

Elsparkcyklar från ett policyperspektiv

Elsparkcyklar har potential att kunna bidra till positiva effekter i samhället. Men med friflytande elsparkcyklar följer också nya utmaningar. En del av dessa är relaterade till regelverk och policy.

Jenny Lundahl och Susanne Stenberg, RISE

Om eSPARK

Elsparkcyklar har blivit en vanlig syn i stadsmiljön, vilket har lett till både positiva och negativa reaktioner. Det finns en mångsidig opinion om hur de bör hanteras och hur de kan regleras. Vilken roll de har i ett transporteffektivt och mer hållbart samhälle är fortfarande en öppen fråga.

Forskningsprojektet eSPARK är finansierat av Energimyndigheten. Det försöker att svara på de frågor som diskuteras bland stadsplanerare, politiker och forskare. Projektet bidrar med faktaunderlag och kunskap om elsparkcyklars roll i det fossilfria transportsystemet genom en analys av tre olika perspektiv: användningsmönster, resursanvändning samt policy som styrmedel. Här i denna text fokuserar vi på policyperspektivet.

Analysen är avgränsad till att studera så kallade *friflytande* elsparkcyklar. Det betyder elsparkcyklar som företag tillhandahåller som en mobilitetstjänst och som användare kan hämta på en plats och efter användning lämna på en annan plats (tidigare i princip på valfri plats, men numera är den möjligheten något mer begränsad i och med ändrade parkeringsregler som infördes i september 2022).

Om policyarbetet i projektet – översikt

I policyarbetet söker vi kunskap om hur friflytande elsparkcyklar uppfattas, regleras och hanteras. Detta för att förstå nuläge och utgå från faktiska exempel men också för att fördjupa analysen om hur elsparkcyklar för uthyrning kan bidra till ett mer hållbart och transporteffektivt samhälle. Vi har studerat regelverk, policyer och styrmedel för elsparkcyklar i ett urval av svenska och europeiska städer.

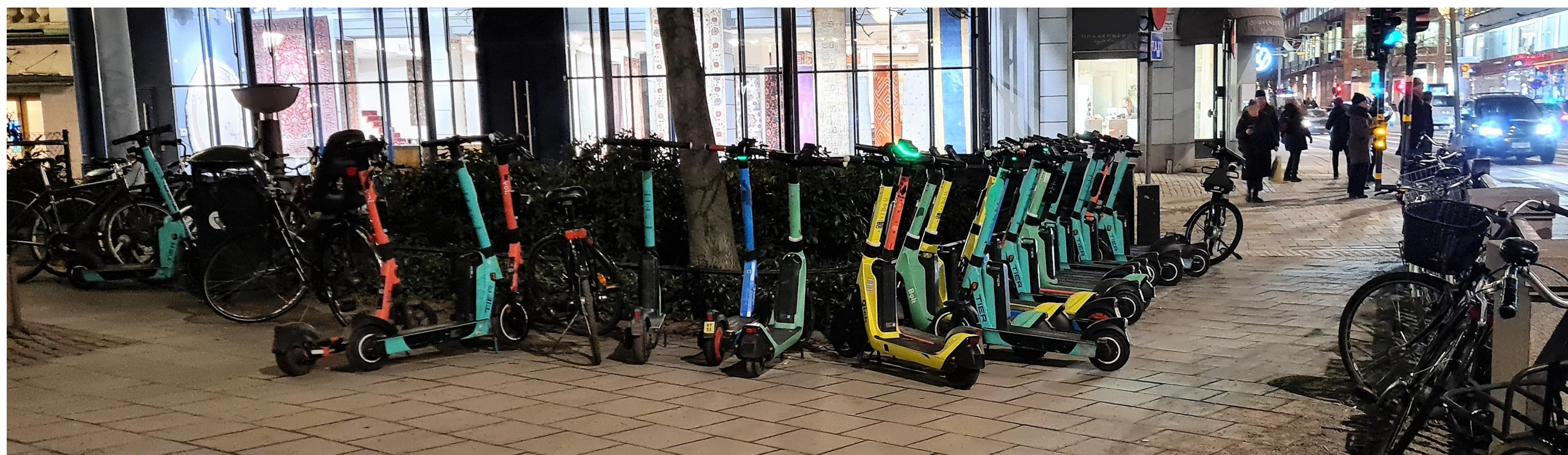
I vår analys av styrmedel och policyer har vi genomfört dels litteraturstudier, dels intervjuer och möten med operatörer och stadsrepresentanter.

Litteraturgenomgången har omfattat rättskällor (lagstiftning, förarbeten, praxis och doktrin m.m.), rapporter och publikationer, kommuners officiella dokument och hemsidor, samt nyhetsartiklar m.m.

Vi har inhämtat information om elsparkcykelhanteringen i Stockholm, Göteborg, Mölndal och Malmö genom projektets referensgrupp bestående av representanter från dessa kommuner samt elsparkcykeloperatörer.

Information om vissa europeiska städers regler och policyer har också inhämtats vid medverkan i en internationell workshop om geofencing för elsparkcyklar, anordnat av projektet GeoSence, och ett event för nätverket POLIS i november 2021 samt vid ett antal rundabordsamtal om hantering av mikromobilitet som Drive Sweden och RISE anordnade under 2022. Vi medverkade också i ett webinarium om framgångar inom mikromobilitet i Skandinavien i oktober 2021. På Transportforum den 16–17 juni 2022 arrangerade vi dels ett föredrag om policyarbetet i eSPARK under en session om hantering av friflytande elsparkcykel-tjänster, dels en workshop för erfarenhetsutbyte om elsparkcykelhantering. Vi har även samverkat med andra projekt som jobbar med elsparkcykel-frågor, vilket har bidragit till ytterligare kunskap till policyarbetet och även spridning av information från projektet. Läs mer om detta på nästa sida.

I eSPARK utvärderar vi elsparkcyklarnas roll i det fossilfria transportsystemet utifrån tre olika perspektiv: 1) användningsmönster, 2) resursanvändning och 3) policy & styrmedel. Här i denna text fokuserar vi på policyarbetet i projektet.



Projektet **eSPARK** undersöker elsparkcyklarnas roll i det fossilfria transportsystemet. Projektet pågår under tiden januari 2021-juli 2023 och finansieras av Energimyndigheten. Projektgruppen består av Chalmers (koordinator) och RISE samt en referensgrupp bestående av Transportstyrelsen, Voi och Tier samt kommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö, Mölndal.

Läs mer om projektet här:
www.ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/espark-utvardering-av-elsparkcyklars-roll-i-det-fossilfria-transportsystemet

Utbyte med andra projekt

Under projektets gång har vi haft kunskapsutbyte med flera andra projekt. Exempelvis har vi haft utbyte med projektet *GeoSense*, som har ett case om geofencing av elsparkcyklar i München. Vi deltar också i *Nätverk mikromobilitet* som har kvartalsvisa rundabordssamtal om mikromobilitet (anordnas av Drive Sweden och RISE). Vi har även haft utbyte med projektet *Kraftsamling runt städernas digitala infrastruktur för mobilitet* (eller *DigInfra*) om digital regelgivning och infrastruktur för elsparkcyklar. Vi har därtill haft kunskapsutbyte kring legala frågor för hantering av elsparkcyklar inom ramen för ett konsultuppdrag som vi på RISE genomförde tillsammans med Trivektor AB för Göteborgs stad under perioden december 2021- januari 2022. Vi medverkade hösten 2022 på ett försäkringsrättsligt seminarium på Göteborgs Universitet som fokuserade på elsparkcyklar och ersättningsfrågor.

Workshop: Erfarenhetsutbyte om elsparkcykelhantering

På Transportforum i Linköping i juni 2022 bjöd vi in till en workshop för erfarenhetsutbyte om elsparkcykelhantering. Här deltog representanter från bland annat Transportstyrelsen, kommuner, elsparkcykeloperatörer, VTI, KTH, Sveriges motorcyklister, RISE, Folksam och tidigare NTF. Deltagarna reflekterade kring nuläget och hur utvecklingen har sett ut sedan elsparkcyklarna gjorde inträde i svenska städer. Vi diskuterade bland annat hur man kan förbättra parkeringen och öka säkerheten, vilka resor elsparkcyklarna ersätter och om de bidrar till ett mer hållbart transportsystem. Flera deltagare uttryckte att debatten är polariserad och att vi ännu inte vet vilken roll elsparkcyklarna kommer att ha i morgondagens transportsystem. Vi pratade också om trafik-säkerhet och olyckor, och om det finns några skillnader vad gäller olyckor med privatägda respektive hyrda elsparkcyklar.

Webbinarium

I maj 2023 bjöd projektet in till ett publikt webinarium med titeln *Elsparcyklar: ett ohållbart samhällsproblem eller vägen mot framtidens mobilitet?* Vi presenterade då preliminära resultat från projektets alla delar. Avseende delen policy & styrmedel berättade vi vilka regelverk som finns på nationell och lokal nivå som är av betydelse för situationen kring elsparkcyklarna, och därefter presenterade vi vilka olika policyinstrument utöver reglering som används i svenska och europeiska städer för att försöka styra mot en säker och hållbar användning av elsparkcyklar. Vi lyfte att städer behöver förstå hur regleringar påverkar användning och livslängd av elsparkcyklar. Vi tog upp att det går att kombinera policyinstrument med andra åtgärder, till exempel att göra anpassningar av den fysiska infrastrukturen, för att styra mot en bättre situation.

Vi ställde frågor via Mentimeter för att engagera publiken och få input till projektet. Avseende policy och styrmedel ställde vi två frågor:

Fråga: Bör elsparkcyklar ha en egen fordonskategori?
Vi fick in 27 svar, varav 12 "ja, 7 "nej" och 8 "kanske".

Fråga: Vilka är de bästa verktygen för att reglera elsparkcyklar?

Här svarade 15 personer – med fritext eftersom det inte fanns några fasta svarsalternativ:

- "Upphandling"
- "Gemensam EU reglering för fordonskraven Anpassad lagstiftning för delade fordon"
- "Tydliga villkor och samarbete med operatören Tillstånd för hyrsystem"
- "Upphandling och samarbete i kombination Samverkan med elsparkcykelbolagen"
- "Tillstånd och löpande dialog med företagen Tillstånd och avgift för hyrsystem"
- "Bolagen och kommunerna har olika intressen. Ökad användning kontra att det ska fungera"
- "Dynamisk fleet size baserat på användning Ordningslagen ger goda möjligheter att reglera platsanvändningen, den nya parkeringslagstiftningen var lite onödig. Vill man styra mot större områden, vissa fordon etc. är upphandling bättre"
- "I dagsläget hade upphandling underlättat mycket men inte det självklara verktyget"
- "Begränsa antalet ett tag till användning och marknad stabiliserats. De möjligheter dessa har bidrag till behöver finnas kvar med bibehållen enkelhet och tillgänglighet"
- "Upphandling. Behövs också fler parkeringsytor och parkeringsställ."

Fordonsregler och trafikregler – en översikt (Sverige)

Nationell nivå

- Fordons- och trafikregler ligger till grund för hur elsparkcyklar kategoriseras (en elsparkcykel räknas i Sverige som en cykel) och hur de får användas (samma trafikregler gäller som vid cykling).
- Men användarna hanterar dem inte som "vanliga" cyklar (de körs på trottoarer, de parkeras olämpligt etc.).
- Det är polisens uppdrag att övervaka att trafikregler följs.
- Särskilda parkeringsregler infördes i september 2022.

Lokal nivå

- Kommuner har långtgående mandat att besluta om lokala trafikregler som kompletterar/ersätter de generella trafikreglerna i trafikförordningen.
- Men de kan inte reglera elsparkcyklar särskilt, eftersom lagstiftningen inte skiljer på elsparkcyklar och "vanliga" cyklar. (Exempelvis skulle förbud och begränsningar omfatta alla slags cyklar.)
- En kommun får flytta felparkerade cyklar som utgör fara eller hindrar trafiken.



Hur ser lagstiftningen ut?

I Sverige har vi fordonsregler som ligger till grund för hur elsparkcyklar kategoriseras (som cykel) och trafikregler som bestämmer hur de får användas (samma trafikregler gäller som vid cykling, dock infördes särskilda parkeringsregler som i huvudsak träffar just elsparkcyklar fr.o.m. den 1/9 2022). Olika fordonslag kan ha olika trafikregler. Det har därför betydelse vilket fordonslag elsparkcykeln hör till. Transportstyrelsen har utrett frågan och landat i att det inte bör införas en separat fordonsklass för elsparkcyklar.

Elsparkcyklar ska användas enligt samma trafikregler som för cykel. Men användarna hanterar inte dem som "vanliga" cyklar (de körs på trottoarer, parkeras olämpligt etc.). Det är polisens uppdrag att övervaka att trafikregler följs. Polisen har dock begränsade resurser. Kommuner får besluta om lokala trafikregler som kompletterar eller ersätter de generella trafikreglerna i trafikförordningen. Men de kan inte reglera elsparkcyklar särskilt genom lokala trafikregler när fordonslagstiftningen inte skiljer på elsparkcyklar och "vanliga" cyklar. (Exempelvis skulle förbud och begränsningar komma att omfatta alla slags cyklar.) Det finns en möjlighet för kommuner att flytta felparkerade cyklar som utgör fara eller hinder i trafiken.

Relevant lagstiftning är också ordningslagen som reglerar allmän säkerhet och ordning på offentlig plats samt upphandlingsregelverket som styr offentliga inköp.

Policyinstrument som används i olika städer

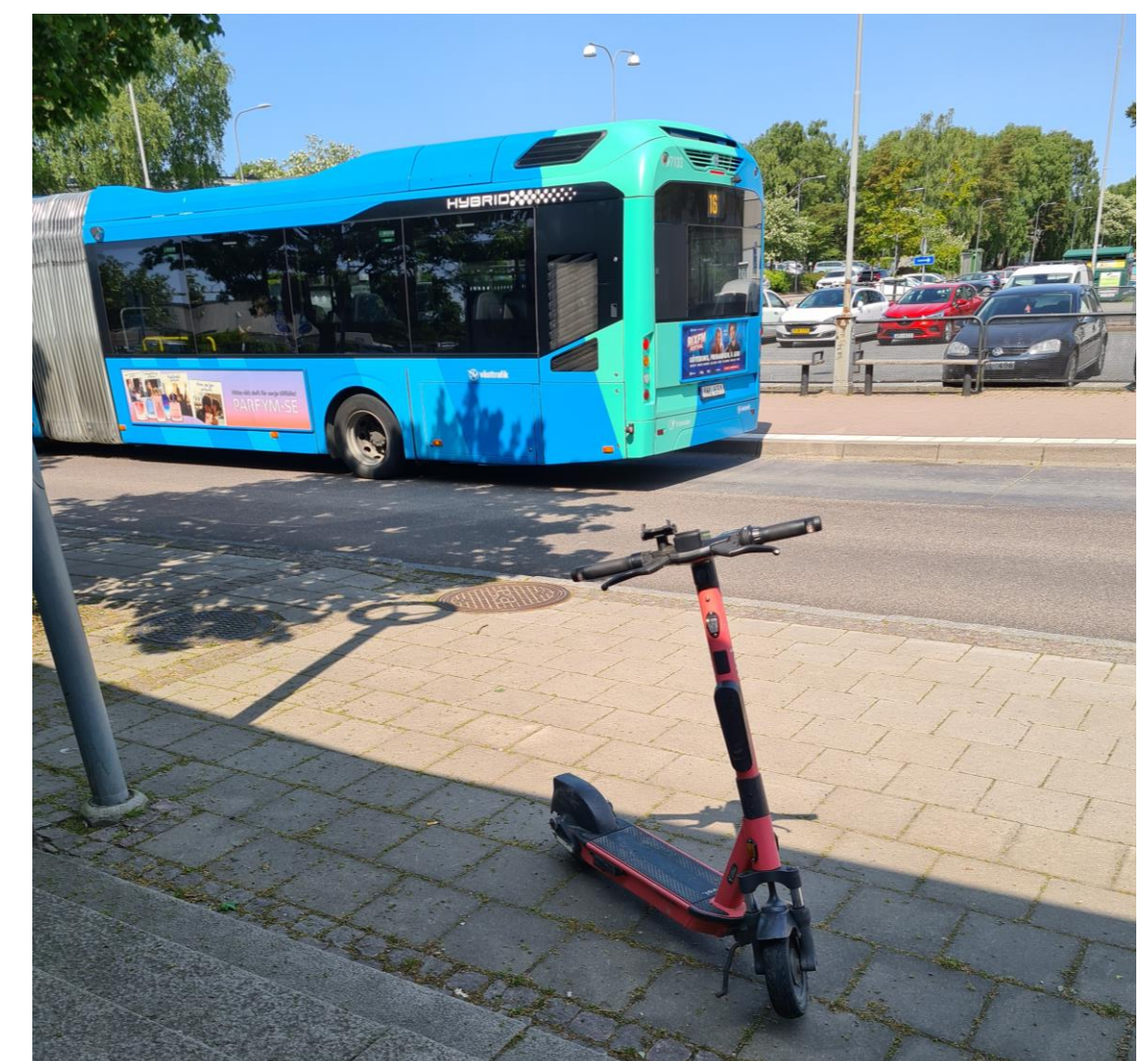
Städer med en snabb ökning av elsparkcykeltjänster försöker hitta sätt att styra mot en säker och hållbar användning av elsparkcyklar. Det sker många gånger i samverkan med elsparkcykeloperatörerna. Städerna behöver hantera målkonflikter. Transportlösningarna i städerna behöver vara trafiksäkra och fossilfria, men de behöver även ta liten plats eftersom utrymmet är begränsat. Många städer upplever att de generella trafikreglerna inte räcker till och att situationen kring elsparkcyklarna inte är tillfredsställande. De kan inte heller reglera användningen av elsparkcyklar med särskilda lokala trafikregler (se ovan), men de prövar sig fram med andra policyinstrument.

De policyinstrument som används i svenska och europeiska städer är främst *dialog*, *frivilliga avtal*, *tillståndssystem* och *upphandling*. Dialog och frivilliga avtal har initialt varit viktiga verktyg för att nå en bättre situation med elsparkcyklarna i flera undersökta städer. En del svenska och europeiska städer tillämpar fortfarande endast dialog och frivilliga avtal som policyinstrument för hantering av elsparkcyklar. Samtidigt har allt fler svenska städer börjat ställa krav på polistillstånd (med villkor) enligt ordningslagen för uppställning av elsparkcyklar på offentlig plats och tar även ut avgifter för upplåtelse av sådan plats. Även vissa europeiska städer har haft en utveckling mot tillståndssystem, exempelvis Oslo i Norge.

I vissa europeiska städer, till exempel Paris, har offentlig upphandling använts som verktyg för att hantera elsparkcykeltjänster. Upphandling väcker nu ökat intresse även i Sverige, till exempel i Gävle. Vanligt är att villkoren i avtal eller tillstånd förändras i takt med att parterna lär sig mer.

Flera undersökta städer har även kombinerat policyinstrument med anpassningar av den fysiska infrastrukturen i syfte att styra mot en bättre situation. Oavsett vilket policyinstrument som används är det vanligt att operatörerna tillämpar geostaket (på engelska geofencing) för att praktiskt och tekniskt styra hur elsparkcyklarna kan användas och parkeras (t.ex. avseende hastighet, tillträde eller parkering inom olika områden) enligt stadens policyer. Operatörerna vidtar även andra åtgärder för att försöka påverka användarnas beteende för att möta stadens och allmänhetens önskemål om en bättre situation med elsparkcyklarna, t.ex. genom riktad information till användarna eller krav på bildtagning i samband med parkering av elsparkcykeln.

Se bilden nedan till vänster som beskriver exempel på hur några städer har gjort i elsparkcykel frågan.



Policyinstrument i ett urval av städer

OBS! Bilden reflekterar situationen i juni 2022

Stockholm, Göteborg, Malmö m.fl. svenska städer

- Inledningsvis dialog och frivilliga avtal
- Allt fler städer har infört tillståndskrav (polistillstånd enligt ordningslagen).
- Några kommuner diskuterar upphandlingsverktyget.

Köpenhamn

- Först förbjöds uthyrning i områden med tät bebyggelse.
- När förbudet hävdes infördes tillståndskrav och parkeringsregler (otillåtet att parkera på kommunal mark i centrum).
- Krav på hjälm.

Oslo

- Hade tidigare flest elsparkcyklar/invånare i Norden.
- Nu krävs tillstånd för uthyrning på allmän mark.
- Maxtak 8 000 totalt i staden.
- Krav på att sprida ut fordonen i fyra zoner.
- Nattstängt kl. 23–05.
- Villkor för hastighet och parkering kan införas.

Reykjavik

- Samarbete mellan stad & operatörer
- Förbudet att åka på bilvägar (tillåtet att åka på cykelvägar och trottoarer).

Helsingfors

- Frivilliga avtal om att sänka maxhastigheten nattetid i hela staden och på dagtid i centrala delar av staden (till 15 km/h).

Paris

- Reglerar genom upphandling.
- Maxtak 15 000 totalt. Var och en av upphandlade operatörer får ställa ut max 5 000 st. De ska på begäran plocka bort hela eller delar av flottan.
- Parkering på specifika platser, parkeringsförbud på trottoarer
- Sänkt hastighet på gågator och andra ytor avsedda för fotgängare.

Transportlösningar i städerna behöver vara trafiksäkra och fossilfria, men de behöver även ta liten plats eftersom utrymmet är begränsat. Framkomlighet och trygghet är också viktigt i relation till andra trafikanter, till exempel gående.

Rekommendationer till städer och operatörer

Från det vi har sett i projektet har vi några insikter som vi vill dela med oss av till städer (kommuner) och operatörer i form av rekommendationer.

Vi tror att städer och operatörer bör ha en aktiv dialog om hur elsparkcyklarna lämpligen kan integreras i det lokala transportsystemet för att kunna bidra till transporteffektivitet, utan att det skapar problem med ordning och säkerhet i staden.

Städer bör också utbyta erfarenheter sinsemellan och arbeta tillsammans kring gemensamma utmaningar relaterade till elsparkcyklar. Då kan de dra lärdom av varandras misstag och inspireras av goda exempel. Det kan bidra till ökad enhetlighet och gemensamma förhållningssätt, vilket i sin tur kan underlätta och göra det mer förutsägbart för operatörerna. De senare är ofta verksamma i flera städer samtidigt och kan uppleva stora utmaningar med att förutsättningarna för verksamheten skiljer sig från stad till stad.

Städers policyer kring hantering av elsparkcyklar bör också vara förenliga med andra viktiga mål som städerna kan ha, till exempel avseende transporter och användning av allmänna ytor osv. Det handlar om ett helhetsperspektiv på mobilitetssystemet.



Reflektioner kring utvecklingen sedan elsparkcyklarnas gjorde inträde i städerna

I Sverige började elsparkcyklar hyras ut för korttidsuthyrning under hösten 2018. Därefter har uthyrningen successivt spridit sig och elsparkcyklarna är numera ett vanligt inslag på gatorna i många städer. Även antalet elsparkcyklar har ökat med tiden. Exempelvis fanns det i september 2021 omkring 23 000 elsparkcyklar i Stockholm. Ungefär 10–15 uthyrningsföretag är verksamma på den svenska marknaden. Men var företagen är verksamma och hur många som är verksamma samtidigt varierar stort.

Den snabba framväxten av elsparkcykeluthyrning har väckt blandade känslor. Elsparkcyklarna är populära hos vissa, medan andra upplever att de medför olägenheter, till exempel anser en del att framförandet och parkeringen är bristfällig.

Elsparkcyklarna används som ett alternativ eller komplement till andra transportslag, såsom kollektiv- eller biltrafik. Uthyrningen är (eller har åtminstone varit) "friflytande". Det innebär att användaren kan hitta närmaste elsparkcykel i en mobilapp i stället för att gå till ett uthyrningsställe och efter användning kan elsparkcykeln parkeras vid slutmålet i stället för att återlämnas på en fast plats. Samtidigt som den friflytande uthyrningsformen kan vara attraktiv så kan den också skapa framkomlighetsproblem, särskilt på gång- och cykelbanor. Därför införde regeringen nya parkeringsregler i september 2022. De innebär att elsparkcyklar bara får parkeras på en gång- eller cykelbana om de står vid en uppställningsplats avsedd för cyklar (t.ex. ett cykelstall eller utpekad plats för cyklar/elsparkcyklar). Flera uthyrningsföretag tillämpar också geostaket (på engelska geofencing) för att styra var elsparkcyklarna kan parkeras någonstans (t.ex. att vissa områden spärras på så sätt att tjänsten inte kan avslutas – användaren fortsätter att debiteras – till dess att elsparkcykeln har parkerats utanför området).

Städer med en snabb ökning av elsparkcykeltjänster har försökt hitta framgångsrika sätt att styra mot en säker och hållbar användning av elsparkcyklar. När elsparkcyklarna gjorde inträde på den svenska marknaden beskrev kommuner ett behov av att kunna ställa krav på uthyrarna om antal, parkering och användning utanför centrumområdena, men det fanns en osäkerhet i vilka möjligheter kommunerna hade att tillgå. Det har diskuterats vilka rättsliga möjligheter som finns enligt trafiklagstiftningen, ordningslagen och upphandlingslagstiftningen. Transportstyrelsen, Polismyndighetens rättsavdelning, enskilda kommuner, Sveriges kommuner och regioner, Stockholms handelskammare m.fl. har utrett dessa frågor.

Tillämpning av ordningslagen har även prövats i domstol. Med tiden har ordningslagens krav på tillstånd börjat tillämpas i allt fler kommuner. På senare tid har kommuner även kommit att testa upphandling.

Internationellt har hanteringen av elsparkcykel-frågan i Paris många gånger lyfts fram som ett gott exempel. Efter en folkomröstning under våren 2023 står det dock klart att elsparkcyklar för uthyrning kommer att bli förbjudna i Paris. Köpenhamn gick i motsatt riktning. Först förbjöds elsparkcyklarna i områden med tät bebyggelse, men efter ett år hävdes förbudet. I stället infördes tillståndskrav och parkeringsregler (otillåtet att parkera på kommunal mark i centrum) samt krav på hjälm. En utveckling där tillståndskrav använts har vi sett i flera städer, både i Sverige och Europa. Ett intressant exempel på utveckling är Tyskland. Där var elsparkcyklar först inte tillåtna i allmän trafik. En ny fordonskategori infördes då i trafiklagstiftningen. Fordonen måste dock vara registrerade och försäkrade.

En spaning är att försäkringsfrågan kommer

I takt med att det blir fler användare av elsparkcyklar ökar också antalet olyckor och typen av olyckor ändras på grund av cyklarnas konstruktion. Det är också på gång trafikförsäkringsregler, som kan komma att omfatta elsparkcyklar för uthyrning. Därmed ökar vikten av policy för ersättningsfrågor och försäkringsprodukter. Vår spaning är därför att försäkringsfrågan kommer allt mer.

