrastruktur ska utredaren ta hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Utredaren ska även beakta de konventioner om vägtrafik, vägmärken och signaler som Sverige har anslutit sig till. Utredaren ska genomföra uppdraget i nära samarbete med berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2012. Utredaren kan dock lämna delrapporter om detta bedöms vara lämpligt.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Cyklingsutredningen
(N 2010:08)**

**Dir.
2011:109**

Beslut vid regeringssammanträde den 15 december 2011

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 september 2010 kommittédirektiv om översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv (dir. 2010:93). Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 1 maj 2012.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 oktober 2012.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagar skydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadslag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]
- Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]

- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartszoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]
- AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]
- Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. [60]
- Förstärkt försäkringstagarskydd. [64]
- Skatteincitament för forskning och utveckling. [66]
- Förvaltare av alternativa investeringsfonder. [67]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]

Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]

Kvinnor och barn i rättens gränsländ. [45]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]

Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]

Mål för rovdjuren. [22]

Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]

Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]

Näringsdepartementet

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]

Nationella patent på engelska? [19]

Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]

Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]

Dammsäkerhet
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]

Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]

Små företag – stora möjligheter med it. [63]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. [68]

Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. [70]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]

Nya villkor för public service. [59]

Läsandets kultur. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak
Arbete, utveckling, trygghet. [31]

Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. [62]

Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. [69]