



Omvärldsanalys 3

K2:s Strategiska case:

Integrerade Mobilitetstjänster

*Institutionella faktorer som påverkar
utvecklingen - Ett svenskt perspektiv*

Datum: 2017-12-31

Innehållsförteckning

Institutionella faktorer	2
Tidigare och pågående forskning.....	3
Kollektivtrafikens roll	7
Tidigare och pågående arbete inom området	7
Kollektivtrafiken som aggregator eller tjänsteleverantör.....	8
Städernas roll	9
Parkeringsstal.....	9
Grön transportplan.....	10
Tidigare och pågående arbete inom området	11
Den (delade) bilens roll	12
Tidigare och pågående arbete inom området	13
Skattelagstiftningens roll.....	15
Tidigare och pågående arbete inom området	16

Inledning

Forskningsverksamheten vid K2 inriktar sig mot fem områden samt tre strategiska case: effektiva bytespunkter, regional superbuss samt integrerade mobilitetstjänster.

Avdelningen för Design & Human Factors vid Chalmers tekniska högskola har, i samverkan med RISE Viktoria, fått i uppdrag att genomföra en systematisk omvärldsbevakning av området integrerade mobilitetstjänster utifrån ett brett, kollektivtrafikrelaterat perspektiv. Målet är ökad förståelse för hur området utvecklas. Analysen ska särskilt beakta hur utvecklingen bidrar till eller motverkar transportpolitiska målsättningar, speciellt målsättningen att andelen som reser med kollektivtrafik, gång och cykel skall öka. Denna rapport utgör den tredje rapporten i denna serie.

Institutionella faktorer

Idag har begreppen integrerad mobilitet, kombinerad mobilitet och mobilitet som tjänst (MaaS) etablerat sig bland de aktörer som påverkar utformningen av framtidens transportsystem men begreppen är än så länge relativt okända bland de som är tänkta att nyttja dessa tjänster.

I den första rapporten (1:2016) i rapportseries sammanfattades dessa begrepp och olika tolkningar av dessa. I den andra rapporten (1:2017) diskuterades plattformsbegreppet och hur utformningen av plattformar påverkar möjligheter för tjänster och tjänsteleverantörer att lyckas etablera innovativa nätverk och en långsiktig förändring av beteende. Denna tredje rapport kommer att adressera institutionella faktorer, dvs. olika typer av regler såsom lagstiftning, normer och attityder som kan hindra eller stödja utvecklingen av hållbara integrerade mobilitetstjänster (IMS).

När det handlar om digitaliseringens effekter i samhället är det lätt att reducera dessa till teknik och innovation. Vi sätter tilltro till tekniska innovationer som skall lösa samhällsproblemen per automatik, och att utveckling sker oavsett om vi vill det eller ej. När det gäller IMS är digitaliseringen snarare en förutsättning och möjliggörare för nya tjänster och affärsmodeller vars utveckling och implementering beror på ett antal olika institutionella förutsättningar. Dessa agerar som olika typer av regler som kan antingen stödja eller hindra innovation. Generellt kan man beskriva två typer av institutionell påverkan – de som påverkar framtagning av nya innovationer i en utvecklingsfas, och de som påverkar innovation i en implementeringsfas. I både fallen kan påverkan vara positiv, dvs. institutioner kan agera som ett stöd för framtagning av nya innovationer och dess implementering, eller kan påverkan vara negativ, dvs. institutioner kan agera som hinder.

Tidigare och pågående forskning

Inom forskningsprojektet SHIFT¹ har undersökts hur olika typer av institutionella faktorer kan konceptuellt påverka systemförändringar som bygger på nya affärsmodeller, nya mobilitetstjänster och IMS². IMS anses vara en radikal innovation som kan transformera det nuvarande vägtransportsystemet till något som är mera hållbart. För att undersöka hur förändringen går till använder sig forskarna av ett teoretiskt ramverk – *Multi-Level Perspective* – som utgångspunkt. Detta ramverk består av tre nivåer som antingen stödjer eller hindrar förändring. De flesta institutionella faktorer som hindrar förändringar finns i ”Regimen”, vilken innehåller nuvarande lagstiftning och regelverk, normer och upplevda fördelar kopplade till privatägda fordon, såsom status och frihet. En annan regim som har bäring på IMS är den som är kopplad till kollektivtrafiken med sina olika direktiv och regler kring upphandling osv. På regimnivå finns det även befintliga affärsmodeller i olika organisationer som agerar som ett hinder för radikala IMS-innovationer. För att överbrygga dessa hinder beskriver forskarna två andra nivåer: ”Landskap” respektive ”Nisch”. ”Landskapet” består av olika problem och trender som har bäring på transportsystemet och kan observeras globalt, t.ex. klimatfrågan, trängselsproblematiken i städer, digitalisering, urbanisering, delningsekonomin osv. När dessa faktorer ackumuleras, som kanske är det vi ser idag, skapas möjligheter för radikala IMS-innovationer att skapas och implementeras, dvs. möjligheter för förändringar. Radikala innovationer skapas på den tredje nivån, ”Nisch”, där aktörer experimenterar genom exempelvis olika piloter. Forskarna rekommenderar att aktörer på denna nivå experimenterar med nya IMS-tjänster, med regelverk som kan stötta innovation (t.ex. dispens från trängselskatt) och med nya nätverk.

De olika IMS-piloterna i Sverige och i andra länder kan klassas som nisch-aktiviteter med mål att pröva och vidareutveckla IMS-tjänster. Institutionella faktorer såsom forskningspolitiken spelar en avgörande roll för denna typ av aktivitet. I Sverige har forsknings- och innovationsmedel från Vinnova och Västra Götalandsregionen (VGR) tidigare finansierat GO:Smart-projektet, vilket resulterade i UbiGo-piloten år 2014. Sedan dess har IMS blivit ett prioriterat område av den svenska regeringen, och aktiviteter som 'Kombinerad Mobilitet som Tjänst i Sverige' - KOMPIS³ samt 'Challenge from Sweden'⁴ har etablerats med ett stort fokus på piloter i olika geografiska sammanhang. Dessa finansieras av statliga medel genom Vinnova och Energimyndigheten. Ett liknande fokus

¹ <http://www.nordicenergy.org/flagship/project-shift/>

² Sarasini S. & M. Linder, M. (2017): "Integrating a Business Model Perspective into Transition Theory: The Example of New Mobility Services," *Environmental Innovation and Societal Transitions*, doi:10.1016/j.eist.2017.09.004.

³ <https://kompis.me>

⁴ <https://innovateinsweden.se/start/a-challenge-from-sweden>

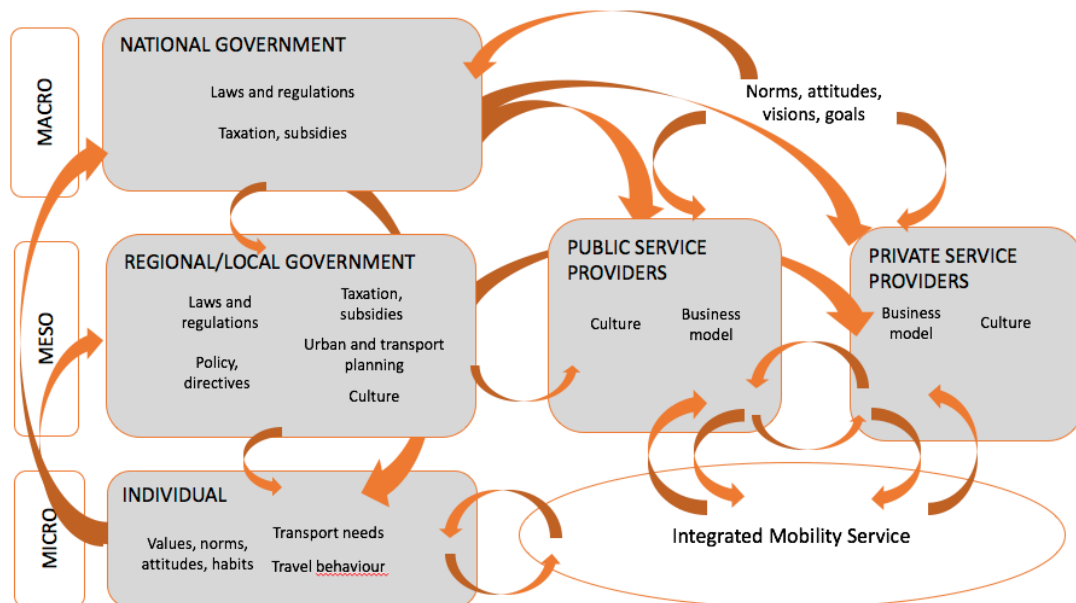
på piloter har uppstått i Finland, där statliga organisationer såsom TEKES har finansierat ett antal projekt som har resulterat i IMS start-ups såsom MaaS Global och Kyyti (tidigare Tuup). Piloter har även uppstått i andra länder (t.ex. Storbritannien, Belgien, Holland, Singapore och Australien) och genom EU-finansierade projekt (t.ex. IMOVE, MaaS4EU, Civitas Eccentric). Den gemensamma nämnaren i dessa piloter är att pröva och utveckla IMS-konceptet genom nya tjänster och tillhörande affärsmodeller samt att sprida kunskap genom internationella nätverk såsom UITP och MaaS Alliance. Trots många piloter saknas emellertid ännu 'proof-of-concept' i form av validerade affärsmodeller och IMS-tjänster

Vikten av institutionella förutsättningar för IMS-utvecklingen har granskats i ett fåtal andra forskningsprojekt. Projektet IRIMS (Institutionella Ramverk för Integrerade Mobilitetstjänster i Framtida Städer) har med finansiering från Vinnova tagit fram ett nytt ramverk för att utforska vilka institutioner som påverkar IMS-utvecklingen. Ramverket består av tre nivåer: en makronivå med fokus på nationella institutioner, en mesonivå som fokuserar på regionala och lokala förutsättningar samt innovativa nätverk, och en mikronivå som fokuserar på individuella resenärer⁵. Detta ramverk täcker in mycket av det som tidigare kallas för "Regim". Ramverket används för att undersöka komplexiteten mellan dessa olika nivåer och institutioner däremellan. Institutioner beskrivs här som dels formella (lagstiftning, policy och regler) och dels informella (normer, roller, kultur och inlärt beteende). Forskarna från IRIMS har applicerat ramverket på två fallstudier, i Sverige respektive i Finland, och har visat att det finns ett antal institutionella barriärer som hindrar IMS-utveckling. I såväl Sverige och Finland är de största hindren kopplade till samverkan i IMS-ekosystem, dvs. nätverk av olika organisationer som måste samverka för att kunna leverera IMS-tjänster. Dessa hinder uttrycker sig i upplevda risker hos de olika organisationerna, dvs. risken att man förlorar kundrelation, varumärke och kontroll över sin marknadsandel om en tredje part paketerar om mobilitetstjänster och kollektivtrafikbiljetter. Institutionella förutsättningar är bakomliggande faktorer, t.ex. väletablerade roller (kollektivtrafikens monopol i olika städer) och normer (som t.ex. 'not-invented-here syndrom').

IRIMS har också visat hur IMS-utveckling drivs av olika typer av institutionella förutsättningar i dessa länder. Utvecklingen i Finland drivs av bl.a. ett starkt behov av nytt ekonomisk tillväxt efter finanskrisen och Nokias nedgång, samt att ett antal "MaaS Champions" (individer med ett starkt IMS-engagemang) har propagerat för IMS genom olika nationella organisationer, t.ex. ITS Finland. Statliga myndigheter har dessutom spelat en viktig roll genom finansiering av IMS-piloter samt genom en ny finsk 'Transport Code', vilken stödjer samverkan mellan de olika aktörerna som tillsammans

⁵ Mukhtar-Landgren D. et al. (2016): Institutional Conditions for Integrated Mobility Services (IMS): Towards a Framework for Analysis. K2 Working Papers 2016: 16, Lund.

ska leverera IMS-tjänster, inte minst kollektivtrafiken. I Sverige saknas många av dessa drivkrafter, som gör att IMS-frågan har fallit mellan stolarna hos olika statliga myndigheter. Istället finns det ett större fokus på hållbar transportutveckling. IMS anses också vara ett sätt för svenska kollektivtrafiken att kunna nå fördubblingsmålet utan stora investeringar⁶.



Figur 1: IRIMS ramverket, som är anpassat för att analysera institutionella förutsättningar som påverkar IMS-utvecklingen. Källa: Mukhtar-Landgren D. et al. (2016),

Era-Net projektet Smart Commuting har undersökt institutionella faktorer som påverkar samverkan i två fallstudier, i Finland och i Schweiz. Både fallen visade på ett starkt intresse och engagemang för IMS från olika privata och offentliga intresseorganisationer. Både Finland och Schweiz är mindre länder där viktiga aktörer är nära varandra och där det finns en samverkanstradition inom transportfrågor. Bland de barriärer som identifierades var en konservativ attityd hos vissa väletablerade intresseorganisationer inom den offentliga sektorn (bl.a. kollektivtrafiken) som hindrar samverkan och

⁶ Smith, G., Sochor, J., & Steven Sarasini, S. (2017): Mobility as a Service: Comparing Developments in Sweden and Finland. Proc of the 1st International Conference on Mobility as a Service (ICOMaaS), Tampere, 28-29 November 2017.

innovation samt ett behov av ändringar i policy och lagstiftning. Vissa intressenter (inom t.ex. fordonsindustrin) har även påverkat IMS-utveckling genom branschorganisationer⁷.

Vikten av nya samverkansformer för IMS har resulterat i en internationell debatt kring ”vem-gör-vad” frågan avseende både utvecklings- och implementeringsfasen. Debatten fokuserar på vem som kan och bör leda IMS-utvecklingen, vilka roller väletablerade aktörer kan och bör ta i IMS- ekosystemet, vem som kan och bör styra IMS samt vilka styrmekanismer som behövs. I denna debatt diskuteras i princip tre olika modeller – en där offentlig sektor tar en ledarroll, en där kommersiella aktörer tar ledning, och en tredje modell där ledarskap bygger på public-private partnerships^{8 9 10}. Debatten har spridit sig i olika forum och nätverk, såsom Polis, UITP och Ertico, olika akademiska konferenser och genom Swedish Mobility Program, då Samtrafiken har satsat på en nationell teknisk och kommersiell plattform som skulle kunna möjliggöra utveckling av nya IMS-tjänster i hela Sverige. Oavsett vilken modell som diskuteras och tas fram innebär IMS-utvecklingen nya roller för väletablerade aktörer, dvs. institutionell förändring.

I återstoden av denna rapport fokuserar vi på hur organisationer från offentlig sektor kan skapa institutionella förutsättningar som stödjer IMS genom att anta både nya roller och styrmekanismer såsom lagstiftning och policy.

⁷ Surakka T.J. et al. (2017): Regulation and Governance Supporting Systemic MaaS Innovations – Towards Innovation Platforms. Proc of the 1st International Conference on Mobility as a Service (ICOMaaS), Tampere, 28-29 November 2017

⁸ Smith, G., Sochor, J., & Karlsson, I.C.M. (2017): Mobility as a Service: Implications for Future Mainstream Public Transport. Thredbo15 - International Conference Series on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Stockholm

⁹ Mukhtar-Landgren D. & Smith, G. (2018): Perceived Action Spaces of Public Actors in the Development of Mobility as a Service. Accepterad för presentation vid TRA, Vienna, 2018

¹⁰ Audouin M. & Matthias Finger, M. (2017): What Role for Public Authorities in the Development of Mobility-as-a-Service? The Helsinki Case”. Proc of European Transport Conference, 2017, pp.1–18

Institutionella förändringar i IMS-utvecklingen

Kollektivtrafikens roll

En av förutsättningarna för ett hållbart IMS är möjligheten att integrera kollektivtrafik som en del av tjänsten. Detta skapar förutsättningar både för en fungerande affärsmodell och för hållbart resande. Enkelheten för IMS-tjänsteleverantören att integrera biljett och betalning i tjänsten och enkelheten för slutanvändaren att använda och betala densamma skapar förutsättningar för kollektivtrafiken att bli en viktig del av framtida IMS-tjänster.

Enkelhet i integration innebär i detta sammanhang både tekniska standarder (API) och affärsmässiga (avtalsstrukturer)^{11 12}. För en tjänsteleverantör, som vill integrera sin tjänst med flera kollektivtrafikområden, blir insatserna och riskerna större och mer komplicerad i brist på sådana standarder. Är det enkelt att tekniskt integrera kollektivtrafiken, och om det finns tydliga, förutsägbara regler och avtal kring försäljning, så kan attraktiviteten hos kollektivtrafiken för dessa tjänsteleverantörer (säljande parter) öka.¹³

En större fråga i detta sammanhang har i Sverige varit kollektivtrafikens syn på tredjepartsförsäljning i stort och om sådan skall möjliggöras, samt under vilka villkor och förutsättningar. Frågor som varumärke, prissättning och roll gentemot kunderna har varit i fokus i interna processer hos främst storstadsregionernas kollektivtrafikhuvudmän.

Tidigare och pågående arbete inom området

Digitala kollektivtrafikbiljetter har funnits under många år inom kollektivtrafiken i Sverige. SMS-biljetten introducerades för drygt 10 år sedan och blev ett genombrott för att kunna köpa en kollektivtrafikbiljett utan kontanter. På grund av problem med att biljetten enkelt kan förfalskas stängdes möjligheterna att köpa SMS-biljetter successivt och ersattes med biljettapplikationer hos de större kollektivtrafikhuvudmännen. Västtrafik stängde sin SMS-tjänst 2016 och SLL stänger ner den möjligheten tidigt 2018. Genom RESPLUS-samarbetet har det också funnits möjlighet för en tjänsteleverantör eller -operatör återförsälja enkelbiljetter för samtliga länstrafikbolag i Sverige.

¹¹ Benlian, A., Hilbert, D., & Hess, T. (2015): How Open Is This Platform? The Meaning and Measurement of Platform Openness from the Complementors' Perspective. *Journal of Information Technology* 30 (3), pp. 209–28, doi:10.1057/jit.2015.6

¹² Boudreau, K.J. (2012): "Let a Thousand Flowers Bloom? An Early Look at Large Numbers of Software App Developers and Patterns of Innovation," *Organization Science* 23, no. 5 (2012): 1409–27, doi:10.1287/orsc.1110.0678.

¹³ Gawer A. & Cusumano, M.A. (2014): Industry Platforms and Ecosystem Innovation. *Journal of Product Innovation Management* 31 (3), pp. 417–33, doi:10.1111/jpim.12105.

Redan 2011 initierades ett projekt inom samverkansbolaget X2AB för att definiera en branschgemensam arkitektur för digitala biljetter inom kollektivtrafiken. Projektet slutfördes av Samtrafiken 2016 och levererade standarder för utställning och validering av digitala biljetter samt arkitektur för samverkan med andra tjänsteleverantörer. Arbetet pågår hos bl.a. SLL, Västtrafik och Skånetrafiken med att utveckla tekniska och kommersiella gränssnitt för tredjepartsaktörer att kunna inkludera kollektivtrafikens biljetter i sina tjänster. Dessa förväntas vara tillgängliga under 2018.

Framtidsutvecklingen spås att fokusera kring ID-baserat resande där det inte är en biljett som ger individen rättighet att resa, utan någon form av "identifierare" som visar vem resenären är och vilka rättigheter hen har. Betalning av resan kommer att ske hos tjänsteleverantören eller -operatören. En sådan utveckling ökar troligtvis möjligheten till innovation och mer personalisering av tjänsteutbudet.

Kollektivtrafiken som aggregator eller tjänsteleverantör

Ett sätt för att åstadkomma den enkelhet för tjänsteleverantörer som beskrivs ovan är att skapa aggregatorer där gränssnitt (API) och avtal enkelt kan nås med support och instruktioner. Inom området "öppen data" har konceptet genomförts framgångsrikt genom s.k. API-portaler och "communities". Motsvarande aggregatorfunktion, där t.ex. samtliga kollektivtrafikbiljetter kan återförsäljas digitalt, skulle på motsvarande sätt minska tekniska och avtalsmässiga trösklar för tjänsteleverantörer som vill erbjuda kollektivtrafik från flera regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) i sina digitala tjänster. Om API och biljetter är standardiserade och avtalsvillkor är harmoniserade mellan RKM blir det enklare att skapa multiregionala och nationella IMS-tjänster. För lokala tjänster kan nyttan anses vara mindre.

Frågan om vem som tar rollen som API-aggregator (kollektivtrafiken eller kommersiella aktörer) har diskuterats under 2016 och 2017, bl.a. i Samtrafikens "Vitt Papper"¹⁴. I denna rapport föreslogs att, under Samtrafikens regi, arrangera "Mobilitetstorget", vilket bl.a. avsågs agera som en sådan aggregator. Arbetet med "Mobilitetstorget" avbröts dock under hösten 2017. Kollektivtrafiken skulle också kunna förväntas ta rollen som tjänsteleverantör för IMS-tjänster, dvs. ta rollen som IMS-operatör. Genom att agera som IMS-operatör tar kollektivtrafiken rollen att agera återförsäljare åt andra, ofta privata, mobilitetstjänster såsom hyrbil, bilpool och taxi.

De större kollektivtrafikmyndigheterna i Sverige har utrett denna fråga och kommit fram till att de inte ska ta rollen som IMS-operatör. Efter deltagandet i pilotprojektet GO:Smart

¹⁴ <https://samtrafiken.se/projekt/swedish-mobility-program/mer-information-om-vitt-papper/>

där IMS-konceptet testades genom tjänsten UbiGo, initierade Västtrafik en förstudie¹⁵ som underlag för ett politiskt beslut om kombinerade mobilitetstjänster. I denna kom man till slutsatsen att Västtrafik endast kunde upphandla och driva kollektivtrafik och transporttjänster som ”... *kommun och landsting skall svara för ...*”, och valde därför vägen via förkommersiell upphandling – tjänstekoncession – för att realisera IMS i Västra Götaland¹⁶. Arbetet med denna upphandling avbröts då förfarandet skulle skapa alltför stora risker för både anbudsgivare och upphandlaren. Västtrafik har därefter påbörjat arbetet med inriktning mot att öppna upp för tredjeparts återförsäljare av kollektivtrafiken i IMS-tjänster.

I Stockholms län genomfördes motsvarande analys¹⁷ under 2016 och där betonades att trafikförvaltningen ville hålla sig ”... *inom ramen för den kommunala kompetensen och riskerar inte att bedriva konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet*”. SL valde då modellen att tillgängliggöra sitt erbjudande för tredjepartsaktörer, vilket kommer prövas i pilotform under 2018.

Städernas roll

Parkeringstal

Kommuner använder så kallade parkeringstal för att reglera hur många parkeringsplatser för bil respektive cykel som krävs vid nyexploatering av en fastighet, exempelvis uttryckta som antal platser per planerad lägenhet. Användningen av parkeringstal är en lokal reglering och del av tillämpningen av plan- och bygglagen (PBL) i kommunernas planarbete. PBL ger kommunerna rätt att i en detaljplan bestämma de krav som ställs på anordning av utrymme för parkering och anger att parkering ska anordnas i skälig omfattning.

Parkeringstalen har dock historiskt utvecklats på basis av befintligt eller prognosticerat bilinnehav och förväntad bilanvändning och har använts förhållandevis stelt. En utgångspunkt har varit miniminivåer för parkeringstal som började användas hos kommuner på 50-talet. I praktiken har det därför blivit byggherrens ansvar att kunna

¹⁵

<https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/workspace/SpacesStore/7f7d44eb-b44c-41cc-b311-abb7fcbbf28d/Kollektivtrafiknamnden%202014-12-04%20Handlingar.pdf?a=false&guest=true>

¹⁶ Smith, G., Sochor, J. & Karlsson, I.C.M. (2017): “Procuring Mobility as a Service: Exploring Dialogues with Potential Bidders in West Sweden,” in 24th World Congress on Intelligent Transport Systems (Montreal, 2017).

¹⁷ <http://www.sll.se/Global/Politik/Politiska-organ/Trafiknamnden/Beredningen-for-trafikplanering/2017/p7-SL-2016-0856-TJUT-Kombinerad-mobilitet.pdf>

erbjuda parkeringsplatser. En viktig poäng är dock att det inte finns något i PBL som tvingar kommuner att använda sig av miniminivåer för parkering.

Allt fler kommuner ser nu också möjligheter att arbeta med parkeringsutbudet och indirekt påverka människors resvanor genom reducerade och flexibla parkeringstal. Genom att ge fastighetsägarna möjligheten till reducerade parkeringstal uppmuntras dessa att hitta lösningar som minskar behovet av bilparkering, exempelvis genom att i fastigheten erbjuda tillgång till bilpoolstjänster. För fastighetsägarna är möjligheten intressant eftersom det kan kosta mycket att tillhandahålla parkeringsplatser, särskilt i stadsmiljö där det är dyrt att bygga nya parkeringsplatser och alternativvärdet av marken är högt. För kommunen öppnar sig möjligheten att förenkla och sänka kostnader för nybyggnation, men också till att stimulera IMS-tjänster som alternativ till egen bil. Flexibla eller sänkta parkeringstal är därmed av de viktigare förutsättningarna för formandet av affärsmodeller för introduktionen och uppskalningen av nya IMS-tjänster. Möjligheterna att reducera parkeringstal och samtidigt skapa attraktiva stadsmiljöer har gjort att fastighetsutvecklare och fastighetsägare på kort tid har blivit en av de viktigare aktörsgrupperna inom IMS. Ett exempel är Wallenstam med sitt koncept 'Wallenstam Drive' där man under hösten 2017 upphandlat Avis som ny tjänsteleverantör i Sverige på bland annat bilpoolsområdet.

Grön transportplan

Gröna transportplaner är ett verktyg för att knyta trafikplanering samman med stadsplanering. De är ett komplement till kommunernas planeringsprocess och hanterar frågan om hur person- och godstrafik planeras och hanteras vid nybyggnation samt vid utveckling av befintliga områden. Planen görs i samråd med exploatörer och andra som är verksamma i det aktuella området. Syftet med att upprätta en plan är att påverka och styra resandet och godsleveranserna för att förbättra tillgängligheten till området för olika trafikantgrupper, att medverka till att uppfylla stadens mål och strategier på trafik- och miljöområdet, samt att förbättra luftmiljön och minska trängseln i vägnätet. Exempelvis kan en ny arbetsplats göra att trafiken i rusningstid ökar så mycket att det påverkar trängsel och luftmiljö. Kriterier för att initiera en grön transportplan skulle kunna vara att nybyggnad eller ombyggnad planeras i områden där vägkapaciteten eller parkeringarna är hårt belastade, eller på platser där trafiken till eller från etableringen orsakar problem på andra platser i vägnätet. Det skulle också kunna gälla för områden där miljö kvalitetsnormerna riskerar att överskridas eller där ökande vägtrafik ger ökad klimatbelastning.

Kraven som ställs kan formuleras utifrån olika principer. Det mest renodlade är ett målstyrande krav om att trafiken inte får öka över en viss nivå. Exempel på åtgärder som kan ingå är att tillämpa marknadsmässig prissättning av parkering för anställda samt att uppmuntra cykling till/från arbetet respektive i tjänsten genom olika åtgärder. Även

införande av ett samordnat godsförsörjningssystem tillsammans med fastighetsägare, transportföretag och näringsidkare kan vara exempel på en lämplig åtgärd.

Kommuner har idag ingen formell laglig rätt att kräva en grön transportplan enligt plan- och bygglagen. Inte heller miljöbalken ger några klara möjligheter att använda detta verktyg. Om kommuner får en sådan möjlighet i till exempel plan- och bygglagen innebär det en möjlighet att tillsammans med de viktigaste aktörerna planera för effektiva och miljöanpassade IMS-tjänster inom ett geografiskt område både för nyetableringar och befintliga områden.

Tidigare och pågående arbete inom området

Redan idag uppmuntrar Boverket kommunerna att aktivt påverka människors resvanor genom flexibla parkeringstal. Ett antal kommuner har börjat använda flexibla parkeringstal i enskilda projekt (exempelvis Stockholm, Lund, Malmö och Göteborg). Exempel på mobilitetsåtgärder som används när man tillämpar flexibla parkeringstal är tillgång till bilpool, cykelparkering, rabatterade kollektivtrafikkort till boende, etc. Samtidigt finns det kommuner som fortfarande arbetar på ett mer traditionellt sätt med stela miniminivåer. För båda typer av kommuner har vi identifierat några nyckelfrågor som kan vara hinder för att införa flexibla parkeringstal:

- Osäkerheter kring reduktionseffekten av mobilitetsåtgärder
- Osäkerheter om hur kraven mot exploatören kan formuleras och hur efterlevnaden kan kontrolleras

Regeringen har i sitt regleringsbrev för 2018, efter förslag från Fossilfritt Sverige, gett Boverket i uppdrag att utveckla och aktivt sprida underlagsmaterial och rekommendationer om flexibla parkeringstal. I direktiven står det bland annat att *”Boverket ska sammanställa, redovisa och tillgängliggöra information och belysa med goda exempel hur användningen av markyta i städer kan effektiviseras och stadsmiljön förbättras genom aktivt användande av parkeringstal som verktyg”*¹⁸.

Flera europeiska länder kräver idag transportplaner vid nyetableringar. I Storbritannien krävs en transportplan om etableringen medför *”... signifikant ökat resande”*. Det är upp till motsvarigheten till kommunala stadsbyggnadskontor att avgöra om en sådan transportplan krävs eller ej. Nationellt har brittiska departementet för kommunalt styre upprättat riktlinjer som de lokala myndigheterna ska förhålla sig till när de gör sin bedömning.

¹⁸ Muntlig kommunikation, 171221.

I Sihlcity, ett köpcenter utanför Zürich i Schweiz, har principen för gröna transportplaner använts genom att krav har ställts på maximalt antal tillåtna bilresor per dag, per natt respektive per timme under rusningstrafik. Det är sedan upp till verksamhetsutövaren att se till att kraven uppfylls för att undvika dryga böter. För att leva upp till kraven har verksamhetsutövaren bland annat avgiftsbelagt bilparkeringsplatserna, ordnat med subventionerad hemleverans samt varit med och finansierat utökad kollektivtrafik.

I Sverige har Göteborgs Stad tillsammans med fastighetsägare och arbetsgivare arbetat med en frivillig variant av gröna transportplaner för flera områden med omfattande ny- eller ombyggnationer. Ett exempel är transportplanarbetet för Chalmers/Johanneberg, där målsättningen är att tillföra 4,000 nya arbetsplatser utan fler parkeringsplatser¹⁹.

Budgetpropositionen²⁰ för 2017 uttrycker regeringens avsikt att arbeta med frågan: ”Regeringen har även för avsikt att se över frågan om en lagstadgad rätt för kommuner att införa krav på transportplaner vid nyetableringar.”

Fossilfritt Sverige anser att regeringen bör ge kommuner möjligheter att kräva gröna transportplaner genom att ge Boverket uppdrag i samverkan med Trafikverket att ta fram direktiv och förslag till ändringar av tillämpliga lagar och förordningar. Kommuner bör då ges möjlighet att ställa krav på grön transportplan i samband med nyexploateringar. Kommuner bör också ges rätt att förelägga verksamhetsutövare med över 100 arbetstagare och/eller 500 kundbesök per vecka inom kommunens gränser att ta fram transportplaner. Det ska även kunna gälla existerande verksamheter²¹.

Den (delade) bilens roll

IMS framställs som ett sätt att uppfylla användarnas transportbehov utan att behöva äga en bil. En genomsnittlig bil används cirka 5% av dagen och en genomsnittlig personbil har 1,2 passagerare per resa²². En delfösning på bilens negativa påverkan är att kunna göra mer transportarbete med mindre resurser genom IMS-tjänster som bygger på delade fordon och delat resande. Vårt viktigaste verktyg för att uppnå detta är naturligtvis kollektivtrafiken, men denna står ändå bara för 25% av resorna i Sverige idag. För att tillfredsställa olika behov och preferenser måste IMS också erbjuda tillgång till olika typer av bildelningstjänster (t.ex. bilpool, taxi, hyrbil) som ökar bilens resurseffektivitet.

¹⁹ Roth, R., Larsson, S. & Hult, Å. (2017): 10 Reformers Som Underlättar Kommuners Klimat- Och Miljöarbete.

²⁰ <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2016/09/prop.-2016171>.

²¹ Ibid.

²² Gullberg, A. (2015): Här finns den lediga kapaciteten i storstadstrafiken.

https://www.cesc.kth.se/polopoly_fs/1.560376!/Rapport - Här finns den lediga kapaciteten i storstadstrafiken.pdf.

Genom att skapa tillgång till outnyttjade, privata resurser kan IMS-tjänster också utvecklas utanför storstadsområdena där kommersiella bilpooler och hyrbilstjänster inte kan nå lönsamhet. Privata resor med bilar och samåkning kan komplettera kollektivtrafiken där det är låg turtäthet. Här kan man öka servicegraden utan att behöva tillföra mer produktionsresurser från det offentliga sida.

Bilpoolstjänster underlättar för privatpersoner och företag att ha tillgång till bil utan att äga. Det kan bidra till att bromsa nuvarande trend med ett ökat biläande. Istället ökar nyttjandegraden hos bilar som ingår i bilpooler då de delas av flera användare. Fler bilpooler kan även förbättra tillgången till bil för samhällsgrupper som inte har råd att äga bil. Bilpooler minskar också behovet av parkeringsytor och garageplatser. En av fyra nya (tillkommande) medlemmar i fast bilpool tros komma avveckla en befintlig bil eller avstå från att köpa bil och varje bilpoolsbil kan ersätta 5-10 privatägda bilar²³. Varje parkeringsplats som kan undvikas genom ökad bildelning frigör ytor i städer som kan användas till andra ändamål, sänker byggkostnader och minskar klimatpåverkan från byggandet. En ökad användning av bilpooler minskar trängsel, utsläpp, buller och resursförbrukning från vägtrafik.

Vissa medlemmar i bilpooler ökar sitt bilresande när de får bättre tillgång till bil medan merparten av medlemmarna minskar sitt bilresande jämfört med om de hade ägt bil själv. Bilpoolsmedlemmar kan antas minska sitt bilkörande 25-50 procent, och utsläppen av växthusgaser minskar med ungefär 300 kg koldioxid per medlem och år. Dessutom är bilpoolsbilar i allmänhet yngre, energisnålare, mer miljöanpassade och mer krocksäkra än bilflottan i genomsnitt.

Idag saknas emellertid en juridisk definition av bilpool. En sådan definition eller kriterier kan ha betydelse på flera sätt. De kan ligga till grund för statliga eller lokala incitament och styrmedel. Kommuner och andra myndigheter kan få möjlighet att upplåta allmän mark som bilpoolsplats. Kriterierna kan även användas när kommuner och andra aktörer har behov av att specificera allmänt tillgängliga bilpooler, exempelvis i beslut om parkeringsnormer, bygglov, markanvisningar och offentliga upphandlingar.

Tidigare och pågående arbete inom området

Flera kommuner har idag de facto standarder för bilpooler. Göteborgs Stad har till exempel kvalitetskrav för bilpoolstjänster som bland annat används för att prioritera och tilldela parkeringsplatser på kommunens egna tomtmark²⁴. Göteborgs stad påbörjade också 2003 arbetet med att ta fram förslag till en egen bilpoolsdefinition som en del i stadens första bilpoolsstrategi vilken antogs av kommunfullmäktige. Staden arbetade

²³ Roth, A. Larsson, S. & Koucky, M (2016): Bilpoolsdefinition och möjliga användningsområden.

²⁴ Göteborgs Stad (2017): Göteborgs Stads kvalitetskrav på bilpool.

sedan vidare tillsammans med dåvarande Vägverket för att få till stånd en nationell definition. Efter modifiering av Göteborgs Stads förslag tog Vägverket frågan till Näringsdepartementet men stoppades i sitt vidare arbete av rättsenheten som ansåg att bilpoolsbilar och bilpoolsbilister inte under några omständigheter skulle särbehandlas²⁵. Nu verkar dock en förändring vara möjlig. Under våren 2017 presenterade den statliga utredningen om cirkulär ekonomi²⁶ ett förslag till definition för bilpooler och tillhörande ändringar i lagar och förordningar. Lagstadgade kriterier bör enligt utredningen peka ut den biluthyrningsverksamhet som karaktäriserar allmänt tillgängliga bilpooler enligt följande:

- Fordonet ska vara allmänt tillgängligt att hyra för allmänhet, företag och organisationer minst 120 timmar per vecka
- Uthyrningen ska ske på timbasis och minsta bokningsbara tid ska inte överstiga en timme
- Fordonet ska genom självbetjäning vara tillgängligt att boka, låsa upp och använda dygnet runt
- Uthyraren ska tillhandahålla allmänt tillgänglig kontaktinformation och information om tjänstens upplägg, villkor och krav. Informationen ska vara enkel att förstå för allmänheten och innehålla alla nödvändiga uppgifter för att ansluta till tjänsten
- Prissättningen får inte vara oskäligt hög i förhållande till kostnader för bedrivandet av verksamheten.

Bilpoolsdefinitionen föreslås omfatta både fasta och så kallade flytande bilpoolstjänster med motiveringen att nationella bilpoolskriterier bör fokusera på att stimulera utvecklingen av uthyrningstjänster för att minska behovet av privat bilägande. Det ger möjlighet till innovation, lärande och anpassning till olika lokala förutsättningar. Däremot anser utredningen att olika delningstjänster där privatpersoner erbjuder sin bil eller parkering till uthyrning (kallas ofta 'peer-to-peer') inte ska ingå då de inte är allmänt tillgängliga. Bildelning inom organisationer och företag eller hos familjer, grannar, vänner med mera bör inte heller omfattas av kriterierna, inte ens om bilarna ägs gemensamt. Denna typ av bildelning är inte allmänt tillgänglig och erbjuder inte samma breda samhällsnytta utöver den som användarna har. Det finns enligt utredningen en uppenbar risk att privatpersoner eller företag omdefinierar en bil som bilpool om det erbjuds förmåner som exempelvis attraktiva parkeringsplatser utan att den ingår i en allmänt tillgänglig bilpool.

²⁵ Nilsson L., dåvarande miljödirektör Vägverket, muntlig kommunikation 2017.

²⁶ http://www.regeringen.se/49550d/contentassets/e9365a9801944aa2adce6ed3a85f0f38/fran-vardekejda-till-vardecykel-2017_22.pdf

Utredningen föreslår att kriterier för allmänt tillgänglig bilpool införs i befintlig lagstiftning om biluthyrning. Där ställs i nuläget krav på näringsidkare som yrkesmässigt hyr ut fordon, exempelvis om att dessa ska ha tillstånd för sin verksamhet. Reglerna bör därför kompletteras dels med kriterier för vad som är allmänt tillgängliga bilpoolsfordon, dels med möjlighet att ansöka om att registrera sådana fordon i trafikregistret. En grundförutsättning för registrering är alltså att den sökande har tillstånd att bedriva biluthyrning. Det ska vara frivilligt att registrera allmänt tillgängliga bilpoolsfordon. Incitament för att registrera fordon kan exempelvis vara att det ger tillgång till särskild bilpoolsparkering på gatumark eller att det kan underlätta deltagandet i upphandlingar.

Organiserad samåkning som en del i ökad tillgänglighet och resursutnyttjande på landsbygden har diskuterats och lyfts av Landsbygdskommitten²⁷. Flera projekt och initiativ pågår. Företaget Mobilsamåkning²⁸ erbjuder t.ex. ett koncept som innebär att samhällsföreningar på landsbygden köper en lösning som inkluderar rekrytering av medlemmar, lansering och tillgång till plattform och applikationer för bokning och betalning av samåkning. Mobilsamåkning vävs samman med kollektivtrafiken genom att samåkningsresor och kollektivtrafiksresor på orten syns i en och samma tidtabell. I dagsläget finns Mobilsamåkning på 15 orter i Sverige och på fem orter i Nederländerna. Blekingetrafiken har vidare ett samåkningsprojekt som en del av kollektivtrafiken. Projektet heter Hämta och en pilot pågick under 2016. I ett nystartat Vinnovaprojekt²⁹ ska bl.a. ansvar och affärsmodeller behandlas, exempelvis vilket ansvar olika parter har för en kollektivtrafik där privatpersoner både är utförare och användare. Affärsmodeller för ersättning av samåkning, skatteeffekter, upphandling och kravställning från kollektivtrafikhuvudmän på kollaborativa tjänster och resenärernas öppenhet för att använda nya former av kollektivtrafik är också områden som ska utforskas.

Skattelagstiftningens roll

Skattereglerna vid delning av tjänster räknas idag som intäkter av hobbyverksamhet och kan göras med ett schablonavdrag varje år. Om det som delas är t.ex. en bil eller en parkeringsplats räknas det som inkomst av kapital, och då är skattesatsen 30%. Liknande regler finns i andra länder, men den finska regeringen har infört ett skatteundantag för att främja delningsekonomi. Undantaget innebär att en privatperson kan hyra ut sin egen bil för upp till €10,000 per år momsfritt (i Sverige betalar man 6%), vilket främjar s.k. peer-to-peer mobilitetstjänster. Denna typ av skatteincitament kan vara viktiga för att stödja hållbart resande genom delning av privatägda fordon.

²⁷ https://www.regeringen.se/4b136a/contentassets/acec663a156a41659021e0e1387e713d/sou-2017_1_web.pdf

²⁸ <http://www.fairenterprise.net/foretag/mobilsamakning/>

²⁹ <https://www.kau.se/nyheter/nytt-projekt-om-kollaborativ-kollektivtrafik-pa-landsbygden>

Systemet med tjänstebil och förmånsbil har gjort det möjligt för arbetsgivare att erbjuda sina anställda ett enkelt sätt att få tillgång till en bil. Detta uppfattas av de anställda som en förmån och arbetsgivaren blir mer attraktiv samtidigt som denna löser resebehov hos de anställda på ett administrativt enkelt sätt. Systemet med tjänstebil gör det dock svårare att motivera anställda att t.ex. använda kollektivtrafik eller cykla till/från arbetet och för tjänsteärenden. Ett av de områden som bedöms vara en stor potential för IMS-operatörer att hitta kunder är att erbjuda IMS-tjänster för arbetsgivare och deras anställda. Det finns i teorin möjlighet för arbetsgivare att erbjuda anställda ett mobilitetspaket på samma sätt som s.k. förmånsbil med bruttolöneavdrag och förmånsvärde. Det finns dock stora skillnader som gör att erbjudande om förmånsbil blir mer attraktivt än förmånsmobilitet, t.ex. kraftig rabatt på förmånsvärdet om det är en miljöbil, trängselskatt och parkering inkluderat. Vid årsskiftet 2017/2018 kommer dock förmån av betald trängselskatt inte längre att ingå i det schablonmässigt beräknade förmånsvärdet enligt en promemoria från finansdepartementet³⁰. Motsvarande system finns inte för reducerat förmånsvärde på förmånsmobilitet vid låg miljöpåverkan.

Tidigare och pågående arbete inom området

Flera initiativ har under de senaste åren tagits för att arbetsgivare ska kunna få erbjuda anställda skattesubventionerade kollektivtrafik och/eller cykelförmåner med syfte att kunna påverka anställdas arbetsresor. Till exempel förde Göteborg Stad 2005 fram förslag till regeringen om att arbetsgivare bör kunna uppmuntra anställda att cykla eller åka kollektivt, exempelvis genom att betala busskortet eller cykeln. Det skulle ske utan att arbetsgivaren behövde betala sociala arbetsavgifter och utan att den anställda förmånsbeskattades. Fossilfritt Sverige har nyligen föreslagit regeringen att ge Skatteverket i uppdrag att utforma ett förslag på hur en skattefri cykelförmån, med syftet att öka cykelpendlingen, kan införlivas i nuvarande lagstiftning. Enligt förslaget kan förmånen ligga under samma regelverk som den skattefria friskvårdsförmånen, som redan idag ger anställda möjlighet att skattefritt cykla på spinningcykel³¹.

³⁰ <http://www.regeringen.se/4aa5de/contentassets/5ea71fdd82f2477f995c498727e340d0/andrad-berakning-av-bilforman.pdf>

³¹ Hult, Å., Larsson, S. & Roth, A. (2017): Skattefri cykelförmån. IVL Svenska Miljöinstitutet.

Avslutande reflektion

Det finns många exempel på formella och informella institutioner som måste förändras för att IMS ska utvecklas och implementeras samt vara ett hållbart alternativ till dagens resursineffektiva transportsystem. Dessa förändringar är dock svåra att genomföra. Att ändra beteende, normer och djupt rotade attityder tar tid. Att ändra policy och lagstiftning för att stödja radikal innovation kan gå snabbare, men uppfattas som alltför långsamt. Den lagstiftning vi har inom t.ex. skatteområdet eller transportområdet är en konsekvens av vårt gemensamma samhällskontrakt och värderingar. I takt med att teknik utvecklas och beteenden förändras måste ibland lagstiftning förändras, ibland för att möjliggöra företeelser som är positiva för samhället, och ibland för att förhindra företeelser som strider mot samhällskontraktet och våra gemensamma värderingar.

När UBER försökte lansera tjänsten UBER Pop i Sverige, en tjänst som enligt UBER var en kommersiell samåkningstjänst i syfte att möjliggöra för privatpersoner att ta med grannen eller någon helt okänd på en resa som ändå skulle göras, användes den istället i stor utsträckning som plattform för s.k. svarttaxi. Avsikten var att höja nyttjandegraden i fordon, något som är positivt ur ett ekologiskt hållbarhetsperspektiv, men resultatet blev istället negativt ur ett socialt hållbarhetsperspektiv med osund konkurrens mot en reglerad taximarknad.

Om byborna i ett landsbygdssamhälle skulle få ersättning av kollektivtrafiken om de tog med grannen på en bussträcka som för tillfället inte hade några avgångar, ses naturligtvis som ett innovativt sätt att lösa mobilitet i landsbygd, där samhället inte förmår tillgodose detta med normal kollektivtrafik. Men skiljer sig lösningen egentligen från Uber Pop?

Idag kan arbetsgivare erbjuda anställda möjligheten att köra en ny, modern och miljövänlig bil till kraftigt reducerad beskattning. Möjligheter att erbjuda motsvarande mobilitetspaket (IMS) med subventionering finns däremot inte, detta trots att miljöeffekterna av förändrat resebeteende skulle kunna vara större än för miljöbilen. Vad finns det för skillnad?

Det kan vara en utmaning att förändra lagstiftning och regelverk utan att riskera negativa konsekvenser. Det finns dock positiva exempel på proaktiv lagstiftning som gynnar nya IMS-tjänster. I Estland³² har skattemyndigheterna möjliggjort för UBER att verka genom att integrera tjänsten och avräkningar direkt mot myndigheten. Man uppnår därmed transparens och säkrar skattebasen från förarnas arbete. I Finland lanseras en ny ”Transport Code”³³ som gör att transportoperatörer måste publicera data och

³² <https://www.forbes.com/sites/montymunford/2016/02/28/estonia-embraces-uber-and-taxify-as-first-european-country-to-legalize-and-regulate-ride-sharing/#7677484643c5>

³³ <https://www.lvm.fi/-/the-transport-code-submitted-to-parliament-for-consideration>



2017-12-31

Per-Erik Holmberg, Anders Roth och Steven Sarasini

bokningstjänster för att tredjepartsaktörer ska kunna paketera nya tjänster. Det finns höga förväntningar på att detta ytterligare skall stötta den positiva utvecklingen av IMS i Finland. Med andra ord finns det innovativa sätt att förändra institutioner på samma sätt som vi förändrar teknik, tjänster och annat vi konsumerar.