

Motorfordonspooler

– på väg mot ökad delning av motorfordon

Betänkande av Bilpoolsutredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:22

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25045-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag om hur bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster ska kunna främjas (dir 2018:93).

Rådmannen Christoffer Andersson Calafatis förordnades den 20 mars 2019 som särskild utredare. Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 18 december 2019. Genom tilläggsdirektiv den 17 oktober 2019 (dir. 2019:68) förlängdes utredningstiden till den 30 april 2020.

Som experter förordnades den 24 april 2019 rättsliga experten Ann-Sofi Pallasdies, Skatteverket, utredaren Jenny Bragg, Transportstyrelsen, kvalificerade utredaren Lennart Thörn, Trafikanalys, experten Ida Nelson, Sveriges kommuner och regioner, rättssakkunnige Alexandra Wingmark, Finansdepartementet, kanslirådet Jan-Olof Lidström, Finansdepartementet, departementssekreteraren Sebastian Carbonari, Miljödepartementet och ämnesrådet Stefan G Andersson, Infrastrukturdepartementet. Expertens Thorbjörn Nilsson, Sveriges Allmännyttan, förordnades som expert från och med den 29 april 2019. Han entledigades från och med den 13 augusti 2019. Expertens Anna Lackman, Sveriges Allmännyttan, förordnades som expert från och med den 13 augusti 2019. Ida Nelson entledigades från och med den 27 november 2019. Samma dag förordnades förbundsjuristen Johan Larsson, Sveriges kommuner och regioner, som expert. Jan-Olof Lidström entledigades från och med den 20 januari 2020.

Som sekreterare anställdes från och med den 18 februari 2019 kamrarrättsassessorn Maria Sundberg och från och med den 23 april 2019 utredaren Carl Holmberg.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Deras bidrag med kunskap och erfarenheter inom aktuella rättsområden har varit mycket värdefulla. I betänkandet anges därför utredningen i stället för utredaren. Detta innebär dock inte att alla experter står bakom samtliga förslag och bedömningar.

Utredningen, som har antagit namnet Bilpoolsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon* (SOU 2020:22).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i april 2020

Christoffer Andersson Calafatis

/Maria Sundberg
Carl Holmberg

Innehåll

Förkortningslista	13
Sammanfattning	15
Summary	19
1 Författningsförslag.....	23
1.1 Förslag till lag om motorfordonspooler	23
1.2 Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276).....	25
1.3 Förslag till ändring i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.....	28
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	31
2.1 Utredningens uppdrag.....	31
2.2 Utredningens arbete	32
2.3 Begrepp.....	32
3 Bakgrund.....	35
3.1 Inledning.....	35
3.1.1 Miljömålen och miljömålssystemet	36
3.1.2 De transportpolitiska målen	39
3.1.3 Uppföljning – miljömålssystemet och målen inom transportpolitiken.....	40
3.2 Olika typer av bilpooler.....	41

3.3	Effekter av olika typer av bilpooler	42
3.3.1	Minskat ägande av bilar.....	43
3.3.2	Minskade körsträckor	45
3.3.3	Minskade utsläpp	46
3.3.4	Effekter på kollektivtrafik och på vägtrafik	47
3.3.5	Effekter på ytanvändning	49
3.3.6	Få studier rörande uthyrning av bilar mellan privatpersoner (peer-to-peer bilpooler)	50
4	Internationell utblick.....	51
4.1	Inledning.....	51
4.2	Tyskland.....	52
4.3	Norge	53
4.4	Danmark.....	54
4.5	USA.....	55
4.6	Storbritannien	56
4.7	Schweiz.....	57
4.8	Nederländerna	58
4.9	Frankrike.....	59
5	Bilpoolsmarknaden i Sverige	61
5.1	Inledning	61
5.2	Intresset för bilpooler ökar men användningen är alltjämt begränsad.....	61
5.3	Kommersiella aktörer dominerar marknaden för bilpooler i Sverige	63
5.3.1	Kommersiella bilpooler.....	63
5.3.2	Kooperativa bilpooler	64
5.3.3	Peer-to-peer bilpooler.....	64
5.3.4	Peer-to-peer bilpooler och annan privat bildelning	65

5.3.5	Delning av privatleasade bilar	65
5.3.6	Delning av andra motorfordon – mopedpool.....	66
5.3.7	Nedlagda verksamheter – svag lönsamhet	66
5.4	Skäl för en ökad användning av bilpooler.....	66
5.4.1	Befolkningstätheten ökar.....	67
5.4.2	Färre hushåll äger bilar i tätbebyggda områden.....	67
5.4.3	Fler bostadsområden med få eller dyra parkeringsplatser	68
5.4.4	Ekonomiska fördelar med att använda bilpool.....	68
5.4.5	Teknisk utveckling – smarta telefoner och appar förenklar användning	68
5.4.6	Ändrade värderingar påverkar – miljö och status	68
5.5	Hushållens val av bilpool.....	69
5.5.1	Skillnader mellan hushåll som väljer fast- respektive flytande bilpool.....	69
6	Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag	71
7	En lag om motorfordonspooler införs	75
7.1	En lag om motorfordonspooler	75
7.1.1	Inledning	75
7.1.2	Lagens syfte	76
7.2	Gällande rätt avseende biluthyrning	77
7.3	En definition av motorfordonspooler	79
7.3.1	Inledning	79
7.3.2	Utredningen cirkulär ekonomis förslag till definition av allmänt tillgängliga bilpoolsfordon	82
7.3.3	Bilpoolsdefinitioner i andra länder	83
7.3.4	Närmare om utformningen av definitionen av motorfordonspooler	85
7.3.5	Delningsfordon.....	94

7.4	Miljö- och trafiksäkerhetskrav på fordon i motorfordonspooler.....	94
7.5	Förhållandet till lagen om biluthyrning	96
8	Sänkt mervärdesskatt – inte en framkomlig väg att främja motorfordonspooler	97
8.1	Inledning	97
8.2	Gällande regler om mervärdesskattesatser.....	98
8.3	Förslag till nya EU-regler om mervärdesskattesatser.....	99
8.4	Lämplig skattesatsnivå.....	100
8.5	Vilka risker för kringgående kan en sänkt mervärdesskatt på motorfordonspooler medföra?	101
8.6	Sänkt mervärdesskatt på motorfordonspooler – förenligt med EU-rätten?.....	102
8.6.1	Inledning.....	102
8.6.2	Begreppet ”Persontransporter och medfört bagage” i mervärdesskattedirektivet.....	102
8.6.3	Kan tillämpningen av en reducerad skattesats begränsas av EU:s statsstödsregler?.....	104
8.7	Sammanfattning och slutsatser	107
9	Parkeringsplatser för delningsfordon	109
9.1	Inledning	109
9.2	Tillgång till parkering – centralt för främjande av bilpooler.....	109
9.3	Gällande rätt avseende parkering m.m.	112
9.3.1	Parkering.....	112
9.3.2	Parkeringsavgifter	114
9.3.3	Parkeringsövervakning på allmän platsmark	115
9.3.4	Flyttning av fordon parkerade på allmän platsmark	116

9.4	En möjlighet att upplåta allmän platsmark till parkeringsplatser för delningsfordon införs	117
9.4.1	Inledning	117
9.4.2	Reserverade parkeringsplatser för delningsfordon.....	118
9.4.3	Bör platser kunna reserveras för specifika fordon?	121
9.5	Inga sänkta parkeringsavgifter för delningsfordon.....	123
9.6	Kommunerna ska besluta om parkeringstillstånd för delningsfordon	124
9.7	Flyttning av fordon som felparkerats på parkeringsplatser som är reserverade för delningsfordon	127
9.8	Utmärkning av parkeringsplatser för delningsfordon	127
10	Andra sätt att främja motorfordonspooler	129
10.1	Inledning.....	129
10.2	Informationsinsatser avseende motorfordonspooler och deras betydelse i omställningen till ett transporteffektivt samhälle.....	129
10.2.1	Allmänt om beteendepåverkande åtgärder	129
10.2.2	Kunskapshöjande informationsinsatser för att främja motorfordonspooler och bidra till omställningen till ett transporteffektivt samhälle.....	131
10.3	Mobilitet som tjänst (MaaS) och mobilitetsstationer.....	133
11	Överensstämmelse med EU-rätten	137
11.1	Inledning.....	137
11.2	Statligt stöd	137
11.3	Tjänstedirektivet	140
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	143

13	Konsekvensanalys	145
13.1	Förslag till åtgärder som analyseras	145
13.2	Olika typer av konsekvenser redovisas	145
13.3	Att kvantifiera effekter av olika åtgärder	146
13.4	Aktörer som berörs av förslagen	147
13.5	Reserverade parkeringsplatser bidrar till att marknaden för motorfordonspooler växer	147
13.6	Effekter på vägtrafik, utsläpp av koldioxid och luftföroreningar	149
13.6.1	Minskade körsträckor med bil.....	149
13.6.2	Minskade koldioxidutsläpp	150
13.6.3	Minskade luftföroreningar	151
13.7	Substitutionseffekter – inverkan på kollektivtrafik.....	152
13.8	Inverkan på effektiviteten i transportsystemet.....	153
13.9	Inverkan på materialåtgång – cirkulär ekonomi	154
13.10	Effekter för hushållen	155
13.10.1	Ökning av antalet medlemmar i motorfordonspooler	155
13.10.2	Minskade kostnader för bilanvändning	155
13.10.3	Konsekvenser för hushållens parkeringsmöjligheter med privatägda bilar	156
13.11	Effekter för företagen	157
13.11.1	Effekter på företagens administration och kostnader	157
13.11.2	Effekter på företagens tidsåtgång och övriga kostnader	158
13.11.3	Behovet av förändringar i företagets verksamhet.....	158
13.11.4	Konsekvenser för nybilsförsäljningen	158
13.11.5	Konsekvenser för bilpoolsföretag.....	158
13.11.6	Konsekvenser för hyrbilsföretag.....	159
13.11.7	Inverkan på konkurrensförhållanden.....	159

13.11.8	Inverkan på företagens möjligheter till parkering	159
13.11.9	Behovet av hänsyn till mindre företag.....	160
13.11.10	Effekter för olika branscher.....	160
13.11.11	Övriga konsekvenser för företagen.....	161
13.12	Konsekvenser för kommunerna och inverkan på kommunalt självstyre	161
13.13	Konsekvenser för kollektivtrafikhuvudmännen	161
13.14	Konsekvenser för statliga myndigheter.....	161
13.15	Konsekvenser i förhållande till regeringens miljömål och mål inom transportpolitiken	162
13.15.1	Effekter i förhållande till regeringens miljömål...	162
13.15.2	Effekter i förhållande till regeringens mål inom transportpolitiken.....	163
13.16	Inverkan på offentliga finanser	163
13.16.1	Kostnader på kort sikt.....	164
13.16.2	Uppskattade långsiktiga effekter på statens inkomster av mervärdesskatt, bolagsskatt och trängselskatt.....	164
13.17	Samhällsekonomisk bedömning.....	165
13.17.1	Samhällsekonomiska effekter av att kommuner reserverar parkeringsplatser för delningsfordon.....	167
13.17.2	Nytta av förslaget	167
13.17.3	Kostnader av förslaget.....	169
13.18	Inverkan på brottslighet	171
13.19	Inverkan på sysselsättningen.....	172
13.20	Inverkan på service i olika delar av landet	172
13.21	Inverkan på jämställdhet mellan könen och integration.....	172
13.22	Åtgärder i förhållande till skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen	173
13.23	Ikraftträdande och behov av särskilda informationsinsatser	173

14	Författningskommentar	175
14.1	Förslaget till lag om motorfordonspooler	175
14.2	Förslaget till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276).....	177
14.3	Förslaget till ändring i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.....	178
	Referenser.....	179
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:93.....	199
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:68.....	205

Förkortningslista

AOM	Autorités organisatrices de la mobilité
BUL	Lagen (1998:492) om biluthyrning
B2C	Business-to-consumer
Dir.	Kommittédirektiv
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
ESR	Effort Sharing Regulation
EG-fördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Euro NCAP	European New Car Assessment Program
FFF	Förordning (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall
FN	Förenta nationerna
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
KAL	Lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m.
Kommissionen	Europeiska kommissionen
LFF	Lag (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall

MaaS	Mobility as a Service
ML	Mervärdesskattelag (1994:200)
P2P	Peer-to-peer
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
PGU	Politik för global utveckling
Prop.	Proposition
SCB	Statistiska centralbyrån
Skr.	Skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
TrF	Trafikförordningen (1998:1276)
TSFS	Transportstyrelsens föreskrifter
VTI	Statens väg- och transportforskningsinstitut

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag om hur bil-, motorcykel- och mopedpooltjänster, s.k. bilpooltjänster, ska kunna främjas. I uppdraget har ingått att i första hand undersöka förutsättningarna för en reducerad mervärdesskattesats på sådana tjänster. Om en ordning med sänkt skattesats på bilpooltjänster inte bedöms vara möjlig har i utredningens uppdrag i andra hand ingått att undersöka andra sätt att främja bilpooltjänster än inom ramen för skattesystemet. Utredningen har också haft i uppdrag att avgränsa och definiera begreppet bilpooltjänst utifrån vilken verksamhet som bör gynnas och vilken tjänst som ska omfattas för att uppnå mer resurseffektiva transporter. Det har även ingått att överväga vilka krav som ska ställas i fråga om de fordon som används i en sådan bilpooltjänst.

En lag om motorfordonspooler införs

Det finns inte någon juridisk definition av begreppet bilpooltjänster och utredningen har haft i uppdrag att ta fram en sådan definition. Av kommittédirektiven följer att såväl bilar som motorcyklar och mopeder ska omfattas av definitionen. Utredningen föreslår därför att begreppet motorfordonspooler används som benämning på dessa tjänster.

Utredningen föreslår att en lag om motorfordonspooler införs och att lagen ska syfta till att främja en ökad användning av motorfordonspooler och därigenom bidra till omställningen till ett transporteffektivt samhälle.

Den föreslagna lagen innehåller en definition av begreppet motorfordonspool. Med motorfordonspool avses en tjänst där registrerade användare delar på användningen av ett eller flera motorfordon med

undantag för moped klass II. Tjänsten ska vara allmänt tillgänglig. Fordonen ska kunna hyras under en begränsad tid och den minsta hyrestiden ska vara en timme eller kortare. Vidare ska hyresavtal inte behöva ingås vid varje användningstillfälle. Det uppställs också krav på att tjänsten ska tillhandahållas av en juridisk person och att den juridiska personen ska vara registrerad som ägare till fordonen i vägtrafikregistret. Detta medför att peer-to-peer pooler, som innebär att privatpersoner hyr ut motorfordon till varandra via en förmedlingstjänst, ofta i form av en digital plattform, utesluts från definitionens tillämpningsområde.

De föreslagna kriterierna innebär också att traditionell biluthyrning utesluts, vilket är i enlighet med kommittédirektiven.

Utredningen föreslår att beteckningen delningsfordon används för de fordon som används i en motorfordonspool och att denna beteckning införs i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om miljö- och trafiksäkerhetskrav för delningsfordon.

Ingen sänkt mervärdesskatt på motorfordonspooler

Tillhandahållande av tjänster som utgör motorfordonspooler ska enligt nu gällande regler beskattas med 25 procent mervärdesskatt. För att det ska vara möjligt att sänka mervärdesskatten på dessa tjänster krävs att tjänsterna kan anses omfattas av begreppet ”persontransporter och medfört bagage” i mervärdesskattedirektivet. Utredningen gör bedömningen att det inte är förenligt med EU-rätten att sänka mervärdesskatten på tillhandahållande av tjänster som utgör motorfordonspooler. Motorfordonspooler innebär att en juridisk person tillhandahåller ett transportmedel till kundens förfogande i syfte att kunden själv ska utföra transporten och framföra fordonet. Det rör sig således om uthyrning av ett transportmedel och kan inte inrymmas i begreppet ”persontransporter och medfört bagage”.

Parkeringsplatser för delningsfordon

Tillgång till parkeringsplatser är centralt för att främja bilpooler. Eftersom marknaden för motorfordonspooler i dag nästan uteslutande utgörs av bilpooler har utredningen inte kunnat belägga att motorcykel- och mopedpooler har något behov av parkeringsplatser.

Utredningen föreslår att kommunerna ska ges möjlighet att genom lokala trafikföreskrifter reservera parkeringsplatser för delningsfordon på allmän platsmark. Förslaget genomförs genom ändringar i trafikförordningen (1998:1276).

Utredningen gör bedömningen att en möjlighet för kommunen att reservera parkeringsplatser för specifika delningsfordon inte bör införas. Detta bl.a. eftersom en sådan platsreservation inte kan anses innebära att allmänheten fortfarande har tillgång till platsen.

Förslagen innebär att det är kommunerna som ska pröva frågor om parkeringstillstånd för delningsfordon.

Uppdrag om informationsinsatser

Utredningen föreslår att regeringen ger Trafikverket i uppdrag att tillsammans med Konsumentverket och Naturvårdsverket genomföra en informationssatsning som ska öka kunskapen hos konsumenter om motorfordonspooler och hur dessa kan bidra till ett mer hållbart resande. En sådan informationssatsning bedöms kunna förstärka effekten av utredningens föreslagna åtgärd att reservera parkeringsplatser för delningsfordon och leda till en ökad användning av motorfordonspooler.

Effekter av utredningens förslag

Utredningen bedömer att de föreslagna åtgärderna bidrar till att fler hushåll delar på användningen av motorfordon. Detta kan förväntas minska den sammantagna bilanvändningen och minska körsträckorna med bil. Därigenom kan också utsläppen av koldioxid och luftföroreningarna minska. De föreslagna åtgärderna bidrar positivt till flera av regeringens miljömål och mål inom transportpolitiken. Det gäller miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft och God bebyggd miljö. När fler hushåll delar på användningen av motor-

fordon kan också transportsystemets tillgänglighet, flexibilitet, hållbarhet och kostnadseffektivitet öka.

Ikraftträdande

Lagen om motorfordonspooler föreslås träda i kraft den 1 januari 2021. Ändringarna i trafikförordningen och förordningen om vägtrafikdefinitioner föreslås träda i kraft vid samma tidpunkt.

Summary

Remit

The Inquiry was instructed to present proposals on how to promote ‘car sharing services’, including the sharing of cars, motorcycles and mopeds. In the first instance, the remit included examining the conditions for a reduced rate of value added tax (VAT) on such services. If a system of reduced VAT rates on car sharing services is not deemed feasible, the Inquiry’s remit in the second instance included examining ways of promoting car sharing services other than within the framework of the tax system. The Inquiry was also instructed to demarcate and define the term ‘car sharing service’, based on the activities that should benefit and the services to be included to achieve more resource-efficient transportation. The remit also included considering the requirements to be imposed on vehicles used in such car sharing services.

Motor vehicle sharing act introduced

There is no legal definition of the term ‘car sharing service’, and the Inquiry was instructed to draw up such a definition. The committee terms of reference state that cars, motorcycles and mopeds should be included in the definition. The Inquiry therefore proposes that the term ‘motor vehicle sharing’ be used for these services.

The Inquiry proposes introducing a motor vehicle sharing act, the aim of which is to promote greater use of motor vehicle sharing and thus contribute to the transition to a transport-efficient society.

The proposed act contains a definition of the term ‘motor vehicle sharing’. Motor vehicle sharing refers to a service in which registered users share the use of one or more motor vehicles, with the exception of class II mopeds. The service must be publicly available. It

must be possible to rent vehicles for a limited time, and the shortest rental period is to be one hour or less. Moreover, it must not be required to enter into a rental agreement for each individual use of the vehicle. The service must be provided by a legal person and the legal person must be registered as the owner of the vehicle in the road traffic registry. This means that peer-to-peer sharing – schemes in which private individuals rent out motor vehicles to each other via a brokering service, often in the form of a digital platform – are excluded from the definition's scope of application.

The proposed criterial mean that traditional car rentals are also excluded, which is in line with the committee terms of reference.

The Inquiry proposes that the term 'shared vehicle' be used for vehicles used in a motor vehicle sharing service, and that this term be introduced into the Road Traffic Definitions Ordinance (2001:651).

The Inquiry proposes that the Government, or the authority designated by the Government, should be allowed to issue regulations on environmental and road safety requirements for shared vehicles.

No reduction of VAT on motor vehicle sharing services

Under current regulations, providing services that comprise motor vehicle sharing are subject to 25 per cent VAT. For it to be possible to reduce the VAT on these services, they would need to be included under 'transport of passengers and their accompanying luggage' in the VAT Directive. The Inquiry considers that it is not compatible with EU law to reduce the VAT on the provision of services comprising motor vehicle sharing. Motor vehicle sharing means that a legal person places a means of transport at customers' disposal so that customers themselves can carry out the transport and operate the vehicle. Consequently, it is a matter of renting a means of transport, which cannot be included under 'transport of passengers and their accompanying luggage'.

Parking spaces for shared vehicles

Access to parking spaces is vital in promoting car sharing. As the market for motor vehicle sharing is currently almost entirely comprised of car sharing, the Inquiry has not been able to determine the parking-space needs of motorcycle and moped sharing schemes.

The Inquiry proposes that, through local traffic regulations, municipalities be given the opportunity to reserve parking spaces for shared vehicles on public space land. The proposal will be implemented through amendments to the Road Traffic Ordinance (1998:1276).

In the Inquiry's view, the possibility for municipalities to reserve parking spaces for specific shared vehicles should not be introduced. This is in part because such space reservations would mean that the public no longer had access to the space.

These proposals mean that it will be the municipalities that examine matters concerning parking permits for shared vehicles.

Assignment on information campaigns

The Inquiry proposes that the Government instruct the Swedish Transport Administration, in partnership with the Swedish Consumer Agency and the Swedish Environmental Protection Agency, to conduct an information campaign to increase consumer awareness about motor vehicle sharing and how it can contribute to more sustainable travel. Such an information campaign is expected to reinforce the impact of the Inquiry's proposed measures to reserve parking spaces for shared vehicles and lead to greater use of motor vehicle sharing services.

Effects of the Inquiry's proposals

In the Inquiry's assessment, the proposed measures will lead to more households sharing the use of motor vehicles. This is expected to reduce overall car use and reduce vehicle kilometres travelled. This will also result in reduced carbon dioxide emissions and pollution. The proposed measures will have a positive impact on several of the Government's environmental objectives and transport policy objectives. This includes the environmental quality objectives Reduced

Climate Impact, Clean Air and A Good Built Environment. Several households sharing the use of motor vehicles will also increase the transport system's accessibility, flexibility, sustainability and cost-effectiveness.

Entry into force

It is proposed that the motor vehicle sharing act enter into force on 1 January 2021. It is proposed that amendments to the Road Traffic Ordinance and the Road Traffic Definitions Ordinance enter into force on the same date.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om motorfordonspooler

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Denna lag syftar till att främja användning av motorfordonspooler och därigenom bidra till omställningen till ett transporteffektivt samhälle.

Innebörden av vissa uttryck

2 § Beteckningar som används i denna lag har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Motorfordonspool

3 § Med motorfordonspool avses en tjänst där registrerade användare delar på användningen av ett eller flera motorfordon, med undantag för moped klass II, om

1. tjänsten är allmänt tillgänglig,
2. fordonet eller fordonen kan hyras under begränsad tid och där minsta hyrestid ska vara en timme eller kortare,
3. hyresavtal inte ingås vid varje användningstillfälle, och
4. tjänsten tillhandahålls av en juridisk person och den juridiska personen är registrerad som ägare till fordonen i vägtrafikregistret.

Vad som sägs i första stycket om ägaren av ett fordon tillämpas på innehavaren, när det är fråga om fordon som innehas på grund av

kreditköp med förbehåll om återtaganderätt, eller med nyttjanderätt för en bestämd tid om minst ett år.

Miljö- och trafiksäkerhetskrav

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om miljö- och trafiksäkerhetskrav för delningsfordon.

Yrkesmässig uthyrning av bilar

5 § I fråga om yrkesmässig uthyrning av bilar finns även bestämmelser i lagen (1998:492) om biluthyrning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.2 Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

Härigenom föreskrivs i fråga om trafikförordningen (1998:1276) att 3 kap. 54 §, 10 kap. 2 § och 15 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 54 §¹

På en markerad hållplats för spårvagn, fordon i linjetrafik eller skolskjuts får andra fordon inte parkeras eller stannas annat än för på- eller avstigning som kan ske utan hinder för spårvägs-, linje- eller skolskjutstrafiken. Om det saknas markering som anger en sådan hållplats, gäller förbudet inom tjugo meter före och fem meter efter märket E22, busshållplats, i vägmärkesförordningen (2007:90) eller en annan skylt som anger en sådan hållplats.

På en ändamålsplats som har märkts ut med märket C40, ändamålsplats, i vägmärkesförordningen får fordon inte parkeras eller stannas annat än för det föreskrivna ändamålet. Fordon får dock stannas för på- eller avstigning som kan ske utan hinder för detta ändamål.

På en parkeringsplats där endast ett visst fordonsslag eller en viss trafikantgrupp får parkera får andra fordon inte parkeras eller stannas annat än för på- eller avstigning.

På en parkeringsplats där endast ett visst fordonsslag, en viss trafikantgrupp eller delningsfordon får parkera får andra fordon inte parkeras eller stannas annat än för på- eller avstigning.

På en laddplats får endast fordon som kan laddas externt med elektrisk energi för fordonets framdrivning parkeras eller stannas. Andra fordon får inte parkeras eller stannas annat än för på- eller avstigning.

¹ Senaste lydelse 2017:921.

10 kap.**2 §²**

Föreskrifter enligt 1 § andra stycket 9–11, 14–18, 20 och 21 får avse

1. en viss trafikantgrupp,
2. ett visst eller vissa fordonsslag, eller
3. fordon med last av viss beskaffenhet.

Lokala trafikföreskrifter om parkering får innefatta särskilda bestämmelser för att underlätta för dem som bor i ett visst område att parkera inom detta område. Om det behövs av särskilda skäl får vissa parkeringsplatser i området reserveras för de boende genom sådana bestämmelser. Frågor om tillstånd att parkera enligt föreskrifterna prövas av kommunen.

Lokala trafikföreskrifter om parkering får innefatta särskilda bestämmelser om att högst tre parkeringsplatser får reserveras för varje utländsk beskickning i anslutning till beskickningens kansli eller residens. Detsamma gäller parkeringsplatser för konsulat som förestås av en karriärkonsul samt sådana internationella organ som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Lokala trafikföreskrifter om parkering får innefatta särskilda bestämmelser om att parkeringsplatser får reserveras för delningsfordon. Frågor om tillstånd att parkera enligt föreskrifterna prövas av kommunen.

Lokala trafikföreskrifter om förbud mot trafik med fordon som meddelas av en kommun för en viss väg, viss vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område får avse fordon med dubbdäck.

15 kap.**2 §³**

Följande beslut får inte överklagas.

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Beslut enligt 10 kap. 2 § andra stycket tredje meningen. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Beslut enligt 10 kap. 2 § andra stycket tredje meningen <i>och fjärde stycket andra meningen.</i> |
|---|--|

2. Beslut enligt 13 kap. 3 § första stycket om generella undantag från lokala trafikföreskrifter om parkering inom en kommun.

² Senaste lydelse 2011:912.

³ Senaste lydelse 2007:101.

Bestämmelser om överklagande av andra beslut av en kommun enligt denna förordning finns i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

1.3 Förslag till ändring i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner

Härigenom föreskrivs att 2 §⁴ förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner ska följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Beteckning	Betydelse
Cykelöverfart	<p>En del av en väg som enligt en lokal trafikföreskrift 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 och vägmärke.</p> <p>Vid en cykelöverfart ska trafikmiljön vara utformad så att det säkras att fordon inte förs med högre hastighet än 30 kilometer i timmen.</p>
EG-motorfordon	<p>Ett fordon som är avsett att användas på väg, oavsett om det är färdigbyggt eller inte, som har minst fyra hjul och som är konstruerat för en maximihastighet över 25 kilometer i timmen. Dock undantas spårbundna fordon, jordbruks- och skogsbrukstraktorer, mopeder, motorcyklar och motorredskap.</p>

⁴ Senaste lydelse 2019:390.

Föreslagen lydelse

Beteckning	Betydelse
Cykelöverfart	<p>En del av en väg som enligt en lokal trafikföreskrift 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 och vägmärke.</p> <p>Vid en cykelöverfart ska trafikmiljön vara utformad så att det säkras att fordon inte förs med högre hastighet än 30 kilometer i timmen.</p>
<i>Delningsfordon</i>	<i>Ett fordon som används i en motorfordonspool enligt lagen (2021:000) om motorfordonspooler.</i>
EG-motorfordon	<p>Ett fordon som är avsett att användas på väg, oavsett om det är färdigbyggt eller inte, som har minst fyra hjul och som är konstruerat för en maximihastighet över 25 kilometer i timmen. Dock undantas spårbundna fordon, jordbruks- och skogsbrukstraktorer, mopeder, motorcyklar och motorredskap.</p>

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag om hur bil-, motorcykel- och mopedpooltjänster, s.k. bilpooltjänster, ska kunna främjas (dir. 2018:93). Huvudmotivet är enligt kommittédirektiven att stimulera till en cirkulär ekonomi med mer resurseffektiva persontransporter.

I utredningens uppdrag har ingått att *i första hand* undersöka förutsättningarna för en reducerad mervärdesskattesats på sådant tillhandahållande av bil, motorcykel och moped mot betalning som sker genom s.k. bilpool. I uppdraget har ingått att analysera och ta ställning till om sänkt mervärdesskatt på bilpooltjänster är förenligt med EU-rätten. Om en ordning med sänkt skattesats på bilpooltjänster inte bedöms vara möjlig har i utredningens uppdrag *i andra hand* ingått att undersöka andra sätt att främja bilpooltjänster än inom ramen för skattesystemet. I denna del har ingått att närmare analysera förslaget av Utredningen cirkulär ekonomi i betänkandet Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi (SOU 2017:22) om att öka tillgängligheten till bilpooler.

I uppdraget har ingått att avgränsa och definiera begreppet bilpooltjänst utifrån vilken verksamhet som bör gynnas och vilken tjänst som ska omfattas för att uppnå mer resurseffektiva transporter. Det har även ingått att överväga vilka krav som ska ställas i fråga om de fordon som används i en sådan tjänst.

I uppdraget har ingått att undersöka i vilken utsträckning förslagen kan bidra till minskade vägtrafikvolym, ökad effektivitet i transportsystemet och minskade utsläpp. En analys ska även göras av substitutionseffekterna, såsom effekterna på resandet i kollektiv-

trafiken. De samlade samhällsekonomiska effekterna ska beskrivas och bedömas.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 18 december 2019. Genom tilläggsdirektiv den 17 oktober 2019 förlängdes utredningstiden till den 30 april 2020 (dir. 2019:68).

Kommittédirektivet återges i sin helhet i *bilaga 1*. Tilläggsdirektivet återges i *bilaga 2*.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har till sin hjälp haft en expertgrupp bestående av experter från Sveriges Allmännytt, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Regioner, Transportstyrelsen, Trafikanalys och Regeringskansliet. Utredningens arbete inleddes i februari 2019 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft fem sammanträden. Utredningens arbete har också förts framåt med hjälp av de underhandskontakter som sekreterarna har haft med utredningens experter.

I syfte att inhämta kunskap, erfarenhet och synpunkter har utredaren och sekreterarna haft dialogmöten med företrädare för bilpoolerna Sunfleet (som håller på att ersättas med den nya tjänsten ”M”), Aimo och Move About, Biluthyrarna Sverige, Bilpoolernas riksförbund, BIL Sweden, 2030-sekretariatet samt de privata bildelnings-tjänsterna GoMore och SnappCar. Utredningen har även haft kontakt med andra berörda aktörer för att inhämta statistik och kunskap bl.a. om den svenska bilpoolsmarknaden och det arbete som pågår nationellt inom området hållbara transporter och delad mobilitet.

Utredningen har tagit del av forskning kring bildelning och dess effekter. Denna forskning utgör ett av underlagen för utredningens förslag till åtgärder för att främja användningen av bilpoolstjänster.

2.3 Begrepp

I detta avsnitt redogörs för några centrala begrepp och hur de används i betänkandet.

Begreppet bildelning används med betydelsen att ett antal personer delar på användningen av resursen bil. Med bilpool avses in-

rättningen som administrerar bildelningen. Utredningen lämnar i kapitel 7 förslag till definition av uttrycket motorfordonspool.

Begreppet delad mobilitet syftar på olika sätt att samutnyttja fordon där användaren inte själv äger fordonet.¹

Peer-to-peer (P2P), dvs. person till person, är ett uttryck som används i ekonomiska sammanhang som en benämning på utbyte eller handel av varor och tjänster mellan privatpersoner. Ofta understöds eller genomförs utbytet av ett företag, en organisation eller en marknadsplats som blir en indirekt part i transaktionen. Detta kan jämföras med affärsmodellen business-to-consumer (B2C), dvs. företag till konsument, som avser handel med varor och tjänster mellan företag och konsumenter.

Fasta bilpooler innebär att användaren hämtar och lämnar tillbaka de hyrda fordonen på samma ställe.² När det gäller flytande bilpooler kan man hämta fordonet på en plats och lämna tillbaka det på en annan plats, inom ett bestämt geografiskt område (friflytande) eller på en annan station (envägs stationsbaserad).³ I avsnitt 3.2 redogörs ytterligare för olika typer av bilpooler.

¹ Trafikanalys (2016) s. 9 och 11.

² Shaheen, et al. (2019) s. 2, Münzel, et al. (2019) s. 2, Trafikanalys (2016) s. 16.

³ Shaheen, et al. (2019) s. 2, Münzel, et al. (2019) s. 2.

3 Bakgrund

3.1 Inledning

I direktiven till utredningen pekar regeringen på att det är angeläget att produkter och råvaror används på ett effektivt och hållbart sätt.¹ Ett varaktigt användande och en ökad nyttjandegrad av redan tillverkade produkter bör främjas och det är viktigt att en cirkulär ekonomi utvecklas. Utredningens uppdrag är att lämna förslag om hur bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster ska kunna främjas med huvudmotivet att stimulera till en cirkulär ekonomi med mer resurseffektiva persontransporter. I direktivet framhålls också att klimatfrågan är en av regeringens högst prioriterade frågor och att det är en särskild prioritet att få ned transporternas utsläpp, som står för en tredjedel av alla utsläpp i Sverige.

Regeringen har ambitionen att Sverige ska gå före på klimat- och miljöområdet och bli världens första fossilfria välfärdsland.² Riksdagen har beslutat om ett klimatpolitiskt ramverk med ett långsiktigt tidsatt mål om att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.³ Det klimatpolitiska ramverket innefattar 16 miljö kvalitetsmål, däribland målet som benämns Begränsad klimatpåverkan. För vissa av miljö kvalitetsmålen finns tidsatta etappmål. Ett av etappmålen innebär att utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter (utom inrikes flyg) ska minska med 70 procent till 2030 jämfört med 2010. Det klimatpolitiska ramverket följs upp av Naturvårdsverket.

Riksdagen har också beslutat om mål för transportpolitiken som består av ett övergripande mål, ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål rörande säkerhet, miljö och hälsa.⁴ Det finns också

¹ Dir. 2018:93.

² Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 20, s. 86.

³ Prop. 2016/17:146.

⁴ Prop. 2008/09:93 och prop. 2012/13:1 Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 22.

ett antal indikatorer för att följa upp de olika målen. De transportpolitiska målen följs upp av Trafikanalys.

I Sverige och många andra länder har det blivit alltmer populärt med olika former av bildelning, även om dessa alltjämt utgör liten del av den sammantagna användningen av bilar. Forskningen om bildelningstjänster visar att positiva miljöeffekter kan uppstå när hushåll väljer att gå med i en bilpool, bland annat när det gäller utsläpp av växthusgaser. Att använda bilpooler där ett flertal hushåll nyttjar bilarna kan också minska trängseln i trafiken och behovet av yta för parkering kan också minska.

Användningen av bilpooltjänster kan sålunda bidra positivt till möjligheterna att uppnå de olika miljö- och transportmål som regering och riksdag har beslutat om. I avsnitt 13.15 redovisar vi hur de föreslagna åtgärderna kan förväntas inverka på möjligheterna att nå vissa miljömål och mål inom transportpolitiken. Nedan redogörs översiktligt för miljömålen och de transportpolitiska målen som riksdagen beslutat om.

3.1.1 Miljömålen och miljömålssystemet

Miljömålen är strukturerade i ett system som kallas för miljömålssystemet. Målen omfattar följande:⁵

- Ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö-kvalitetsmålen.
- Miljö-kvalitetsmål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.
- Etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå Generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen.

Miljömålen används som samlingsnamn för Generationsmålet, miljö-kvalitetsmålen och etappmålen. Generationsmålet är det övergripande målet och beskriver att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljömålen konkretiserar den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling.

⁵ Prop. 2009/10:155, s. 11–35.

Målen är en utgångspunkt för det nationella genomförandet av FN:s Agenda 2030 med sina 17 globala mål för hållbar utveckling. Målen kopplar även till andra tvärspektoriella mål som t.ex. EU:s mål om klimat och energi (EU2020), EU:s energi- och klimatramverk 2030 och Sveriges politik för global utveckling (PGU).

Riksdagen har beslutat om 16 miljökvalitetsmål. Varje miljökvalitetsmål har en precisering, som förtydligar målen och som används i den löpande uppföljningen av målen.⁶

De 16 miljökvalitetsmålen är följande:

- Begränsad klimatpåverkan.
- Frisk luft.
- Bara naturlig försurning.
- Giftfri miljö.
- Skyddande ozonskikt.
- Säker strålmiljö.
- Ingen övergödning.
- Levande sjöar och vattendrag.
- Grundvatten av god kvalitet.
- Hav i balans samt levande kust och skärgård.
- Myllrande våtmarker.
- Levande skogar.
- Ett rikt odlingslandskap.
- Storslagen fjällmiljö.
- God bebyggd miljö.
- Ett rikt växt- och djurliv.

Riksdagen har också beslutat om ett antal etappmål inom miljömålssystemet. Dessa mål är tidsatta vilket medför förändringar i uppställningen av etappmålen över tid, exempelvis kan etappmål utgå då

⁶ Preciseringarna av de olika miljökvalitetsmålen finns angivna på hemsidan <http://sverigesmiljomal.se/miljomalen/> (hämtad 2019-12-12).

de uppnåtts. Sammantaget finns i dagsläget 16 etappmål med målår som sträcker sig till 2020 eller senare. Dessa mål är kopplade till 5 av de 16 miljö kvalitetsmålen, nämligen Begränsad klimatpåverkan, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö, God bebyggd miljö och Ett rikt växt- och djurliv (se tabell 3.1).

Tabell 3.1 Etappmål i miljömålssystemet, 16 mål

Etappmål	Målår	Miljö kvalitetsmål
Utsläpp av växthusgaser 2020	2020	Klimat
Ett långsiktigt utsläppsmål	2045	
Minskning av växthusgasutsläppen i ESR-sektorn 2030 ⁷	2030	
Minskning av växthusgasutsläppen i ESR-sektorn 2040	2040	
Minskning av växthusgasutsläppen från inrikes transporter till 2030	2030	
Minskning av nationella utsläpp av luftföroreningar	2025	Bara naturlig försurning
Information om farliga ämnen i varor	2020	Giftfri miljö
Utveckling och tillämpning av EU:s kemikalierregler	2020	
Ökad miljöhänsyn i EU:s läkemedelslagstiftning	2020	
Resurshushållning i byggsektorn	2020	God bebyggd miljö
Resurshushållning i livsmedelskedjan	2020	
Metod för stadsgrönka och ekosystemtjänster i urbana miljöer	2020	
Integrering av stadsgrönka och ekosystemtjänster i urbana miljöer	2025	
Ökad andel persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång	2025	
Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden	2020	Ett rikt växt- och djurliv
Kunskap om genetisk mångfald	2020	

Källa: Prop. 2019/20:1 Budgetpropositionen för 2020, utgiftsområde 20, s. 18.

⁷ ESR (Effort Sharing Regulation) avser utsläpp utanför den sektor som ingår i EU-ländernas system för handel med utsläppsrätter.

3.1.2 De transportpolitiska målen

Regeringen och riksdagen har beslutat en uppsättning mål för transportpolitiken.⁸ Det finns ett övergripande mål, ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa. Målen följs årligen upp av Trafikanalys med olika indikatorer som speglar utvecklingen. Nedan redogörs för målen och indikatorerna som beskrivs i budgetpropositionen för 2020.⁹

Transportpolitikens övergripande mål

Att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

- Samhällsekonomisk effektivitet.

Funktionsmål – tillgänglighet

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

Indikatorerna för att följa upp målet är följande:

- Transportsystemets standard och tillförlitlighet.
- Tillgänglighet – persontransporter.
- Användbarhet för alla i transportsystemet.
- Tillgänglighet – godstransporter.
- Transportbranschens villkor.

⁸ Prop. 2008/09:93 och prop. 2012/13:1 Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 22.

⁹ Prop. 2019/20:1 Budgetpropositionen för 2020, utgiftsområde 22, s. 25.

Hänsynsmål – säkerhet, miljö och hälsa

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande Generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Indikatorerna för att följa upp målet är följande:

- Döda och allvarligt skadade.
- Växthusgasutsläpp.
- Energieffektivitet.
- Naturmiljö och kulturlandskap.
- Människors hälsa och livsmiljö.

3.1.3 Uppföljning – miljömålssystemet och målen inom transportpolitiken

Naturvårdsverket har flera uppgifter när det gäller miljömålssystemet som anges i myndighetens instruktion.¹⁰ En uppgift är att vägleda berörda myndigheter i deras arbete med genomförande och uppföljning. Myndigheten utvärderar, utvecklar och följer upp berörda myndigheters tillämpning av samhällsekonomiska analyser inom området. Naturvårdsverket analyserar och utvärderar också styrmedel och åtgärder. I en årlig rapport redovisar Naturvårdsverket resultat med en uppföljning av etappmålen och vilka åtgärder som vidtagits för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. I den årliga rapporten gör myndigheten också en analys av utvecklingstrenden i förhållande till miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Vart fjärde år redovisar Naturvårdsverket en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.

Trafikanalys har liksom Naturvårdsverket till uppgift att följa upp olika mål som riksdagen beslutat om. I myndighetens instruktion anges att Trafikanalys årligen ska redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen.¹¹

¹⁰ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹¹ Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

3.2 Olika typer av bilpooler

Bilpooler kan delas in i olika typer och det finns olika sätt att göra denna indelning.

När det gäller organisationsformen brukar man skilja på kommersiella och kooperativa bilpooler.¹² Kommersiella bilpooler drivs av företag i vinstsyfte medan kooperativa bilpooler drivs av föreningar utan vinstsyfte.¹³ Kooperativa bilpooler består av ett antal hushåll eller företag som är medlemmar i en förening. Inom föreningen hanterar de ett gemensamt boknings- och betalningssystem och de gemensamt ägda eller leasade bilarna. I en kooperativ bilpool har medlemmarna traditionellt sett delat på vissa arbetsuppgifter såsom administration, bilvård och annan service. Driften av kooperativa bilpooler är ofta beroende av att det finns ”eldsjälar” som engagerar sig i arbetet.¹⁴ Kooperativa bilpooler är ofta mindre. Detta eftersom driften av verksamheten som regel sköts av medlemmarna och det krävs en alltför omfattande arbetsinsats för att driva en stor verksamhet.¹⁵

Kommersiella bilpooler behöver vara förhållandevis stora för att uppnå lönsamhet. Detta gör att de oftast återfinns i tätbebyggda stadsmiljöer, där kundunderlaget och efterfrågan är tillräckligt stora.

En annan indelning kan göras utifrån affärsmodellen. Man brukar då skilja på bilpooler i segmentet företag-till-konsument (B2C) där tjänsten köps av en privatperson från ett företag och där företaget har en egen fordonsflotta och peer-to-peer bilpooler där fordonen ägs av privatpersoner och hyrs ut till andra privatpersoner via poolen.

I segmentet B2C finns det olika operativa modeller och man brukar främst skilja på fasta (roundtrip) och flytande¹⁶ (one way) bilpooler. De flytande bilpoolerna kan delas in i friflytande (free-floating) respektive envägs stationsbaserade (one-way station-based) bilpooler.¹⁷

De fasta bilpoolerna innebär att användaren hämtar och lämnar tillbaka de hyrda fordonen på samma ställe.¹⁸ När det gäller flytande (envägs) bilpooler kan man hämta fordonet på en plats och lämna till-

¹² Internationellt skiljer man ibland på tre olika organisationsformer: for-profit, non-profit och cooperative, Millard-Ball, et al. (2005), s. 2–9.

¹³ Trafikanalys (2016), s. 15.

¹⁴ Trafikanalys (2016), s. 15.

¹⁵ Uppgifter från sekretariatets möte med Bilpoolernas riksförbund hösten 2019.

¹⁶ Benämns ibland envägs bilpooler.

¹⁷ SOU 2017:22 s. 200, Langeland & Julsrud (2018), Shaheen, et al. (2019).

¹⁸ Shaheen, et al. (2019) & Münzel, et al. (2019), Trafikanalys (2016), s. 16.

baka det på en annan plats, inom ett bestämt geografiskt område (fri-flytande) eller på en annan station (envägs stationsbaserad).¹⁹

När det gäller segmentet P2P finns det s.k. peer-to-peer bilpooler som innebär att privatpersoner hyr ut privatbilar till varandra via en förmedlingstjänst, ofta i form av en digital plattform. I den tjänst som förmedlarna erbjuder ingår oftast en försäkring som gäller för skador som inträffar under hyrestiden. Peer-to-peer bilpooler innebär att bilägare har möjlighet att hyra ut sin bil under perioder då bilen inte används.²⁰ Fordonet som hyrs via en peer-to-peer bilpool hämtas och återlämnas på samma plats, dvs. hos fordonets ägare.²¹

3.3 Effekter av olika typer av bilpooler

I detta avsnitt diskuterar vi olika typer av effekter som kan uppstå som en följd av användning av bilpooltjänster. Av kommittédirektiven framgår att miljöaspekter, minskade trafikvolymmer och effektivitet i transportsystemet står i fokus för regeringens ambition att främja användningen av bilpooltjänster.²² Utredningen redovisar därför forskningsresultat med koppling till denna typ av effekter.²³ Forskningen om bilpooltjänster som här tas upp belyser effekter på hushållens ägande av bilar, körsträckor, koldioxidutsläpp, kollektivtrafik och effekter på ytanvändning (parkeringsytor). Eftersom det finns få empiriska studier om dessa effekter som avser svenska förhållanden refererar vi främst till studier med data från andra länder än Sverige. Utredningen har delvis använt forskningsöversikter som behandlar ett flertal forskningsrapporter i ett sammanhang.

Som tidigare beskrivits i avsnitt 3.2 finns det flera olika typer av bilpooler. Merparten av forskningen som finns att tillgå handlar om fasta och flytande bilpooler. Det finns få studier som belyser effekter av t.ex. peer-to-peer bilpooler. Nedan beskriver vi resultat från två

¹⁹ Shaheen, et al. (2019) och Münzel, et al. (2019).

²⁰ SOU 2016:85, s. 443.

²¹ Münzel, et al. (2019).

²² Dir. 2018:93.

²³ Utredningen har gett Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) i uppdrag att utföra sökningar efter forskningsrapporter som belyser olika effekter av användning av bilpooler och som publicerats 2015 eller senare. Sammanlagt 38 forskningsrapporter har funnits. Rapporterna har genomgått peer-review och sökningarna har utförts i databaserna Scopus och Web of Science. Utredningen har också genomfört sökningar efter forskningsrapporter om användning- och effekter av bilpooler i databasen TRID som VTI tillhandahåller på sin hemsida, www.vti.se/sv/bibliotek.

studier som belyser effekter av sådana bilpooler. I tabell 3.2 visas sammanfattande data rörande effekter av bilpooler.

Tabell 3.2 Uppskattade effekter av fasta bilpooler i Europa enligt olika studier

Typ av effekt	Förändring	Kommentar
Minskat ägande av privata bilar (sålda bilar eller uppskjutna bilinköp)	En bilpoolsbil ersätter 4–10 privatägda bilar	
Andel av hushåll som säljer sin bil till följd av medlemskap i bilpool	16–34 procent	
Minskade körsträckor	Minskning med 27–43 procent	Avser studier i Kanada och USA
Minskade koldioxidutsläpp	Minskning med 39–54 procent	

Källor: Shaheen, et al. (2013), Martin, et.al. (2011) och SOU 2017:22.

3.3.1 Minskat ägande av bilar

Det finns ett flertal studier som visar att användningen av bilpooler bidrar till minskat ägande av bilar. Detta sker antingen genom att man säljer bilen en tid efter att man har blivit medlem i en bilpool eller genom att man skjuter upp ett beslut om att köpa en bil. Hushåll som använder fast bilpool ersätter den privatägda bilen i större utsträckning med bilpoolsbilen jämfört med hushållen som använder flytande bilpool.²⁴

I en studie av Shaheen, et al. (2013) pekas på att studier som avser Europa visar att bilpooler ersätter 4–10 privatägda bilar och mellan 16–34 procent av hushållen uppger att de sålt sin bil som följd av att använda bilpool.²⁵ I en studie av Shaheen, et al. (2015) med data från USA pekas på att en bil i en fast bilpool ersätter 9–13 privatägda bilar. I samma studie nämns att 25 procent av bilpoolmedlemmarna sålt sin bil som följd av medlemskap i en fast bilpool. Ytterligare 25 procent av de som använde bilpool sköt tillsvidare upp beslutet om att köpa en bil.²⁶

²⁴ Namuzo & Dowlatabadi (2018), s. 38.

²⁵ Shaheen, et al. (2013), s. 8.

²⁶ Shaheen, et al. (2015), s. 7.

I en studie av Clewlow (2016) visas också att bilpoolmedlemmar äger färre bilar jämfört med en kontrollgrupp bestående av hushåll som skulle ha möjlighet att använda bipool.²⁷ Skillnaden uppgår till nära 0,4 bilar i genomsnitt. I studien pekas också på att medlemskap i bilpool leder till minskat ägande av bilar bland hushåll som bor i tätbebyggda områden medan en sådan effekt knappast uppstår i förortsmiljöer.

Det finns också studier som belyser hur hushållens ägande av bilar påverkas då man blir medlem i en flytande bilpool. I en studie av Martin och Shaheen (2016), med data från fem städer i Nordamerika, visas att mellan 2–5 procent av de som blev medlemmar i en flytande bilpool sålde sin bil. Studien visar också att 7–10 procent av hushållen lät bli att köpa en bil som följd av medlemskapet.²⁸

I en studie av Le Vine och Polak (2019) analyseras hur ägandet av privata bilar förändras efter tre månaders medlemskap i en flytande bilpool.²⁹ Ett resultat i studien visar att intresset för att äga en bil minskat bland 37 procent av de hushåll som gick med i bilpoolen. Bland dessa sköt 83 procent upp beslutet om att köpa en bil, 11 procent hade gjort sig av med bilen under de senaste tre månaderna och 6 procent påstod att man skulle sälja bilen inom tre månader. I studien analyseras också hur olika socioekonomiska förhållanden inverkar på sannolikheten bland bilpoolmedlemmar att minska ägandet av bilar i hushållen. Studien visar att hushåll med högre inkomster eller högre utbildning (båda variablerna i relation till genomsnittet) är mindre benägna att minska det egna bilinnehavet då man går med i en bilpool.

I en studie av Namuzo och Dowlatabadi (2018) som avser bilpooler i Vancouver, Kanada, pekas på att hushåll som blir medlemmar i såväl fasta som flytande bilpooler i stor utsträckning minskar sitt bilägande.³⁰ Enligt studien minskade antalet privatägda bilar per hushåll från i genomsnitt 0,68 till 0,36 efter 12 månaders medlemskap i fast bilpool. Drygt en tredjedel av hushållen gjorde sig av med en eller flera bilar som man ägt. Bland de hushåll som valt flytande bilpool minskade bilägandet mindre, från i genomsnitt 1,08 till 0,98 bilar per hushåll och 12 procent av hushållen minskade sitt bilägande. I denna studie refereras också till 15 andra studier från USA, Kanada,

²⁷ Clewlow (2016), s. 163.

²⁸ Martin & Shaheen (2016), s. 4.

²⁹ Le Vine & Polak (2019), s. 119.

³⁰ Namuzo & Dowlatabadi (2018), s. 38.

Frankrike och Storbritannien som också visar att ägandet av bilar minskar som följd av medlemskap i både fasta och flytande bilpooler. Tretton av studierna avser enbart fasta bilpooler och dessa visar samtliga på ett minskat bilägande. Studierna visar också att nyttjandet av fast bilpool innebär att hushållen planerar sin bilanvändning medan nyttjandet av flytande bilpooler är mer spontant. Medlemmarna i flytande bilpool tenderar också att använda bilen som ett komplement till andra färdmedel såsom cykel och kollektivtrafik.

3.3.2 Minskade körsträckor

Flera studier visar att körsträckorna minskar när hushållen övergår till att använda bilpooler. Det finns flera skäl till att denna effekt uppstår. Ett ekonomiskt skäl är att marginalkostnaden för ett körtillfälle med bilpoolsbil är betydligt högre jämfört med att använda en privat bil. Detta beror på att priset för att använda en bilpoolsbil vanligen innehåller en avgift per timme och en avgift per körd kilometer. Marginalkostnaden för ett körtillfälle med en egen bil består i stort sett bara av kostnaden för drivmedel. Ett annat skäl för minskad körsträcka är att tillgången till fordonet minskar jämfört med en privatägd bil. Detta beror i sin tur på att bilen måste bokas och att det geografiska avståndet mellan bostad och bilpoolspartering oftast är längre.

En studie av Martin och Shaheen (2011) med data från Kanada och USA visar att antalet körda kilometer i genomsnitt minskar med 27–43 procent för hushåll som blir medlemmar i fast bilpool.³¹ I en studie av Shaheen, et al. (2013) pekas på andra studier i USA som visar på en stor bredd i resultaten där körsträckorna minskar 8–80 procent som följd av bilpoolsmedlemskap.³² I studier som avser länder i Europa visas att körsträckorna minskar 28–45 procent.³³

Det finns också studier som pekar på att hushållens körsträckor minskar då man blir medlem i en flytande bilpool. En studie med data från Frankrike visar att körsträckorna minskar med 11 procent.³⁴ En studie med data från USA och Kanada visar på minskade körsträckor bland medlemmar i flytande bilpooler med mellan 6–16 procent.³⁵

³¹ Martin & Shaheen (2011), s. 1080.

³² Shaheen, et al. (2013), s. 9.

³³ Shaheen, et al. (2013), s. 9.

³⁴ Shaheen, et al. (2019), s. 11.

³⁵ Martin & Shaheen (2016), s. 5.

Flera studier visar att hushåll som inte äger bil och som går med i en bilpool ökar sitt bilresande eftersom de får tillgång till bil.³⁶ Den sammantagna effekten av medlemskap i bilpool är ändå oftast att det sammantagna resandet med bil minskar genom användningen av bilpooler. Detta beror på att den grupp av hushåll som har en egen bil och som går med i en bilpool sammantaget minskar bilanvändningen så pass mycket att det väger upp för ökningen av bilanvändningen bland de hushåll som inte ägde bil innan man gick med i bilpoolen. Det finns en sådan studie från Schweiz från 2005 med data från bilpoolen Mobility med drygt 60 000 medlemmar.³⁷ Studien visar att den totala körsträckan minskar genom bilpoolsanvändningen. I studien uppskattas att användningen av bilpool minskar den sammantagna individuella transportsträckan med motorfordon (inklusive användningen av bilpooler) med knappt 21 procent. Den tidigare nämnda studien av Clewlow (2016) ger också stöd för att de sammantagna körsträckorna med bil minskar som följd av medlemskap i en bilpool.

Av den forskning utredningen tagit del av förefaller det som att bilanvändningen minskar såväl bland de hushåll som använder fast som flytande bilpool men att det minskade nyttjandet av bilen som färdmedel är större för medlemmar i fasta bilpooler. Det finns emellertid rapporter som visar att nyttjandet av bil inte minskar särskilt mycket för medlemmar i flytande bilpooler. Ett exempel på detta är en testverksamhet med flytande bilpool (Car2go) i Seattle som visade att 63 procent av de svarande i undersökningen inte minskade sina körsträckor med sin privatägda bil efter medlemskapet i bilpoolen.³⁸ Vidare finns det studier som pekar på att vissa hushåll som går med i en bilpool ökar sin bilanvändning. Det gäller i stor utsträckning sådana hushåll där alternativet till att vara med i en bilpool inte är att äga en egen bil.³⁹

3.3.3 Minskade utsläpp

För hushåll som använder bilpool i stället för privatägd bil tenderar koldioxidutsläppen att minska. Detta beror på att körsträckorna minskar. Men det beror också på att bilpooler – jämfört med den övriga

³⁶ Haefeli, et al. (2006), s. 18.

³⁷ Haefeli, et al. (2006), s. 17.

³⁸ Trafikanalys (2016), s. 33.

³⁹ SOU 2017:22, s. 202.

bilflottan – har mer moderna fordon som är mer energieffektiva och släpper ut mindre koldioxid. De minskade koldioxidutsläppen har belysts i många studier och här refereras till några.

I betänkandet från utredningen Cirkulär ekonomi nämns att utsläppen av koldioxid minskar med 39–54 procent till följd av användningen av fasta bilpooler.⁴⁰ I en studie 2011 baserad på intervjuer i Ulm (Tyskland) uppskattas att medlemskap i en flytande bilpool, i detta fall Car2go, medför en reduktion av koldioxidutsläppen med 146–312 kg per person.⁴¹ Ett tredje exempel är en studie 2016 på data från USA med uppskattningar av effekter över hela livsrymden.⁴² I studien kommer man fram till att användarna av bilpooler reducerar sin energianvändning och sina koldioxidutsläpp som beror på transporter med 51 procent genom förändrat och minskat resande. Detta motsvarar en minskning om 5 procent av energianvändningen och koldioxidutsläppen för alla hushåll i USA som beror på transporter.

3.3.4 Effekter på kollektivtrafik och på vägtrafik

Hushåll som börjar använda bilpooltjänster i stället för egen bil ökar ofta sitt resande med kollektivtrafik. Vid sidan av hur hushåll ändrar sina resvanor när man använder bilpool kan också de övriga hushållens resvanor förändras. Det handlar om två typer av effekter. Den ena är att kollektivtrafik påverkas och den andra är att frigjord kapacitet i vägnätet genom bilpoolsanvändning delvis kan bidra till ökat bilresande bland vissa hushåll. Dessa typer av effekter diskuteras i en rapport av Trafikanalys.⁴³

Effekter på kollektivtrafik

Flera studier pekar på att resandet med kollektiva färdmedel ökar för de hushåll som använder fasta bilpooler medan den omvända effekten kan uppstå för hushåll som använder flytande bilpool.⁴⁴ Forskningen visar att den tjänst som flytande bilpooler erbjuder kan vara ett substitut för att resa med kollektivtrafik.

⁴⁰ SOU 2017:22, s. 201.

⁴¹ Firnkorn & Müller (2011), s. 1525.

⁴² Chen & Kockelman (2016), s. 276.

⁴³ Trafikanalys (2016), s. 31–35.

⁴⁴ Trafikanalys (2016) och studier av bl.a. Le Vine (2011), Suiker & van den Elshout (2013), Seattle Department of Transportation (2014), Martin & Shaheen (2016) samt Åkerman & Nyblom (2014).

Flera studier visar också att inverkan på resande med kollektiva färdmedel varierar beroende på om man hade egen bil eller inte innan man gick med i bilpoolen. I rapporten från Trafikanalys pekas på en studie i Kanada och USA som visar att för hushållen som hade egen bil innan man gick med i en fast bilpool ökade totalt sett resandet med kollektivtrafik. Bland hushållen som inte hade egen bil innan de gick med i bilpoolen minskade i stället resandet med kollektivtrafik.

I rapporten från Trafikanalys nämns också att bildelning, samåkning, taxliknande tjänster och cykeldelning konkurrerar med kollektivtrafiken. Dessa tjänster drar till sig resenärer som annars skulle ha rest med exempelvis buss eller tunnelbana.⁴⁵ Detta kan vara positivt i områden där det råder trängsel i kollektivtrafiken, men i områden med lägre beläggningsgrad kan det på sikt leda till sämre möjligheter att upprätthålla en god service i kollektivtrafiken. Detta kan i sig minska efterfrågan och resandet med kollektivtrafiken ytterligare. Det kan också leda till försämrad tillgänglighet för personer som förlitar sig på kollektivtrafiken för att lösa sina transportbehov.

En annan möjlighet som nämns i rapporten från Trafikanalys är att delningstjänster, inom vilka bilpooler ingår, kompletterar och främjar kollektivtrafiken. Delningstjänster kan bidra till att utöka upptagningsområdet för kollektivtrafiken, täcka luckor i den befintliga transportförsörjningen och främja resandet med flera transportsätt (s.k. intermodalitet).

Det slutliga resultatet beror till stor del på hur delningstjänsterna utformas, hur de hanteras av det offentliga och hur samarbetet ser ut mellan kollektivtrafik- och delningstjänstaktörer. På lång sikt kan ett ökat kollektivtrafikresande också ge underlag för t.ex. en ökad turtäthet inom kollektivtrafiken, vilket ökar attraktiviteten för alla kollektivtrafikresenärer.⁴⁶

Frigjord kapacitet i vägnätet kan öka bilanvändningen

Som ovan nämnts visar flera studier att körsträckorna minskar bland hushåll som börjar använda bilpool. Det finns även motverkande effekter i vägtrafiken som kan uppstå när vägnätet delvis frigörs från biltrafik genom att hushåll använder bilpool. I rapporten från Trafik-

⁴⁵ Trafikanalys (2016), s. 31.

⁴⁶ Åkerman & Nyblom (2014).

analys nämns att delad mobilitet inte automatiskt leder till minskad biltrafik. Detta på grund av att då hushållen använder bilpool i stället för privatägd bil frigörs utrymme i vägnätet och hushållens ekonomi förstärks genom utgiftsbesparingarna. Det ökade utrymmet i vägnätet kan tas i anspråk av ny trafik och hushållens utgiftsbesparingar kan också finansiera ny trafik. En följd av medlemskap i bilpooler kan också bli att hushåll i stället spenderar mer pengar på annan potentiellt koldioxidintensiv konsumtion. Om så är fallet motverkas de positiva klimateffekterna av minskade körsträckor med bil.

Utredningen har inte funnit några studier där denna typ av effekter kvantifierats.

3.3.5 Effekter på ytanvändning

Förutsatt att bilflottan totalt sett minskar genom att fler hushåll använder bilpooler kan också behovet av total parkeringsyta minska. Utredningen har inte funnit några studier där sambandet mellan behovet av parkeringsyta och omfattningen av bilpooler kvantifierats. Detta samband är mycket komplicerat att fånga, inte minst på grund av att ett förändrat utbud av parkeringsplatser kan påverka biltrafikvolymen.

Enligt en studie av Åkerman och Nyblom (2014) kan en bilpoolsbil frigöra 84 kvadratmeter för andra ändamål, givet att ytparkering är alternativet.⁴⁷ I beräkningen antas att en bilpoolsbil ersätter sju privatbilar. Om alternativet i stället är underjordiska garage som inte tar extra yta i anspråk kan nyttan uttryckas som besparade byggkostnader. I detta fall kan 1,2–4,2 miljoner kronor sparas per bilpoolsbil. Den frigjorda ytan kan emellertid vara betydligt större, eftersom parkeringsytan vid målpunkter (arbete, affärer, service m.m.) också kan minskas.

⁴⁷ Åkerman & Nyblom (2014), s. 6.

3.3.6 Få studier rörande uthyrning av bilar mellan privatpersoner (peer-to-peer bilpooler)

Peer-to-peer bilpooler innebär att privatpersoner hyr ut privatbilar till varandra via en förmedlingstjänst, ofta i form av en digital plattform. I Sverige erbjuder bl.a. företagen SnappCar, GoMore och Ciao carsharing digitala plattformar för privat bildelning.

Den empiriska forskningen om vilka effekter som denna form av bildelning medför är alltså begränsad. Utredningen har funnit ett fåtal studier där olika effekter kvantifierats. När det gäller effekter på bilanvändningen och på miljön är det därför svårt att dra några generella slutsatser. Nedan redogörs för resultatet av två empiriska studier.

I en studie av Shaheen & Martin et al. (2018), som bygger på självrapportering, fann man att bildelning genom peer-to-peer medförde att något fler personer ökade bilanvändningen (27 procent), jämfört med andelen personer som minskade bilanvändningen (20 procent). Samma studie visar på minskad användning av taxi och nära oförändrad användning av kollektiva färdmedel. Studien visar att en stor andel, 46 procent, av de tillfrågade som nyttjade peer-to-peer bilpooler inte hade egen bil. En liten andel, 3 procent av de tillfrågade, angav att de sålt en bil som följd av nyttjandet av peer-to-peer bilpool.

I en studie av Dill, et al. (2019) fokuseras på hur bilanvändning bland bilägarna påverkas av att man ställt sina bilar till förfogande för peer-to-peer bilpooler. Studien baseras bl.a. på intervjuer av bilägarna och visar att bilägarnas körvanor inte förändras i någon större utsträckning. Tvärt emot en förväntad minskning av bilanvändningen uppmättes en marginell ökning, från i genomsnitt 51 till 54 minuters bilanvändning per dag efter ett år. En stor andel (44 procent av de svarande) ökade bilanvändningen med mer än 10 procent. En något mindre andel (39 procent av de svarande) minskade bilanvändningen med mer än 10 procent. I studien noterades också att andra trafikslag nyttjades mer av de svarande som en följd av bildelningen.

4 Internationell utblick

4.1 Inledning

Bilpooler är ingen ny företeelse. De tidigaste formerna lanserades i Schweiz i slutet av 1940-talet. Dagens bilpooler har rötterna i Schweiz men även i Tyskland, som har haft bilpooler sedan senare delen av 1980-talet.¹ Det är dock först under senare år som bilpoolsmarknadens tillväxt har tagit fart på allvar.² Bilpooler finns numera över hela världen. Hösten 2016 fanns bilpooler i cirka 45 länder fördelade över sex kontinenter.³ I maj 2019 hade antalet ökat till 59 länder.⁴ Under 2010-talet lanserades mopedpooler och dessa har de senaste åren haft en snabb tillväxt.⁵

I utredningens uppdrag ingår att redogöra för marknaden för bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster i ett antal relevanta länder (dir. 2018:93). Utredningen har valt att titta på hur bilpoolsmarknaden ser ut i Tyskland, Schweiz, Norge, Danmark, Storbritannien, Frankrike, Nederländerna och USA. Valet av Tyskland, Schweiz, Storbritannien och Nederländerna har gjorts utifrån att dessa är de dominerande bilpoolsmarknaderna i Europa.⁶ Tyskland får anses inta en särställning genom att vara den största bilpoolsmarknaden i Europa.⁷ Tyskland har ett stort spektrum av bilpoolleverantörer och är dessutom ett land med stor fordonsindustri och en stark bilkultur.⁸

Förutom dessa länder har utredningen valt att redogöra för marknaden i USA, som också är en av de största och mest utvecklade internationellt sett.⁹ Därutöver har utredningen valt att redogöra för

¹ Millard-Ball, et al. (2005), s. 2–6.

² Phillips (2019).

³ Shaheen, et al. (2018b), s. 1.

⁴ Phillips (2019).

⁵ Howe & Jakobsen (2019), s. 4.

⁶ Terama, et al. (2018), s. 115.

⁷ Deloitte (2017), s. 2.

⁸ Münzel, et al. (2017), s. 277.

⁹ Cyriac & Julsrud (2018), s. 25.

marknaden i Frankrike eftersom den startade tidigt och eftersom landet har haft en boom när det gäller s.k. peer-to-peer bilpooler, dvs. en något annorlunda utveckling än i andra europeiska länder. Redogörelsen omfattar också bilpoolsmarknaderna i två av våra nordiska grannländer, Norge och Danmark.

Eftersom mopedpoolerna är förhållandevis nya på marknaden saknas närmare information om hur marknaden för dessa pooler ser ut i de angivna länderna. Nedanstående redogörelse avser därför enbart bilpooler.

Statistiken avseende folkmängd i de europeiska länderna avser folkmängden den 1 januari 2019 och har hämtats från Eurostat (EU:s statistikkontor).¹⁰ Statistik avseende folkmängden i USA har hämtats från U.S. Census Bureaus (den myndighet i USA som ansvarar för folkräkning och statistik rörande bl.a. befolkningen) ”population clock” och avser även den folkmängden den 1 januari 2019.¹¹

4.2 Tyskland

Bilpoolerna gjorde sitt inträde i Tyskland 1988 genom StattAuto (numera Greenwheels) i Berlin.¹² StattAuto etablerades som ett led i universitetsforskning. Därefter spred sig etableringen av bilpooler till städer som Aachen, Bremen och Freiburg.¹³

Tyskland är den största marknaden för bilpoolstjänster i Europa och tillväxten har accelererat på senare år.¹⁴ I början av 2020 fanns det cirka 2,3 miljoner registrerade bilpoolsanvändare hos 226 bilpoolsoperatörer.¹⁵ Detta kan sättas i relation till landets folkmängd som uppgår till cirka 83 miljoner invånare, vilket innebär att cirka 3 procent av landets invånare också är medlemmar i olika bilpooler. I början av 2020 fanns det över 25 000 bilpoolsfordon tillgängliga, fördelat på drygt 13 000 fordon i flytande bilpooler och 12 000 i fasta pooler. Detta innebär att antalet fordon i flytande bilpooler har ökat med drygt 48 procent sedan året före och i fasta bilpooler med drygt 7 procent. Fasta bilpooler är nu etablerade i 840 tyska städer och kom-

¹⁰ Eurostat (2019).

¹¹ Census Bureau (2019).

¹² Shaheen, et al. (1998), s. 3.

¹³ Wappelhorst et al. (2015), s. 69.

¹⁴ Best & Hasenheit (2018), s. 1 och 13.

¹⁵ Bundesverband CarSharing (2020).

muner medan flytande bilpooler är tillgängliga på sjutton platser.¹⁶ Störst antal användare har de flytande bilpoolerna, cirka 1,6 miljoner, jämfört med drygt 700 000 användare av fasta bilpooler.¹⁷ De största operatörerna sett till antal fordon är Share Now¹⁸, Sixt Share och We Share vad gäller flytande bilpooler och Stadtmobil, Cambio och Teil-Auto vad gäller fasta.¹⁹ Peer-to-peer bilpooler tillhandahålls av bl.a. Getaround²⁰ och Turo.

Berlin är den stad som har flest bilpoolsbilar. Sett till antalet bilpoolsbilar per 1 000 invånare hade dock Karlsruhe den högsta bilpoolskoncentrationen 2019.²¹

Ungefär 10 procent av bilpoolsfordonen i Tyskland är elektriska eller hybridfordon, vilket är betydligt mer än i fordonsflottan i genomsnitt.²² I Tyskland finns slutet av 1990-talet en branschorganisation som samlar bilpoolsoperatörer, Bundesverband Carsharing.

4.3 Norge

Norge har haft bilpooler sedan mitten av 1990-talet. Den första bilpoolsleverantören var Bilkollektivet, ett medlemsägt kooperativ, som etablerades 1995 i Oslo. Därefter spreds liknande kooperativa bilpooler till Bergen och Trondheim. Det var först 2004 som en vinstdrivande bilpool, Oslo bilpool (numera Hertz bilpool), gjorde sitt inträde på den norska marknaden.²³ År 2015 lanserades de första storskaliga peer-to-peer-plattformarna på den norska marknaden, Nabobil och GoMore.²⁴ Nabobil köptes 2019 upp av amerikanska Getaround, som är världens största bildelningsaktör, och är nu ett av bolagets dotterbolag.²⁵ Samma år fanns det totalt sju vinstdrivande bilpooler i Norge.

¹⁶ Om inget annat anges är statistiken hämtad från: Bundesverband CarSharing (2020).

¹⁷ Detta innebär en minskning av antalet användare av flytande bilpooler. Car2go och DriveNow slogs 2019 samman och bildade Share Now. Det har inletts en process att samla de båda leverantörernas kunder. I statistiken inkluderas endast de kunder som redan var registrerade hos den nya gemensamma leverantören ShareNow senast den 1 januari 2020.

¹⁸ Share Now, som är världens största bilpoolsleverantör, inrättades 2019 genom en sammanlagning av Car2go (ägd av Daimler AG) och DriveNow (ägd av BMW Group), se BMW Group & Daimler AG (2019).

¹⁹ Nehrke (2019).

²⁰ Köpte upp Drivy 2019, se Getaround (2019).

²¹ Bundesverband CarSharing (2019c).

²² Best & Hasenheit (2018), s. 14.

²³ Cyriac & Julsrud (2018), s. 9.

²⁴ Cyriac & Julsrud (2018), s. 9–10.

²⁵ Nabobil (2019).

Den första flytande bilpoolen i Norge, din Bybil, startades i början av 2019 av Vy (tidigare NSB – Norges motsvarighet till SJ) i samarbete med det danska företaget GreenMobility.²⁶ Den består av 250 elbilar som finns på Oslos gator.²⁷

I slutet av 2018 fanns det elva bilpoolsleverantörer och plattformar i Norge. Dessa hade då mer än 200 000 registrerade medlemmar som hade tillgång till över 7 000 fordon.²⁸ Detta kan sättas i relation till Norges folkmängd om cirka 5,3 miljoner invånare. Det är peer-to-peer bilpoolerna som är dominerande med 80–85 procent av marknaden.²⁹ Geografiskt sett är bilpoolerna i princip koncentrerade till Osloområdet.³⁰

4.4 Danmark

I Danmark etablerades de första bilpoolerna i slutet av 1990-talet. Först ut var Odense Bilklub år 1997. Året därpå etablerades Hertz Delebilen i Köpenhamn och Århus Delebilklub. Därefter följde ett antal lokala föreningar i bl.a. Farum, Silkeborg och Holstebro.³¹ Det var först 2014 som flytande³² bilpooler kom till Danmark.

År 2018 hade fasta bilpooler knappt 500 bilar och 10 000 medlemmar. Detta kan sättas i relation till landets folkmängd som uppgår till cirka 5,8 miljoner invånare. De flytande bilpoolerna hade samma år cirka 850 bilar i huvudstadsområdet.³³ När det gäller fasta bilpooler är Lets Go den främsta operatören. Flytande bilpooler erbjuds av Share Now³⁴ och Green Mobility.³⁵ Peer-to-peer bilpooler är på framväxt och företag som GoMore och SnappCar koordinerar denna uthyrning.³⁶ Bilpoolerna i Danmark är främst koncentrerade till Köpenhamnsområdet.³⁷

²⁶ Vy (2019).

²⁷ Vy (2019).

²⁸ Cyriac & Julsrud (2018), s. 8.

²⁹ Langeland & Julsrud (2018).

³⁰ Cyriac & Julsrud (2018), s. 23.

³¹ Olsen & Rettig (2000), s. 27.

³² Statistiken avser friflytande bilpooler.

³³ Ekspertgruppen Mobilitet for Fremtiden (2018), s. 93.

³⁴ Från den 27 februari 2020 övergick Drive Now till att bli Share Now, Arriva (2020).

³⁵ Danske delebiler (2019a).

³⁶ Ekspertgruppen Mobilitet for Fremtiden (2018), s. 93.

³⁷ Ekspertgruppen Mobilitet for Fremtiden (2018), s. 93.

Det finns en branschförening i Danmark, Danske Delebiler, som samlar ett antal leverantörer av såväl fasta som flytande bilpooler. Föreningen samlar allt från lokala föreningar till stora kommersiella aktörer.³⁸

4.5 USA

Bilpooler introducerades i Nordamerika genom två pilotprojekt i mitten av 1980-talet, dels Purdue University's Mobility Enterprise i West Lafayette, Indiana, dels Short Term Auto Rental (STAR) i San Francisco.³⁹ Det första framgångsrika införandet av moderna bilpooler i USA skedde 1998 genom CarSharing Portland i Portland, Oregon.⁴⁰ Drygt tio år senare etablerades den första flytande bilpoolen i Austin, Texas, och året därefter gjorde den första peer-to-peer bilpoolen sitt inträde i Cambridge, Massachusetts.⁴¹

Sedan 1998 har det skett en kraftig ökning av såväl antalet bilpooler som antalet bilpoolsfordon och medlemmar.⁴² I juli 2008 fanns det knappt 280 000 bilpoolsmedlemmar i USA som hade tillgång till drygt 5 800 fordon hos 19 operatörer.⁴³ Antalet medlemmar hade 2011 ökat till drygt 500 000 och antalet fordon till cirka 10 000.⁴⁴ Vid 2017 års början fanns det cirka 1,4 miljoner medlemmar som delade på drygt 17 000 fordon som tillhandahölls av 21 operatörer (inkluderar inte peer-to-peer), vilket kan sättas i relation till att USA har en folkmängd om cirka 328 miljoner invånare. Medlemskap i bilpool ökade med 7 procent i USA under 2016.⁴⁵ I januari 2017 deltog över 2,9 miljoner personer i peer-to-peer bilpooler och delade en fordonsflotta om drygt 130 000 fordon hos sex operatörer i Nordamerika.⁴⁶ Vid samma tidpunkt kunde cirka 38 procent av den nordamerikanska bilpoolsflottan användas som flytande bilpool och cirka 49 procent av bilpoolsmedlemmarna hade tillgång till dessa fordon.⁴⁷

³⁸ Danske debiler (2019b), Danske debiler (2019c).

³⁹ Shaheen et al. (2012), s. 2, Shaheen, et al. (1998), s. 5.

⁴⁰ Shaheen, et al. (2009), s. 40.

⁴¹ Shaheen, S., Martin, E. & Bansal, A. (2018), s. 12.

⁴² Millard-Ball, et al. (2005), s. 2–6.

⁴³ Shaheen, et al. (2009), s. 37.

⁴⁴ Shaheen, et al. (2012), s. 2.

⁴⁵ Shaheen, et al. (2018a), s. 2.

⁴⁶ Shaheen, et al. (2018a), s. 1.

⁴⁷ Shaheen, et al. (2018a), s. 2.

Eftersom den senast angivna statistiken rör Nordamerika inkluderas även Kanada. År 2019 fanns 33 bilpoolsleverantörer i USA, varav 18 som erbjöd fasta⁴⁸ bilpooler, 8 friflytande bilpooler och 7 som erbjöd peer-to-peer bilpooler.⁴⁹

Marknaden i USA domineras av Zipcar (ägd av Avis Budget Group) och Enterprise CarShare.⁵⁰ De två största peer-to-peer bilpoolsleverantörerna i USA är Turo och Getaround.⁵¹ Share Now⁵² stängde ner sin verksamhet i USA i slutet av februari 2020 bl.a. på grund av ökande infrastrukturkostnader kopplade till att driva bilpooler i landet.⁵³

4.6 Storbritannien

I Storbritannien används begreppet *car clubs* för vad vi i Sverige benämner bilpooler. Små, lokala bilpooler har funnits i Storbritannien sedan 1970-talet. Moderna bilpooler startade 1999 med Edinburgh City Car club.⁵⁴

I Storbritannien fanns 2017 mer än 245 000 bilpoolsmedlemmar och 4 000 bilpoolsbilar.⁵⁵ Detta innebar en nästan åttafaldig ökning av antalet medlemmar sedan 2007, då antalet uppgick till 32 000.⁵⁶ År 2019 uppgick medlemsantalet till drygt 353 000 och antalet bilpoolsbilar till drygt 5 300.⁵⁷ Större delen av medlemmarna (245 000) finns i London.⁵⁸ Medlemsantalet kan sättas i relation till Storbritanniens folkmängd om cirka 66,6 miljoner invånare.

De senaste åren har peer-to-peer pooler etablerat sig, t.ex. Drivy (som år 2019 köptes upp av Getaround⁵⁹), Hiya och Turo.^{60 61} Antalet

⁴⁸ Benämns stationsbaserade i statistiken, Phillips (2019).

⁴⁹ Phillips (2019).

⁵⁰ Brown (2015). Sedan artikeln skrevs har Hertz 24/7 lagt ner sin bilpoolsverksamhet i USA.

⁵¹ Le Beau (2018), Getaround (2019).

⁵² Share Now, som är världens största bilpoolsleverantör, inrättades 2019 genom en sammanslagning av Car2go (ägd av Daimler AG) och DriveNow (ägd av BMW Group), se BMW Group & Daimler AG (2019).

⁵³ Share Now (2019).

⁵⁴ Ledbury (2007), s. 2.

⁵⁵ Steer Davies Gleave (2018), s. 2.

⁵⁶ Steer Davies Gleave (2018), s. 2.

⁵⁷ CoMoUK (2019a).

⁵⁸ Steer (2019), s. 1.

⁵⁹ Getaround (2019).

⁶⁰ Turo (2018).

⁶¹ CoMoUK (2019b).

bilar som ingår i peer-to-peer bilpooler är lågt i Storbritannien.⁶² Flytande bilpooler har just börjat göra sitt inträde på den brittiska marknaden.⁶³

År 2019 fanns det sex stora bilpoolsleverantörer.⁶⁴ Bland de större aktörerna återfinns t.ex. Zipcar och Hertz 24/7. DriveNow (som Share Now heter i Storbritannien) stängde ner sin verksamhet i Storbritannien i slutet av februari 2020 beroende på att för få använde tjänsten.⁶⁵ I Storbritannien finns också bilpoolen E-car club⁶⁶ som endast erbjuder elbilar och hybridbilar.⁶⁷ Bilpoolsmarknaden i London är en av de största i Europa.

I Storbritannien finns sedan 1999 en organisation, CoMoUK (tidigare Carplus), som bl.a. har till uppgift att öka medvetenheten om och ge stöd till delade mobilitetstjänster, däribland genom att främja bilpooler.⁶⁸

4.7 Schweiz

Schweiz var det första landet att införa en tidig form av bilpool benämnd *Sefage* (Selbstfahrgemeinschaft) i Zürich 1948. Det rörde sig om en klubb där medlemmar delade på kostnaden för en bil.⁶⁹

Två schweiziska bilpoolskooperativ, Auto Teilet Genossenschaft (ATG) och ShareCom, grundades 1987 och gick 1997 samman och bildade Mobility, vilket innebar starten för moderna bilpooler.⁷⁰ Mobility är den enda landstäckande aktören och dominerar helt den schweiziska bilpoolsmarknaden.⁷¹ Mobility anses vara den största bilpoolsorganisationen i Europa.⁷² Mobility har drygt 197 000 kunder som har tillgång till knappt 2 900 fordon vid 1 480 stationer.⁷³ Med en folkmängd om cirka 8,54 miljoner invånare innebär detta att drygt 2 procent av invånarna i Schweiz är medlemmar i Mobility. Det är en koop-

⁶² Münzel, et al. (2019), s. 8.

⁶³ CoMoUK (2019c).

⁶⁴ CoMoUK (2019b).

⁶⁵ DriveNow (2019), Share Now (2019).

⁶⁶ E-car club hör till Europcar Mobility Group.

⁶⁷ E-Car (2019).

⁶⁸ CoMoUK (2019d).

⁶⁹ Juschten, et al. (2017), s. 1173.

⁷⁰ Cyriac & Julsrud (2018), s. 9.

⁷¹ Juschten, et al. (2017), s. 1172.

⁷² Juschten, et al. (2017), s. 1172.

⁷³ Mobility (2019a).

erativ bilpool, till skillnad från många av de andra stora aktörerna på den europeiska bilpoolsmarknaden.

I Schweiz finns bilpoolerna generellt i större städer och då särskilt i Zürich och Bern samt i den tysktalande delen av Schweiz.⁷⁴ Tillgängligheten till bilpooler är stor i Schweiz. I kärnstäder med fler än 100 000 invånare är det i genomsnitt 230 meter mellan bostadshus och närmaste plats för bilpoolsbilar.⁷⁵ I Schweiz erbjuds friflytande bilpooler av Mobility Go (tidigare Catch a Car) i Basel och Genève.⁷⁶ Mobility erbjuder sedan 2019 även premiumbilar, såsom Jaguar och Land Rover samt en Tesla, i sina bilpooler.⁷⁷

4.8 Nederländerna

Bilpoolerna startade i Nederländerna 1968 med Witkar (White car) i centrala Amsterdam.⁷⁸ Detta projekt lades senare ner och det dröjde till 1994 innan bilpooler gjorde sitt egentliga inträde i Nederländerna och då i Leiden.⁷⁹

Foundation of Shared Car Use (Stichting voor Gedeeld Autogebruik) startade 1995 för att informera, stötta projekt och ge rådgivning. Samma år fanns det åtminstone 16 bilpooler i cirka 160 kommuner. År 1996 fanns det mellan 12 000 och 15 000 bilpoolsmedlemmar i Nederländerna.⁸⁰ Peer-to-peer bilpoolerna startade 2011.⁸¹ Samma år fanns det cirka 2 100 bilpoolsbilar i landet, vilket innebar att antalet mer än fördubblats sedan 2006 då antalet bilpoolsbilar uppgick till drygt 900.⁸²

Efter 2011 ökade antalet bilpoolsbilar avsevärt, särskilt i peer-to-peer segmentet. År 2015 fanns det cirka 90 000 bilpoolsmedlemmar som hade tillgång till cirka 14 000 bilpoolsbilar.⁸³ Av dessa bilar fanns 15 procent i fasta bilpooler och 77 procent i peer-to-peer bilpooler. Även på senare år sker tillväxten på peer-to-peer-sidan och fasta bil-

⁷⁴ Ohnmacht (2017).

⁷⁵ Ohnmacht (2017).

⁷⁶ Mobility (2019c), Juschten, et al. (2017) s. 1174.

⁷⁷ Mobility (2019b), Mobility (2019d).

⁷⁸ KiM. (2015), s. 35.

⁷⁹ KiM. (2015), s. 15.

⁸⁰ KiM. (2015), s. 16.

⁸¹ Britton (2014), s. 12.

⁸² Crow-KpVV (2011).

⁸³ KiM. (2015), s. 48.

pooler har inte växt särskilt mycket. Antalet bilar i peer-to-peer bilpooler uppgick år 2018 till omkring 34 000.⁸⁴ År 2019 uppgick det totala antalet bilpoolsbilar till drygt 50 000.⁸⁵ Antalet medlemmar i bilpooler uppgick samma år till cirka 500 000.⁸⁶ Av de dryga 50 000 bilpoolsbilarna 2019 var 6,8 procent elektriska bilar, vilket inkluderar elbilar och plug-in hybrider.⁸⁷ Antalet bilpoolsmedlemmar och bilpoolsbilar kan sättas i relation till folkmängden i Nederländerna som uppgår till 17,3 miljoner invånare.

Bilpoolsmarknaden är störst i stadsområden med hög befolkningstäthet. Amsterdam är den främsta bilpoolsstaden sett till antalet bilpoolsbilar men den högsta koncentrationen (bilar/invånare) finns i Utrecht.⁸⁸ Antalet bilpoolsbilar ökar på landsbygden, vilket troligen beror på tillväxten i peer-to-peer segmentet under senare år. Sedan 2019 finns det en eller flera bilpoolsbilar i alla nederländska kommuner.⁸⁹ Greenwheels, Connectcar och Flexcar är några av leverantörerna avseende fasta bilpooler medan flytande bilpooler erbjuds av bl.a. Car2Go.⁹⁰ SnappCar är en aktör på marknaden för peer-to-peer bilpooler i Nederländerna.

4.9 Frankrike

Bilpoolerna gjorde sitt inträde i Frankrike i slutet av 1990-talet. Det rörde sig då om fasta bilpooler och först ut var Caisse Commune⁹¹ i Paris, Auto'trement i Strasbourg och projektet Liselec i La Rochelle⁹². Därefter ökade antalet bilpoolsmedlemmar kraftigt. År 2006 fanns det 3 500 medlemmar och 2010 hade antalet ökat till 28 000. Under åren därefter skedde en betydande ökning av medlemsantalet och 2016 uppgick detta till närmare 200 000.⁹³ Detta antal kan sättas i relation till Frankrikes folkmängd om cirka 67 miljoner invånare.

⁸⁴ Meelen, et al. (2019), s. 136.

⁸⁵ Crow (2019) och Crow-KpVV (2019a).

⁸⁶ Crow-KpVV (2019d).

⁸⁷ Crow-KpVV (2019b).

⁸⁸ Crow-KpVV (2019a).

⁸⁹ Crow-KpVV (2019a).

⁹⁰ Crow-KpVV (2019c).

⁹¹ Caisse Commune i Paris har därefter köpts upp av Communauto.

⁹² Numera Yélobobile.

⁹³ Faivre d'Arcier & Lecler (2019), s. 59.

År 2002 startade France Autopartage, ett nätverk för samarbete för bilpoolsleverantörer. Nätverket, som 2013 bytte namn till Citiz, samlar 12 operatörer i drygt 100 franska städer. Sammantaget har dessa operatörer 1 200 bilar, 40 000 medlemmar och fler än 300 stationer.⁹⁴

I Frankrike har flytande bilpoolsgradvis etablerat sig men det finns endast ett fåtal sådana pooler på marknaden.⁹⁵ En av dessa var Autolib i Parisregionen som startade 2011 och var världens första bilpool med enbart eldrivna bilar. Autolib gick dock i konkurs 2018 efter bl.a. finansiella svårigheter.⁹⁶ Paris stad har därefter valt att stödja fasta bilpools och har lanserat tjänsten Mobilib, vilken erbjuder mer än 1 200 platser reserverade för sådana bilpools. Efter att staden gått ut med en inbjudan att inkomma med ansökningar för att använda dessa platser utsågs leverantörerna Ada, Communauto, Getaround och Ubeeqo. Ubeeqo erhöll majoriteten av platserna (drygt 800) eftersom företaget har riktat in sig på elfordon och laddbara hybridfordon.⁹⁷

I Frankrike har det också skett en framväxt av peer-to-peer bilpools.⁹⁸ Dessa är mycket framträdande i Frankrike och stod för ett par år sedan för större delen (cirka 90 procent) av den franska bilpoolsmarknaden med mer än en miljon användare.⁹⁹

Bland de största aktörerna på den franska bilpoolsmarknaden återfinns Communauto och Citiz. Fasta bilpools erbjuds bl.a. av Citiz, Getaround Connect och Hertz 24/7.¹⁰⁰ Sedan en tid erbjuder Share Now¹⁰¹ friflytande bilpools i Frankrike och är en av de stora aktörerna på marknaden. Citiz erbjuder också friflytande bilpools, vilka kallas Yea!, i vissa städer, däribland Strasbourg, Lyon och Grenoble.¹⁰² Envägs stationsbaserade bilpools erbjuds av Yélobile i La Rochelle, Bluecub i Bordeaux och Bluely i Lyon.¹⁰³

⁹⁴ Citiz (2019) och Lyon Parc Auto (2017).

⁹⁵ Faivre d’Arcier & Lecler (2019), s. 61.

⁹⁶ Reuters (2018).

⁹⁷ 6t-bureau de recherche (2019), s. 36.

⁹⁸ 6t-bureau de recherche (2016), s. 5.

⁹⁹ Deloitte (2017), s. 2 och 5.

¹⁰⁰ 6t-bureau de recherche (2019), s. 37.

¹⁰¹ Share Now, som är världens största bilpoolsleverantör, inrättades 2019 genom en sammanlagning av Car2go (ägd av Daimler AG) och DriveNow (ägd av BMW Group), se BMW Group & Daimler AG (2019).

¹⁰² 6t-bureau de recherche (2019), s. 35.

¹⁰³ 6t-bureau de recherche (2019), s. 39.

5 Bilpoolsmarknaden i Sverige

5.1 Inledning

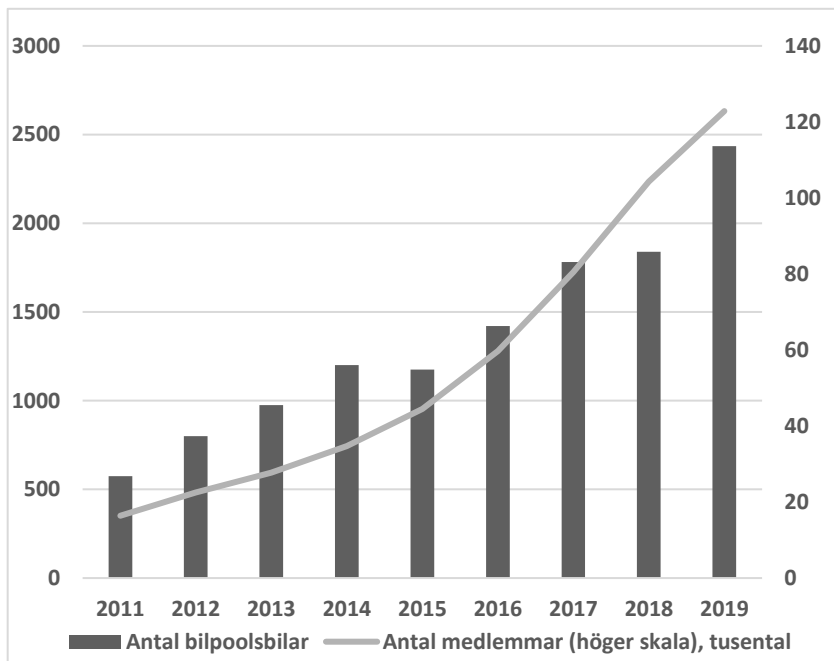
Detta kapitel innehåller en översiktlig beskrivning av marknaden för bilpooler i Sverige. I kapitlet redogörs för det ökade nyttjandet av bilpooler under de senaste åren och vilken typ av hushåll som använder bilpooler. Vidare pekas på de faktorer som kan förväntas ha bidragit till den ökade användningen av bilpooler.

5.2 Intresset för bilpooler ökar men användningen är alltjämt begränsad

Användningen av bilpooler har ökat kraftigt på senare år men denna form av bilanvändning är alltjämt liten jämfört med hushållens totala nyttjande av bilar. År 2019 fanns det knappt 4,9 miljoner personbilar i trafik i Sverige och samma år fanns det drygt 2 400 bilar i olika typer av bilpooler.¹ Från att tidigare främst ha varit lokala bilpooler med ett fåtal bilar finns numera nationella aktörer med verksamhet i många svenska städer. Det finns ingen officiell statistik som belyser användningen av bilpooler men det finns uppgifter från 2030-sekretariatet från de fyra största bilpoolsaktörerna i Sverige som avser åren 2011–2018. Utredningen har samlat in uppgifter om antalet bilpoolsbilar för år 2019 från de fem största aktörerna på bilpoolsmarknaden (se diagram 5.1). Här ingår medlemmarna i Bilpoolernas riksförbund (Bil.coop) som en aktör.

¹ Trafikanalys och data som Bilpoolsutredningen inhämtat från Sunfleet/tjänsten M, Move About, Aimo och Bilpoolernas riksförbund (Bil.coop).

Diagram 5.1 Antal bilpoolsbilar och antal medlemmar 2011–2019



Källa: 2030-sekretariatet. <http://2030.miljobarometern.se/nationella-indikatorer/beteendet/bilpooler-b3h/> (hämtat 2019-06-14). Data för 2019 har insamlats av Bilpoolsutredningen och avser fem aktörer enligt tabell 4.1.

De fem största aktörerna hade 2019 drygt 2 400 bilpoolsbilar, vilket är drygt fyra gånger fler jämfört med 2011.² Samtidigt har antalet bilpoolsmedlemmar ökat kraftigt, från drygt 16 000 år 2011 till knappt 123 000 år 2019 hos de fem aktörerna. Det har också blivit fler personer som delar på användningen av bilarna. Det genomsnittliga antalet medlemmar per bil har ökat från 29 personer 2011 till 53 personer 2019.³ Tabell 5.1 visar antalet bilpoolsbilar och antalet medlemmar 2019 fördelade på de olika aktörerna.

² För åren 2010–2018 är källan 2030-sekretariatet <http://2030.miljobarometern.se/nationella-indikatorer/beteendet/bilpooler-b3h/> (hämtat 2019-05-14). Bilpoolsutredningen har inhämtat data för år 2019.

³ Beräknat exklusive Bilpoolen.nu på grund av att uppgift om antalet medlemmar saknas.

Tabell 5.1 Antal bilpoolsbilar och medlemmar 2019

Bilpool	Antal bilar	Antal medlemmar, tusental
Sunfleet och M	1 700	108 500
Move About	235	8 500
Aimo	300	5 000
Bilpoolen.nu*	120	
Bil.coop	80	850
Summa	2 435	122 850

*Data avser 2016, SOU 2017:22, tabell 14.2.

5.3 Kommersiella aktörer dominerar marknaden för bilpooler i Sverige

Som framgår av avsnitt 3.2 finns det såväl kommersiella som kooperativa bilpooler. De större kommersiella bilpoolsaktörerna i Sverige är Sunfleet, Move About, Aimo och Bilpoolen.nu.⁴ Nedan beskrivs översiktligt dessa bilpoolers verksamhet och omfattningen av de kooperativa bilpoolerna.

5.3.1 Kommersiella bilpooler

Sunfleet: Denna bilpool ägs av Volvo Car Mobility och är Sveriges största kommersiella bilpool. I slutet av 2019 hade man cirka 1 700 bilar av märket Volvo och 108 500 medlemmar.⁵ Enligt plan ska Sunfleet integreras i en ny tjänst kallad ”M”.⁶ Den nya tjänsten lanserades i Stockholm i september 2019 och i Göteborg och Malmö i mars 2020.

Move About: Bilpool med främst elbilar som startades i Norge 2007 och etablerades i Sverige 2009. I verksamheten administreras även ett antal kommunala poolbilar som inte är eldrivna, främst biogasbilar. I juni 2019 hade man 235 bilar i Sverige och knappt 8 500 medlemmar fördelade på 25 orter. Move About har främst företag och kommuner som kunder, men verksamheten är öppen även för privatpersoner.⁷

⁴ Trafikanalys (2016), s. 15.

⁵ Uppgift enligt e-post från Therese Ahlström-Brodowsky, Sunfleet, 2020-01-09 och 2020-01-21.

⁶ www.sunfleet.com/sunfleet-valkomnar-m/ (hämtad 2019-08-22).

⁷ Uppgifter via e-post från Peter Aldby 2019-06-18.

Aimo: Denna bilpool startades hösten 2018 och har verksamhet i Stockholm med endast elbilar. I januari 2019 hade man 300 bilar och 5 000 medlemmar.⁸ Bilpoolen är flytande och kunden kan sålunda lämna bilen på annan plats än där den hämtats. Aimo har även ett hundratal fasta parkeringsplatser där kunderna kan lämna bilen.

Bilpoolen.nu: Grundades 2007 och finns i dag i Storstockholm och Göteborg. År 2016 fanns det 120 bilar i denna bilpool.

5.3.2 Kooperativa bilpooler

Det finns kooperativa bilpooler på ett trettiotal orter i Sverige. Hösten 2019 fanns det sammantaget omkring 80 bilar och 850 medlemmar. Bilpoolernas riksförbund (Bil.coop) bistår medlemmarna i kooperativa bilpooler med råd och professionell hjälp i olika frågor. Organisationen har 14 anslutna ideella bilpooler. De största kooperativa bilpoolerna är EKO bil Örebro, Stockholms bilpool, Lunds bilpool och Bilpoolarna i Uppsala.

5.3.3 Peer-to-peer bilpooler

Peer-to-peer bilpooler innebär, vilket framgår av avsnitt 3.2, att privatpersoner hyr ut privatbilar till varandra via en förmedlingstjänst, ofta i form av en digital plattform. Ett exempel är företaget SnappCar (tidigare Flexdrive) som sedan 2012 bedriver denna form av bildelning i Sverige.⁹ SnappCars affärsidé är att tillhandahålla en digital plattform genom vilken privatpersoner kan hyra ut sina bilar och att ta ut en förmedlingsavgift för varje uthyrning. SnappCar gör en säkerhetskontroll av alla uthyrare och alla bilar omfattas av en tillfällig specialförsäkring under uthyrningsperioden. Enligt uppgifter från SnappCar i augusti 2019 hade man 4 000 bilar i sitt register varav 1 000 hade hyrts ut de senaste 12 månaderna. Privatpersoner hyr i genomsnitt ut bilarna 2,5 dagar per månad.¹⁰

⁸ <https://via.tt.se/pressmeddelande/flygande-start-for-bildelningstjansten-aimo?publisherId=2967835&releaseId=3249147> (hämtad 2019-08-27).

⁹ <https://blog.snappcar.se/2019/02/12/om-oss/> (hämtad 2019-08-23). SnappCar är registrerat som Flexidrive Sverige AB.

¹⁰ Uppgifter enligt e-post från SnappCar, Fredrik Karlberg, 2019-08-23.

En annan aktör på området är företaget GoMore som erbjuder en tjänst med en app där privatpersoner kan hyra ut sin bil eller en bil som leasats genom GoMore. I augusti 2019 hade företaget cirka 85 000 registrerade användare, främst i Stockholm, Göteborg och Malmö.¹¹

Det finns även finns en app-baserad peer-to-peer delningstjänst/bilpool som heter Ciao Ciao carsharing i Göteborg.

5.3.4 Peer-to-peer bilpooler och annan privat bildelning

Det finns också en ideell förening med namnet Sambil som förmedlar kontakter mellan bilägare och låntagare för bildelning. All bokning och betalning sker utan föreningens inblandning. I augusti 2019 hade föreningen 144 medlemmar och 20 bilar till förfogande för bildelning.

5.3.5 Delning av privatleasade bilar

Det förekommer också att leasingbilar hyrs ut till privatpersoner. Företaget GoMore erbjuder vid sidan av sina peer-to-peer tjänster också en tjänst som innebär att den som privatleasar en bil i sin tur kan hyra ut denna för enstaka resor.¹² På så sätt kan hyresintäkten täcka en del av leasingkostnaden. Leasingtiden sträcker sig över tolv månader och försäkring, service och vinterdäck ingår. Enligt GoMore är tjänsten särskilt lämplig för personer som ska skaffa bil för första gången, eller för hushåll som vill ha en extrabil. Merparten av användarna finns i Stockholm, Malmö och Göteborg. Enligt uppgift från GoMore är tillväxten i antal bildelningar snabb. Fram till augusti 2019 har den genomsnittliga årliga tillväxten räknat per månad uppgått till 180 procent.

¹¹ Uppgift enligt e-post från GoMore 2019-08-30 (Klara Bergkvist).

¹² Trafikanalys (2016), s. 18.

5.3.6 Delning av andra motorfordon – mopedpool

I april 2019 lanserades en ny delningstjänst för elektriska mopeder i Stockholm av företaget Blinkee Nordic AB.¹³ Verksamheten finns också i 20 andra städer i Europa. Via en app kan man boka mopederna som är anpassade för stadsmiljö. Maxhastigheten är 25 km/h och lägsta åldersgräns för användarna är 18 år.

5.3.7 Nedlagda verksamheter – svag lönsamhet

Flera studier pekar på att en kommersiell bilpool måste ha ganska många medlemmar för att vara lönsam. Två aktörer som lagt ned sin verksamhet i Stockholm är Car2Go och DriveNow. Car2Go ägs av biltillverkaren Daimler och finns i cirka 30 städer i Nordamerika och Europa. Car2Go bedrev verksamhet i Stockholm under perioden december 2014 fram till november 2016. DriveNow etablerade sig i Stockholm i 2015 och lades ned i oktober 2018 beroende på för svag efterfrågan. DriveNow startades 2011 i Tyskland och ägs av BMW och hyrbilsföretaget Sixt. Car2go och DriveNow slogs 2019 samman och bildade Share Now.¹⁴

5.4 Skäl för en ökad användning av bilpooler

De bakomliggande drivkrafterna till en ökad användning av bilpooler och andra bildelningstjänster har behandlats i många internationella studier. Nedan beskrivs vanligt förekommande förklaringar till ökad användning av bilpooler.

Urbanisering, ökad trängsel och utvecklad it-teknik framstår som viktiga drivkrafter för utvecklingen. Enligt en studie av Loose (2010) rörande europeiska länder finns drygt 80 procent av bilpoolsanvändarna i innerstäder och i tätbebyggda närförorter.¹⁵ I sådana miljöer finns vanligtvis kollektivtrafik och avstånden är korta, vilket gör att invånarna är mindre beroende av bil för sina transporter. För hushåll i sådana miljöer kan ett medlemskap i en bilpool därför vara ett alternativ till att äga en bil och även ge ytterligare möjligheter till transporter.

¹³ www.mynewsdesk.com/se/pressreleases/nordens-foersta-delningstjaenst-foer-elmopeder-2862903 (hämtad 2019-08-23).

¹⁴ BMW Group & Daimler AG (2019).

¹⁵ Loose (2010), s. 26.

I en forskningsöversikt som publicerades 2017 om användning av bilpooler pekas på sex faktorer som kan bidra till en framgångsrik etablering av bilpooler. Översikten baseras på 41 studier.¹⁶ Faktorerna beskrivs nedan med referenser till olika studier.

5.4.1 Befolkningstätheten ökar

En viktig faktor som gör bilpooler attraktiva är att det geografiska avståndet mellan bostäder och parkering för bilar är kort. Flera studier visar att ju högre befolkningstätheten är desto större är den potentiella kundkretsen för bilpooler.¹⁷ Den pågående urbaniseringen i Sverige kan förväntas ha bidragit till ökad efterfrågan på bilpoolstjänster. Koncentrationen av boende i städer och i tätorter har under lång tid ökat i Sverige. Under perioden 1995–2015 ökade Sveriges befolkning totalt med 11,5 procent. I storstäder och i tätorter ökade befolkningen med nära 16 procent. Under samma period minskade befolkningen med 10 procent i övriga områden i Sverige.¹⁸

5.4.2 Färre hushåll äger bilar i tätbebyggda områden

Flera studier pekar på att det är mindre vanligt att hushållen har en egen bil i tätbebyggda områden, jämfört med hushåll i glesbefolkade områden.¹⁹ I tätbebyggda områden finns ofta tillgång till kollektivtrafik och förekomsten av gång- och cykelbanor är större. För hushåll i sådana områden är ofta behovet av att äga en bil mindre och medlemskap i en bilpool kan därför ofta täcka behovet av bil. Det finns också studier som pekar på att hushåll i bostadsområden som har närhet till stationer för byte av transportmedel, t.ex. tågstationer och busshållplatser, i mindre utsträckning äger bilar. Sådana hushåll är därför mer benägna att använda bilpool som ett kompletterande transportmedel för bl.a. arbetsresor.²⁰

¹⁶ Degirmenci, et al. (2017).

¹⁷ Studier av bl.a. Correia, et al. (2012) och Costain, et al. (2012).

¹⁸ SCB, statistik över folkmängd.

¹⁹ Studier av Celsor & Millard-Ball (2007).

²⁰ Studier av bl.a. Celsor & Millard-Ball (2007), Engel-Yan & Passmore (2013) samt Shaheen, et al. (2009).

5.4.3 Fler bostadsområden med få eller dyra parkeringsplatser

Flera studier pekar på att intresset för bilpooler är större i områden där parkeringsplatserna för personbilar är få eller där avgiftsnivån är relativt sett hög. Kostnaderna för parkering med privatbil kan i sådana områden bli höga och det kan vara svårt att hitta parkeringsplatser.²¹ Att använda bilpool kan därför vara ett attraktivt alternativ till att äga en bil.

5.4.4 Ekonomiska fördelar med att använda bilpool

Enligt olika undersökningar bland bilpoolsanvändare är sänkta kostnader för bilanvändning ett starkt skäl för att välja bilpool i stället för att ha egen bil.²² Det gäller i synnerhet hushåll som valt en fast bilpool. Ju högre de fasta kostnaderna är för att äga en bil desto mer lönsamt blir det med bildelning eftersom flera hushåll delar på de fasta kostnaderna. De fasta kostnaderna består bl.a. av försäkringspremier och fordonsskatt.

5.4.5 Teknisk utveckling – smarta telefoner och appar förenklar användning

Moderna it-lösningar gör det numera mycket enklare att använda bilpooler än tidigare. Denna utveckling har ägt rum såväl i Sverige som i andra länder och anges i många studier som ett viktigt skäl för ökad användning av bilpooler.²³ Bokningar och låsning av bilar förenklas genom användning av smarta telefoner och smartcards. Moderna bilpooler behöver därför inte längre nyckelskåp eller liknande för överlämning av bilar.

5.4.6 Ändrade värderingar påverkar – miljö och status

Vid sidan av bekvämlighet och sänkta kostnader finns tecken på att förändrade värderingar har ökat hushållens intresse för att använda bilpooler. Klimatfrågans ökande betydelse med skärpta klimatmål på

²¹ Studier av bl.a. Barios & Godier (2014).

²² Studier av bl.a. Shaheen & Cohen (2007) samt Dixit & Rashidi (2014).

²³ Studier av bl.a. Kent, J.L. & Dowling, R. (2013), Khanna, A. & Venters, W. (2013).

lokal, nationell, EU- och global nivå har också inverkan. Vidare tycks bilen som statussymbol ha fått minskad betydelse.²⁴ Enligt en rapport från Trivector (2018) använder yngre personer bil i mindre utsträckning än tidigare.²⁵

5.5 Hushållens val av bilpool

Det finns flera studier som belyser hur olika socioekonomiska förhållanden bland hushåll och individer påverkar sannolikheten för att välja att gå med i en bilpool.²⁶ Flera studier visar att de hushåll som använder bilpool har förhållandevis hög inkomst, hög utbildning och är överrepresenterade bland yngre hushåll. Detta gäller för samtliga bilpools- men karaktäristiken varierar mellan de hushåll som väljer fast bilpool och de som väljer flytande bilpool.

5.5.1 Skillnader mellan hushåll som väljer fast- respektive flytande bilpool

Som tidigare nämnts hämtas och lämnas en bil som tillhör en fast bilpool på samma plats, medan bilar i flytande bilpools kan hämtas på en plats och lämnas på en annan. De två typerna av bilpools passar olika bra för olika typer av resande. Det finns studier som visar att hushåll som väljer fast respektive flytande bilpool har något olika karaktär och att deras användning av bilen är olika.

En studie med data från Vancouver i Kanada visar att de hushåll som använder fast bilpool har lägre inkomster än de som väljer flytande bilpool och man ofta gör det för att spara pengar.²⁷ För arbetsresorna använder dessa hushåll i stor utsträckning kollektiva färdmedel. Att använda bilpoolsbil för arbetsresor är olämpligt eftersom bilen ska lämnas tillbaka på samma plats som där den hämtats. Enligt studien uttrycker medlemmarna i fast bilpool också en vilja att minska sitt bilberoende och är miljömedvetna.

De hushåll som väljer flytande bilpool betraktar tjänsten som ett alternativ till samåkning eller taxi och använder delvis också bilpools-

²⁴ 2030-sekretariatet (2017), s. 5.

²⁵ Trivector Traffic (2018), s. 5.

²⁶ Studier av bl.a. Lempert, et al. (2019), Miramontes, et al. (2017) samt Wittwer & Hubrich (2018).

²⁷ Lempert, et al. (2019), s. 5.

bil för arbetsresor. Det är oftast yngre personer som väljer flytande bilpool. Studien visar också att 70 procent av medlemmarna i flytande bilpool ägde en eller fler bilar. Motsvarande andel bland hushållen med medlemskap i en fast bilpool var 30 procent. Hushåll som är medlemmar i flytande bilpooler använder i större utsträckning bil i sitt resande jämfört med hushåll som nyttjar fasta bilpooler. Hushåll som har medlemskap i fast bilpool använder bilen i större utsträckning för resor på fritiden och till områden utanför stadskärnorna.

6 Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag

Frågan om att med offentliga åtgärder stimulera användningen av bilpooler har varit aktuell under flera år och har en tydlig koppling till klimatfrågan, som är en av regeringens högst prioriterade frågor.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen föreslå hur bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster ska kunna främjas.¹ Huvudmotivet är att stimulera till en cirkulär ekonomi med mer resurseffektiva persontransporter. Utredningen cirkulär ekonomi lämnade i betänkandet *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi* (SOU 2017:22) ett antal förslag för att främja användningen av bilpooler. Dessa förslag analyseras också av denna utredning.²

Nedan redogörs för de allmänna utgångspunkter som varit vägledande i utformningen av utredningens överväganden och förslag.

Bidra till att användningen av bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster ökar

Enligt direktiven till utredningen ska förslag lämnas om hur bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster ska kunna främjas. Utredningsarbetet har därför inriktats på hur staten och kommunerna kan stimulera till ökad användning av sådana tjänster.

¹ Dir. 2018:93.

² SOU 2017:22.

Bidra till regeringens miljömål och mål inom transportpolitiken

Regeringen har satt upp olika mål inom miljö- och transportpolitiken. En utgångspunkt är att utredningens förslag ska bidra positivt till att uppnå ett eller flera mål inom dessa politikområden. I kapitel 13 beskrivs hur utredningens förslag bidrar till olika mål inom miljö- och transportpolitiken.

Bidra till en cirkulär ekonomi med mer resurseffektiva persontransporter

Regeringen betonar att det är viktigt att utveckla en cirkulär ekonomi och att det därför är angeläget att produkter och råvaror används på ett effektivt och hållbart sätt. Ett varaktigt användande och en ökad nyttjandegrad av redan tillverkade produkter bör främjas. En utgångspunkt är därför att utredningens förslag ska bidra till utvecklingen av en cirkulär ekonomi, mer resurseffektiva persontransporter och en högre nyttjandegrad av den befintliga fordonsparken.

Bidra till minskade vägtrafikvolymerna och minskade utsläpp

I uppdraget ingår att undersöka i vilken utsträckning förslagen som lämnas kan bidra till minskade vägtrafikvolymerna och minskade utsläpp. Detta har en tydlig koppling till regeringens etappmål om minskade utsläpp av växthusgaser 2030, 2040 och 2045. Det finns också ett särskilt etappmål om minskade utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter år 2030. En utgångspunkt är därför att utredningens förslag ska bidra till minskade vägtrafikvolymerna och minskade utsläpp.

Föreslagna åtgärder ska vara effektiva – substitution från trafik med motorfordon till andra transportmedel

Det är viktigt att de åtgärder som genomförs för att främja användningen av bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster inte bidrar till att den sammantagna trafiken med motorfordon ökar. En utgångspunkt för utformningen av utredningens förslag är därför att de ska

bidra till att trafik med privatägda bilar, motorcyklar eller mopeder ersätts av resande med kollektivtrafik, cykel och gång kompletterat med användning av bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster.

7 En lag om motorfordonspooler införs

7.1 En lag om motorfordonspooler

Förslag: Det ska införas en lag om motorfordonspooler.

7.1.1 Inledning

Utredningens övergripande uppdrag är att främja bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster, s.k. bilpoolstjänster. I uppdraget ingår att ta fram en definition av begreppet bilpoolstjänst. Eftersom såväl bilar, motorcyklar och mopeder ska omfattas av definitionen bör uttrycket bilpoolstjänster inte användas. Bilar, motorcyklar och mopeder är olika typer av motorfordon. Utredningen anser därför att begreppet motorfordonspooler bör användas som benämning på dessa tjänster.

Utredningen cirkulär ekonomi föreslog att kriterier för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon skulle införas i den befintliga lagstiftningen om biluthyrning.¹ Det är dock inte möjligt att införa en definition av motorfordonspooler i lagen (1998:492) om biluthyrning, BUL, eftersom den lagen endast gäller bilar och terrängmotorfordon (se nedan, avsnitt 7.2) och definitionen förutom bilar även måste omfatta mopeder och motorcyklar.

Ett alternativ är att ta in definitionen i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner eller förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner. I lagen om vägtrafikdefinitioner anges de centrala definitionerna av grundläggande fordons- och viktbegrepp på vägtrafikområdet (prop. 2000/01:95 s. 92 och 93). Dessa begrepp har stor betydelse för avgränsningen av rättigheter och skyldigheter inom vägtrafiken

¹ SOU 2017:22 s. 212.

(prop. 2000/01:95 s. 93). Förordningen om vägtrafikdefinitioner innehåller definitioner utöver de som anges i lagen. I förordningen finns t.ex. definitioner för olika vägbegrepp, t.ex. körbana, huvudled m.fl. och begrepp som har anknytning till fordon, t.ex. typintyg m.fl.

Utredningen anser att en definition av motorfordonspooler inte utgör ett sådant grundläggande fordonsbegrepp som ska definieras i lagen om vägtrafikdefinitioner. Utredningen bedömer också att definitionen är av sådan karaktär att den är för omfattande för att införas i förordningen om vägtrafikdefinitioner. Dessutom kan det vara svårt att t.ex. införa bemyndiganden om att meddela olika föreskrifter i den förordningen.

Ytterligare ett alternativ är att införa en särskild lag som innefattar bl.a. en definition av motorfordonspooler. Införandet av en lag om motorfordonspooler ger ett signalvärde för betydelsen av dessa pooler i övergången till ett transporteffektivt samhälle.² Det är också lättare att utöka eller justera bestämmelserna i en särskild lag än om definitionen skulle inordnas i befintlig lagstiftning. Utredningen anser således att en ny lag om motorfordonspooler bör införas och att denna bl.a. ska innehålla en definition av begreppet motorfordonspool.

7.1.2 Lagens syfte

Förslag: Lagen ska syfta till att främja användning av motorfordonspooler och därigenom bidra till omställningen till ett transporteffektivt samhälle.

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska lämna förslag om hur s.k. bilpoolstjänster kan främjas och att syftet är att stimulera till en cirkulär ekonomi med mer resurseffektiva persontransporter. Regeringens ambition är att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland (prop. 2019/20:65 s. 7 och 8). Omställningen av transportsektorn till fossilfrihet kräver bl.a. att Sverige blir ett mer transporteffektivt samhälle, där trafikarbetet kan minska utan att göra avkall på tillgängligheten (prop. 2019/20:65 s. 116). Användningen av motorfordonspooler bidrar generellt till en minskad bilanvändning

² Transporteffektivitet innebär att transporterna är så effektiva som möjligt utifrån energi-, miljö- och ekonomiska perspektiv för att åstadkomma tillgänglighet, hållbarhet och konkurrensförmåga, se regeringens skrivelse En klimatstrategi för Sverige, Skr. 2017/18:238 s. 66.

och en ökad användning av det hållbara resandet med bl.a. kollektivtrafik. En ökad användning av motorfordonspooler kan därigenom bidra till omställningen till ett transporteffektivt samhälle.

För att understryka skälen till lagens införande och för att tydliggöra motorfordonspoolernas betydelse bör lagen innehålla en syftesbestämmelse. Enligt utredningens mening ska syftet med lagen vara att främja användning av motorfordonspooler och därigenom bidra till omställningen till ett transporteffektivt samhälle.

7.2 Gällande rätt avseende biluthyrning

I dagsläget finns ingen särskild reglering avseende bilpooltjänster. Dessa kan dock falla under lagen om biluthyrning, som gäller yrkesmässig uthyrning av bilar och terrängmotorfordon utan förare för kortare tid än ett år, 1 §. Lagen omfattar därmed inte långtidsuthyrning, s.k. leasing, som avser uthyrning omfattande ett år eller längre tidsperioder.³ Fordonsbegreppen har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, 2 § BUL. Detta innebär att lagen omfattar yrkesmässig uthyrning av personbilar, lastbilar, bussar och terrängmotorfordon.

Det krävs tillstånd för att driva uthyrningsrörelse (3 § BUL). Frågor om tillstånd till uthyrningsrörelse prövas av Transportstyrelsen (4 § BUL). Tillstånd får ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten (6 § BUL).

Juridiska personer som har tillstånd att bedriva uthyrningsrörelse ska utse den eller de som ska vara ansvariga för verksamheten. Det samma gäller när uthyrningsrörelse bedrivs i Sverige av utomlands bosatta näringsidkare. Ansvariga ska vara bosatta i Sverige. Om tillståndshavaren har sitt säte eller är bosatt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) får dock den eller de ansvariga vara bosatta inom EES-området, 7 § BUL.

³ Jfr t.ex. 4 § lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster.

I 8–10 §§ BUL behandlas frågor som tar sikte på den närmare prövningen av den som vill bedriva uthyrningsrörelse, byte av personer som träffas av prövningen och tillståndshavares dödsfall.

I 11–15 §§ BUL finns bestämmelser om återkallelse av tillstånd. Ett tillstånd ska återkallas av Transportstyrelsen om det i uthyrningsrörelsen eller i någon annan näringsverksamhet som tillståndshavaren driver har förekommit allvarliga missförhållanden eller om annars förutsättningarna för tillstånd inte längre föreligger. Om missförhållandena inte är så allvarliga att tillståndet bör återkallas, får i stället varning meddelas (11 § BUL).

De närmare förutsättningarna för hur uthyrningen av fordon ska ske regleras i 16–18 §§ BUL. Av 16 § framgår att i en uthyrningsrörelse får ett fordon inte lämnas ut till någon annan person som förare än den som kan visa att han har behörighet att föra fordonet.

Det är Transportstyrelsen som utövar tillsyn över att tillståndshavaren bedriver verksamheten enligt gällande bestämmelser (19 § BUL). Regler som behandlar straffbestämmelser, överklagande, verkställighet och bemyndiganden behandlas i 20–26 §§ BUL.

En tillståndshavare är skyldig att till Transportstyrelsen anmäla fordon med en totalvikt över 3,5 ton som avses att användas i rörelsen (7 § förordningen [1998:780] om biluthyrning). Dessa fordon kopplas då till ett tillstånd för biluthyrning. Fordon med en totalvikt under 3,5 ton behöver inte anmälas enligt förordningen om biluthyrning. Däremot ska lätta fordon anmälas till Transportstyrelsen om fordonet avses bli använt så att det ska ställas in till kontrollbesiktning enligt 6 kap. 6 § fordonsförordningen (2009:211) (5 kap. 14 § förordningen [2019:383] om fordons registrering och användning). Enligt 6 kap. 6 § andra stycket 7 fordonsförordningen ska periodisk kontrollbesiktning ske för bl.a. registrerade bilar som används i en uthyrningsrörelse. Därigenom registreras att fordonet har användningssättet biluthyrning.

7.3 En definition av motorfordonspooler

Förslag: En definition av motorfordonspool ska införas i den nya lagen. Med motorfordonspool ska avses en tjänst där registrerade användare delar på användningen av ett eller flera motorfordon, med undantag för moped klass II, om

1. tjänsten är allmänt tillgänglig,
2. fordonet eller fordonen kan hyras under begränsad tid och där minsta hyrestid ska vara en timme eller kortare,
3. hyresavtal inte ingås vid varje användningstillfälle, och
4. tjänsten tillhandahålls av en juridisk person och den juridiska personen är registrerad som ägare till fordonen i vägtrafikregistret.

Vad som sägs om ägaren av ett fordon ska tillämpas på innehavaren, när det är fråga om fordon som innehas på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt, eller med nyttjanderätt för en bestämd tid om minst ett år.

Fordonsbeteckningarna i den nya lagen ska ha samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Beteckningen delningsfordon ska införas i förordningen om vägtrafikdefinitioner.

7.3.1 Inledning

Behovet av en juridisk definition

Det finns inte någon juridisk definition av begreppet bilpool eller bilpoolstjänster. En juridisk definition av bilpoolstjänster lyfts ofta fram som en viktig faktor för en ökad bilpoolsanvändning.

Utredningen ska enligt kommittédirektiven avgränsa och definiera begreppet bilpoolstjänst utifrån vilken verksamhet som bör gynnas och vilken tjänst som ska omfattas för att uppnå mer resurseffektiva transporter. Definitionen ska utformas så att olika former av bilpoolstjänster främjas samtidigt som konkurrenssnedvridningar undviks. I utredningens uppdrag ingår också att analysera och redovisa konsekvenser av olika avgränsningar och definitioner av bilpoolstjänst.

Utredningens tolkning av kommittédirektiven är att definitionen endast ska omfatta de tjänster som bör främjas. Ett alternativ hade varit att definiera begreppet motorfordonspool som företeelse och då ta med samtliga tjänster som kan omfattas av begreppet, oaktat om dessa bör främjas och kan bidra till en ökad resurseffektivitet i transportsektorn.

Fordonsbeteckningarna som används i lagen om motorfordonspooler bör ha samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Utgångspunkter vid utformningen av definitionen

Vid utformningen av en definition av motorfordonspooler har utredningen haft vissa utgångspunkter.

Definitionen bör inte vara för snäv. De kriterier som måste vara uppfyllda för att en tjänst ska omfattas av lagen bör inte vara för detaljerade. Företrädare för såväl olika bilpooler som Biluthyrarna Sverige har framhållit vikten av att inte införa en för snäv definition som kan verka marknadsbegränsande och att marknaden måste få utvecklas och lösa vissa frågor på egen hand.

Definitionen bör utformas så att den håller över tid. Detta för att undvika återkommande lagändringar. I detta ligger att definitionen så långt det är möjligt bör ta höjd för ökad digitalisering, introduktion av ny teknik och utvecklingen av nya företeelser, tjänster och affärsmodeller. Utvecklingen på området går snabbt och i framtiden är det möjligt att fordon kan växla form och ha olika användningsområden vid olika tider på dygnet.⁴

Definitionen bör samtidigt främja endast de tjänster som kan bidra till omställningen till ett transporteffektivt samhälle. Utredningen anser att de tjänster bör främjas som på bästa sätt kan leda till ett minskat bilåkande och färre bilar, samtidigt som detta inte bör leda till att tjänsterna ersätter resande med kollektivtrafiken. För att ta ställning till dessa frågor har utredningen utgått från befintlig forskning på området bl.a. avseende effekter av olika typer av bilpooler på utsläpp av växthusgaser, körsträckor och på resandet med kollektivtrafik. Den forskning som finns att tillgå belyser främst inverkan av fasta och flytande bilpooler, samt i viss mån peer-to-peer bilpooler,

⁴ Jfr Andersson, et al. (2019), s. 12, Scania (2019).

varför övervägandena i huvudsak hänvisar till dessa tjänster. Hänsyn måste också tas till att förutsättningarna är olika i städer och på landsbygden, mellan välbeställda och mindre välbeställda, mellan olika sociala grupper etc.⁵

Definitionen ska innefatta kriterier som särskiljer motorfordonspooler från traditionell biluthyrning. Av kommittédirektiven framgår att definitionen ska avgränsa s.k. bilpoolstjänster mot bl.a. traditionell biluthyrning. Kommittédirektiven ger enligt utredningens mening inget utrymme för att inkludera traditionell biluthyrning i definitionen.

Det är enligt utredningens mening inte möjligt att anpassa definitionen utifrån en kommande automatisering av fordonsparken. Det råder stor enighet om att utvecklingen går mot mer automatiserad körning, däremot är experterna inte ense om när en sådan automatisering kommer att bli verklighet och när helt självkörande fordon kommer att introduceras i större omfattning.⁶ Det är dock inte troligt att automatiseringen slår igenom på bred front förrän lite längre fram i tiden.⁷

Definitionen bör ha ett nationellt perspektiv. Det är viktigt att motorfordonspoolerna inte ses enbart som ett storstadsfenomen. Tjänsternas utvecklingspotential på landsbygden måste också beaktas, särskilt eftersom bilen där är det dominerande färdmedlet och andelen kollektivtrafikresor är låg.⁸ Detta beror bl.a. på att kollektivtrafiken där inte är lika utbyggd.

Definitionen bör ta hänsyn till att motorfordonspooler endast utgör en del i framtidens hållbara transporter, vilket har framhållits av företrädare för bilpools- och biluthyrningsbranschen men även av forskare på området. Definitionen ska inte hindra framväxten av mobilitet som tjänst (MaaS, Mobility as a Service), vilket handlar om att kombinera olika transportmedel till en smidig tjänst så att resenären sömlöst kan ta sig från dörr till dörr oavsett vilka resealternativ som används.⁹ Gång, cykling och kollektivtrafik utgör ryggraden i ett sådant system och kan kompletteras med motorfordonspooler, hyrbil, taxi, låncykel, etc. för att täcka resenärernas fulla efterfrågan på mobilitet. Motorfordonspoolen kan ses som ett komplement till kol-

⁵ Klimatpolitiska rådet (2019), s. 70.

⁶ Trafikanalys (2018a), s. 150 och s. 151.

⁷ Kågeson (2019), s. 75, Viktorsson & Lindelöw (2019), s. 6 och 15.

⁸ Darijan, J. & Sarasini, S. (2018), s. 4.

⁹ Se mer om MaaS i avsnitt 10.3.

lektivtrafiken genom att ge möjlighet till bilanvändning i de fall kollektivtrafik saknas eller är otillräcklig.¹⁰

7.3.2 Utredningen cirkulär ekonomis förslag till definition av allmänt tillgängliga bilpoolsfordon

Utredningen cirkulär ekonomi föreslog¹¹ följande definition av allmänt tillgängliga bilpoolsfordon:

1. Fordonet ska vara allmänt tillgängligt att hyra för allmänhet, företag och organisationer minst 120 timmar per vecka.
2. Uthyrningen ska ske på timbasis och minsta bokningsbara tid ska inte överstiga en timme.
3. Fordonet ska genom självbetjäning vara tillgängligt att boka, låsa upp och använda dygnet runt.
4. 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.
5. Prissättningen får inte vara oskäligt hög i förhållande till kostnader för bedrivandet av verksamheten.

Utredningen förklarade kriterierna på följande sätt i författningskommentaren¹²:

Första kriteriet anger att fordonet ska vara allmänt tillgängligt att hyra för allmänhet, företag och organisationer minst 120 timmar per vecka. Syftet med kriteriet är att utesluta biluthyrning där företag och organisationer bokar upp bilen för eget bruk så stor del av dygnet att den inte blir tillgänglig för exempelvis närboende kvällstid.

Andra kriteriet anger att uthyrningen ska ske på timbasis och att minsta bokningsbara tid inte ska överstiga en timme. Syftet med kriteriet är att säkerställa snabb och enkel tillgång till fordonen.

Tredje kriteriet anger att fordonet genom självbetjäning ska vara tillgängligt att boka, låsa upp och använda dygnet runt. Syftet med kri-

¹⁰ Akyvelken, et al. (2018), s. 352.

¹¹ SOU 2017:22 s. 207–212.

¹² SOU 2017:22 s. 358 och 359.

teriet är att säkerställa god tillgänglighet. Kriteriet ska dock inte hindra att fordonet är otillgängligt i samband med service.

Fjärde kriteriet anger att 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. Syftet med kriteriet är att säkerställa allmän tillgänglighet till tjänsten.

Femte kriteriet anger att prissättningen inte får vara oskäligt hög i förhållande till kostnader för bedrivandet av verksamheten. Syftet är att utesluta biluthyrning där oskäligt hög prissättning används som medel för att ge exklusiv tillgång till fordonet, och därmed tillgång till attraktiva parkeringsplatser eller andra statliga eller kommunala stimulansåtgärder. Syftet med kriteriet är inte att detaljreglera prissättningen. Kriteriet ska utesluta sådan prissättning som uppenbart inte är marknadsmässig och används för att minska tillgängligheten till tjänsten.

Utredningen ansåg att fasta och flytande bilpooler borde ingå, medan andra former av bilpooler borde utestängas från kriterierna för allmänt tillgängliga bilpooler. Vidare ansåg utredningen att kriterierna inte borde omfatta miljökrav.¹³

7.3.3 Bilpoolsdefinitioner i andra länder

Lagstadgade definitioner av bilpoolstjänster (eng. carsharing) har redan införts i vissa länder, däribland i Frankrike och i Tyskland.

Genom lagstiftning 2010 infördes i *Frankrike* en definition av begreppet ”autopartage”, vilket betyder bildelning. Begreppet definieras enligt följande:

L'activité d'autopartage est la mise en commun d'un véhicule ou d'une flotte de véhicules de transport terrestre à moteur au profit d'utilisateurs abonnés ou habilités par l'organisme ou la personne gestionnaire des véhicules. Chaque abonné ou utilisateur habilité peut accéder à un véhicule sans conducteur pour le trajet de son choix et pour une durée limitée.¹⁴

¹³ SOU 2017:22 s. 210–212.

¹⁴ L'article L.1231-14 du code des transports, hämtad från www.legifrance.gouv.fr.

Fritt översatt innebär detta att bilpoolsverksamhet är delning av ett motorfordon eller en flotta av motorfordon till förmån för användare som är abonnenter eller som är godkända av organisationen eller den som är ansvarig för fordonen. Varje abonnent eller godkänd användare kan få tillgång till ett fordon utan förare för valfri resa och för en begränsad tid.

Den franska lagstiftningen innebar också att en särskild bilpoolsmärkning infördes. Det har inrättats offentliga mobilitetsmyndigheter (autorités organisatrices de la mobilité, AOM) som bl.a. har till uppgift att bevilja denna märkning till fordon som används i bilpoolsverksamheten. Dessa myndigheter fastställer de tekniska kraven som fordonen ska ha, särskilt när det gäller målen att minska föroreningar och av myndigheterna angivna växthusgaser, samt villkoren för användning av de fordon som är föremål för utfärdandet av märkningen. Om det inte finns något privat utbud eller om detta utbud är otillräckligt eller olämpligt kan de offentliga mobilitetsmyndigheterna skapa en offentlig bilpoolstjänst.

Genom lagstiftningen möjliggjordes också att reservera parkeringsplatser för bilar som innehar märkningen ”autopartage”. Dessa parkeringsplatser är inte avsedda för en särskild bilpoolsleverantör utan tillgängliga för alla fordon som innehar märkningen.¹⁵ Det infördes vidare en möjlighet till förmånligare parkeringsavgifter för dessa bilar.

Tyskland antog år 2017 en lag för att främja bilpooler, Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carsharinggesetz – CsgG). I denna lag finns en definition av bilpoolsfordon (2 §):

ein Carsharingfahrzeug ein Kraftfahrzeug, das einer unbestimmten Anzahl von Fahrern und Fahrerinnen auf der Grundlage einer Rahmenvereinbarung und einem die Energiekosten mit einschließenden Zeit- oder Kilometerarif oder Mischformen solcher Tarife angeboten und selbstständig reserviert und genutzt werden kann.¹⁶

Fritt översatt betyder detta att ett bilpoolsfordon är ett motorfordon som kan erbjudas till ett obestämt antal förare baserat på ett ramavtal och en tids eller kilometerbaserad taxa inklusive energikostnader eller en kombination av sådana taxor. Fordonen kan självständigt bokas och användas. I lagen finns även definitioner av bilpoolsleve-

¹⁵ Article L2213-2 3° Code général des collectivités territoriales, hämtad från www.legifrance.gouv.fr, Ministère de la Transition écologique et Solidaire (2019).

¹⁶ § 2 Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carsharinggesetz – CsgG), hämtad från: www.gesetze-im-internet.de/.

rantör, friflytande respektive stationsbaserade bilpooler (2 §). En bilpoolsleverantör är ett företag, oavsett juridisk form, som erbjuder friflytande eller stationsbaserade bilpoolsfordon för användning av ett obestämt antal kunder i enlighet med allmänna villkor, där kombinationer av affärsmodeller är möjliga. Friflytande bilpooler definieras som en affärsmodell där användningen av fordonet kan påbörjas och avslutas utan hänsyn till förutbestämda upphämtnings- och återlämningsplatser. Stationsbaserade bilpooler definieras som en affärsmodell där fordon kan förbokas på förutbestämda upphämtnings- och återlämningsplatser.

I enlighet med lagstiftningen kan parkeringsplatser för bilpoolsfordon reserveras på allmänna platser och allmänna vägar. Det finns också en möjlighet att undanta bilpoolsfordon från skyldigheten att betala parkeringsavgifter.

I *Danmark* finns också en definition av bilpoolsbilar. Denna definition återfinns i en förordning som rör parkering på allmänna vägar (Bekendtgørelse om parkering på offentlige veje). Den danska vägmyndigheten har möjlighet att utfärda en s.k. delebilslicens till fysiska och juridiska personer till delebilar, som ger rätt att parkera i ett av myndigheten närmare avgränsat område och tidsrum. Med delebil, dvs. bilpoolsbil, avses ett fordon som inte är personligt ägt, är försäkrat, används utan betald chaufför, är tillgängligt för medlemmarna i en delebilsordning (bilpool), som är öppen för nya medlemmar, och som kan användas utan att ett nytt avtal måste ingås vid varje användningstillfälle.¹⁷ För bilpoolsbilar som uppfyller denna definition kan vägmyndigheten utfärda särskilda delebilslicenser till 1. Delebiler med fast stamplads (bilar i fast bilpool) och 2. Delebiler utan fast stamplads (bilar i flytande bilpool).

7.3.4 Närmare om utformningen av definitionen av motorfordonspooler

Av definitionen ska framgå att det rör sig om en delningstjänst

Motorfordonspooler innebär att ett antal hushåll turas om att använda ett mindre antal fordon, dvs. de delar på användningen av fordonen. Internationellt används begreppet *carsharing*, dvs. bildelning, som beteckning för det som vi i Sverige benämner bilpooler. Enligt

¹⁷ Kapitel 3, § 9 Bekendtgørelse om parkering på offentlige veje.

utredningens mening bör av definitionen framgå att det rör sig om en delningstjänst. Detta är också ett kriterium som ingår i den franska definitionen.

Definitionen ska omfatta motorfordon med undantag för moped klass II

Av kommittédirektiven framgår att definitionen ska omfatta bil, motorcykel och moped.

I lagen om vägtrafikdefinitioner definieras ett antal grundläggande fordonsbegrepp. Med motorfordon avses ett motordrivet fordon som är avsett att användas huvudsakligen på väg, oavsett om det är färdigbyggt eller inte, och som är inrättat 1. huvudsakligen för att självständigt användas till person- eller godsbefordran, eller 2. för något annat ändamål än som avses under 1, om fordonet inte är att anse som en traktor eller ett motorredskap. Motorfordon delas in i bilar, motorcyklar och mopeder (2 §).

Med bil avses ett motorfordon som är försett med tre eller flera hjul eller medar eller med band och som inte är att anse som en motorcykel eller en moped. Bilar delas in i personbilar, lastbilar och bussar.

När det gäller motorcyklar delas dessa in i lätta och tunga motorcyklar och mopeder i två olika klasser, klass I och II (2 § lagen om vägtrafikdefinitioner). Det är endast mopeder klass I som ska registreras i vägtrafikregistret (5 § lagen [2019:370] om fordons registrering och användning). Mopeder klass II behöver inte vara registrerade för att få brukas. I sammanhanget kan dock nämnas att sådana mopeder får tas i bruk endast om 1) de omfattas av ett i Sverige giltigt typgodkännande, om de är försedda med ett typgodkännandemärke och om det finns ett intyg om överensstämmelse eller 2) de har godkänts vid en mopedbesiktning (2 kap. 2 § fordonsförordningen).

I dagsläget lär motorfordonspooler framför allt erbjuda personbilar för uthyrning. Frågan är om utredningen har någon möjlighet att inskränka begreppet bil till vad man i normalt språkbruk avser med begreppet, dvs. personbilar. I direktiven hänvisas inte till legaldefinitionen vilket möjligen skulle innebära att det finns ett visst tolkningsutrymme när det gäller just begreppet bil. Dessutom anges i direktiven att huvudmotivet till utredningens uppdrag är att stimulera till en cirkulär ekonomi med mer resurseffektiva persontransporter.

Frågan är också i vilken utsträckning det kan vara relevant att ta med även lastbilar och bussar i definitionen. Lämpligheten av att ta med t.ex. tunga lastbilar kan också ifrågasättas med tanke på de senaste årens diskussioner om risken för terrorkörningar med hyrda tunga fordon.¹⁸ För att definitionen ska vara så bred som möjligt och för att undvika att utredningen gör en för snäv tolkning av kommittédirektiven föreslår utredningen dock att definitionen omfattar motorfordon, dvs. samtliga biltyper, motorcyklar och mopeder. I och med att mopeder klass II inte registreras i vägtrafikregistret skulle det medföra stora svårigheter att kontrollera vem äger fordonet. Utredningen gör därför bedömningen att mopeder klass II inte ska omfattas av definitionen. Oavsett denna lösning kommer definitionen att omfatta inte bara delande av personbilar och motorcyklar utan även delande av s.k. EU-mopeder och olika fordon som t.ex. kan användas för godstransporter.

Detta innebär att definitionen kommer att omfatta personbilar, lastbilar, bussar, lätta och tunga motorcyklar samt mopeder klass I (2 § lagen om vägtrafikdefinitioner).

De elsparkcyklar som på senare tid har blivit vanliga främst i storstäderna är ofta konstruerade för en hastighet av högst 20 kilometer i timmen och har en begränsad effekt vilket innebär att de kan utgöra cyklar.¹⁹ Den typen av elsparkcyklar kommer således inte omfattas av den föreslagna definitionen. Den här typen av fordon skulle i vissa fall kunna klassificeras som moped.²⁰ I dessa fall skulle de omfattas av definitionen, förutsatt att de klassificeras som moped klass I. Regeringen har gett Transportstyrelsen i uppdrag att utreda behov av förenklade regler för eldrivna enpersonsfordon.²¹ I uppdraget ingår att beskriva de regelverk som gäller för eldrivna enpersonsfordon, däribland elsparkcyklar och elcyklar. Transportstyrelsen ska dessutom utreda behovet av regeländringar för att åstadkomma ett trafiksäkert och miljövänligt användande av eldrivna enpersonsfordon, som också underlättar för användarna. Utredningen ska omfatta alla regler som är relevanta för användningen av dessa fordon, t.ex. trafikregler, konstruktionsregler, ordningsregler och regler om flyttning av fordon. Uppdraget omfattar även att överväga om det ska överlämnas till kommuner att avgöra behovet av särskilda regler för den egna kommunen.

¹⁸ Trafikanalys (2018b), s. 59.

¹⁹ Förutsatt att de uppfyller kriterierna för att utgöra en cykel enligt 2 § lagen om vägtrafikdefinitioner.

²⁰ Transportstyrelsen (2019).

²¹ Regeringen (2019d).

I uppdraget ingår därför att analysera hur de befintliga möjligheterna att meddela föreskrifter enligt nuvarande trafiklagstiftning kan och bör förtydligas eller utökas med syfte att ge kommunerna bättre möjligheter att reglera eldrivna enpersonsfordon.

Mot denna bakgrund väljer utredningen att inte närmare gå in på regleringen kring elsparkcyklarna och om de eventuellt kan omfattas av utredningens förslag.

Tjänsten ska vara allmänt tillgänglig

För att främja en ökad efterfrågan på och användning av motorfordonspooler är det av vikt att allmänheten ges tillgång till tjänsterna. Det finns bilpooler som är slutna och som endast kan användas av t.ex. anställda inom ett företag eller en kommunal förvaltning. Dessa pooler är inte i behov av olika främjandeåtgärder på samma sätt som andra motorfordonspooler eftersom de har sin givna användarkrets och redan har tillgång till parkeringsplatser etc. Att tjänsterna ska vara allmänt tillgängliga tycks också vara en förutsättning i kommittédirektiven, där det framgår att det måste gå att avgränsa tjänsten bilpool mot exempelvis traditionell uthyrning, leasing och sådant samägande eller delande av bil, motorcykel och moped som inte är allmänt tillgängligt. Utredningen anser därför att de tjänster som ska omfattas ska vara allmänt tillgängliga. Detta innebär att slutna motorfordonspooler utesluts. Kravet bör dock inte innebära att tjänster som endast är tillgängliga för allmänheten utanför normal kontorstid utesluts. Det förekommer t.ex. att kommuner och företag har bilpooler som används i verksamheten under arbetstid. För att främja en ökad nyttjandegrad av dessa fordonsparker bör dessa tjänster uppfylla kravet på allmän tillgänglighet om de övrig tid i huvudsak är tillgängliga för allmänheten.

Genom att ange att tjänsterna ska vara allmänt tillgängliga utesluts även privata bildelningstjänster där t.ex. familjemedlemmar eller grannar delar bil.

Definitionen ska innefatta kriterier som särskiljer s.k. bilpoolstjänster från traditionell biluthyrning

Vad skiljer s.k. bilpoolstjänster från traditionell biluthyrning?

Definitionen ska avgränsa s.k. bilpoolstjänster mot bl.a. traditionell biluthyrning. Frågan är då var skiljelinjen ska dras mellan dessa tjänster.

I båda fall rör det sig om tjänster som erbjuder biluthyrning på ”pay-as-you-go”-basis. Båda verksamhetstyperna utvecklas över tid och skillnaderna dem emellan suddas ut alltmer.²²

Vad som skiljer bilpooler från traditionell biluthyrning är att efter att ha registrerat sig som medlem i en bilpool kan medlemmen använda fordonen i bilpoolen vid flera tillfällen utan att behöva interagera med personal på ett bemannat uthyrningskontor. Såväl bokning som åtkomst till fordonen och betalning är ofta helt automatiserad och sker genom *självbetjäning*. Liknande tjänster erbjuds dock i vissa lojalitetsprogram hos traditionella biluthyrare, (t.ex. Avis Preferred och Hertz Gold Plus Rewards) men för att få tillgång till tjänsterna krävs ofta att en viss medlemsnivå uppnåtts. Självbetjäningen kan medföra att färre personer köper en egen bil eftersom bilpoolsfordonen är tillgängliga dygnet runt och således kan utgöra ett komplement till kollektivtrafikresande under tider då kollektivtrafiken inte är tillgänglig och traditionella biluthyrningsfirmor är stängda.

Ett annat särskiljande drag hos bilpooler är *medlemskapet* och hur det påverkar kontrollen av förarbehörighet. Vid all yrkesmässig biluthyrning ställs i dag krav på kontroll av förarbehörighet (16 § BUL). En sådan kontroll måste således göras såväl vid traditionell biluthyrning som vid uthyrning av bilpoolsfordon och den måste då göras på förhand. När det gäller annan uthyrning av motorfordon uppställs inget krav på kontroll av förarbehörighet. I dag görs ofta en körkortskontroll vid registrering som medlem i en bilpool och därefter kan bilar bokas och låsas upp genom antingen en app eller ett medlemskort.²³ I och med detta behöver inget separat hyresavtal ingås vid varje hyrestillfälle, till skillnad från vad som oftast är fallet vid traditionell biluthyrning. Detta kriterium ingår i den danska definitionen av ”delebil”.

Ett annat kriterium som skiljer bilpooler från traditionell biluthyrning är att bilpoolsbilar oftast är tillgängliga att hyra under *kortare*

²² Le Vine (2012), s. 3.

²³ Sunfleet (2019).

tid, ofta på timbasis eller till och med under 30-minutersperioder. Bilarna finns tillgängliga i närheten till bostaden i stället för vid uthyrningskontor eller vid flygplatser etc. Traditionella hyrbilar hyrs oftast ut för längre tidsperioder.

I den franska definitionen ingår att användaren får tillgång till ett fordon *utan chaufför*. Detta skiljer bilpooler från t.ex. taxi. Bilpooler skiljer sig från samåkning genom att en bilpool är en *sekventiell delning* av en bil, medan samåkning innebär en samtidig delning.²⁴ Sekventiell delning innebär att ett antal hushåll turas om att använda ett mindre antal bilar. Med samtidig fordonsdelning menas att flera personer använder samma fordon samtidigt.²⁵

För att särskilja motorfordonspooler från traditionell biluthyrning ska definitionen innehålla kriterier avseende hyrestidens längd och de avtalsmässiga förhållandena kring uthyrningen

I föregående avsnitt redogörs för skillnaderna mellan traditionell biluthyrning och s.k. bilpoolstjänster. Utredningen gör nedan en bedömning av vilka av dessa särskiljande kriterier som definitionen av motorfordonspool bör innehålla.

Definitionen bör innehålla ett kriterium att motorfordonet kan hyras under begränsad tid och att den minsta hyrestiden ska vara en timme eller kortare. Detta kriterium innebär i praktiken att fordon som hyrs ut genom traditionell biluthyrning inte kommer att ingå i definitionen av motorfordonspool. I utredningens uppdrag ligger också, vilket redogjorts för ovan, att skilja s.k. bilpoolstjänster från traditionell biluthyrning, vilket omöjliggör en definition som omfattar alla typer av biluthyrning. Syftet med att skapa kriterier som skiljer bilpooler från annan biluthyrning är bl.a. att stimulera den typ av uthyrningstjänster som ger företag och allmänhet den mest flexibla tillgängligheten till bil utan att behöva äga den.²⁶

Eftersom medlemskapet är något som troligen kommer att bestå som särskiljande drag hos motorfordonspooler anser utredningen att definitionen ska innehålla ett krav på att fordonet kan hyras endast av användare som är registrerade hos den juridiska person som tillhandahåller tjänsten. Uttrycket medlemmar bör inte användas efter-

²⁴ Trafikanalys (2016), s. 9.

²⁵ Trafikanalys (2016), s. 9.

²⁶ SOU 2017:22 s. 211.

som detta felaktigt kan föra tankarna till medlemskap i en förening. Den franska bilpoolsdefinitionen innefattar också ett liknande krav. När det gäller uthyrning av motorfordon som inte faller under lagstiftningen om biluthyrning finns i dagsläget inga krav på kontroll av förarbehörighet. Såvitt utredningen erfar görs i dag en sådan kontroll regelmässigt även vid uthyrning av exempelvis motorcykel. Det förtjänar också att påpekas att den som uppsåtligen för körkortspliktigt fordon utan att vara berättigad att föra sådant fordon gör sig skyldig till olovlig körning (3 § lagen om [1951:649] om straff för vissa trafikbrott).

Mot bakgrund av att självbetjäningsskriteriet inte längre på ett tydligt sätt skiljer motorfordonspoolerna från traditionell biluthyrning anser utredningen att definitionen inte bör innefatta ett krav på att uthyrning och återlämning av fordonet ska ske genom självbetjäning och att fordonet ska kunna hyras dygnet runt.

Utredningen bedömer att det inte finns behov av att definitionen ska innefatta kriteriet att det rör sig om tillgång till ett fordon utan chaufför. Detta eftersom det bör vara allmänt känt att fordonen i t.ex. en bilpool hyrs utan chaufför. Inte heller bör definitionen innehålla något kriterium som tydliggör skillnaden mellan sekventiell och samtidig delning. Även om det svenska begreppet bilpool kan förväxlas med det internationella begreppet "carpooling", som betyder samåkning, bedömer utredningen att definitionen inte behöver innehålla något kriterium som tydliggör skillnaden mellan dessa delningsformer. Detta eftersom bilpoolsbegreppet är väl inarbetat i det svenska språket och att det därför inte bedöms finnas någon större risk att begreppen förväxlas.

Tjänsten ska tillhandahållas av en juridisk person och den juridiska personen ska vara registrerad som ägare till fordonen i vägtrafikregistret

En av utredningens utgångspunkter som redogjorts för ovan är att definitionen bör främja de tjänster som kan bidra till omställningen till ett transporteffektivt samhälle. Av avsnitt 3.3 framgår att olika typer av bilpooler har olika effekter t.ex. på bilinnehav och körsträckor. Av befintlig forskning kan slutsatsen dras att fasta bilpooler innebär

störst nytta.²⁷ Flytande bilpooler tycks kunna innebära att vissa använder bilen i en sådan bilpool i stället för att nyttja kollektivtrafiken.²⁸ Flytande bilpooler används lättare för kortare ärenden, vilket innebär att användarna i dessa fall kanske använder bilen i stället för att åka kollektivt i högre grad än vad som är fallet med fasta bilpooler där det krävs ett större mått av planering inför varje resa.²⁹ Samtidigt kan dessa bilpooler också ha positiva effekter på så sätt att hushåll som annars hade köpt en bil i stället går med i en flytande bilpool och därmed minskar antalet bilar totalt sett i samhället. Peer-to-peer bilpooler är en relativt ny företeelse och forskningen när det gäller dessa poolers effekter på t.ex. bilinnehav och körsträckor är begränsad (se avsnitt 3.3 om effekter).

Såväl fasta som flytande bilpooler omfattas av den franska och tyska legaldefinitionen av bilpool, vilket redogjorts för ovan (avsnitt 7.3.3). Den forskning som finns på området visar att dessa bilpooler generellt sett leder till ett minskat antal bilar och minskade körsträckor. Fasta och flytande bilpooler används också vid olika typer av resor, vilket gör att de kan komplettera varandra. Såväl fasta som flytande bilpooler bör därför omfattas av definitionen.

En fråga som utredningen särskilt övervägt är om peer-to-peer bilpooler också bör omfattas. Forskningen på området är som redan nämnts inte särskilt omfattande och för att främja sådana bilpooler bör man med viss säkerhet veta vilka resor som peer-to-peer-bilresorna ersätter och om antalet bilar i staden minskar på grund av peer-to-peer-bildelningen.³⁰ Den forskning som finns att tillgå ger ingen entydig bild av hur dessa pooler påverkar t.ex. bilanvändningen och miljön. Syftet med att ta fram en definition av motorfordonspooler är ju att främja dessa pooler som ett led i omställningen till ett transporteffektivt samhälle och att nå målet att utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter (utom inrikes flyg) ska minska.

I Tyskland omfattas inte peer-to-peer bilpooler men såvitt utredningen erfar ska en utvärdering av regelverket göras 2021 och då ska utvärderas om regelverket ska utvidgas till att omfatta även peer-to-

²⁷ Best & Hasenheit (2018), s. 33.

²⁸ Trivektor (2015), s. 8, 9 och s. 39, Trafikanalys (2018a) s. 155.

²⁹ Nehrke (2019).

³⁰ Gaarsdal Rønnev, et al. (2017), s. 76.

peer bilpooler.³¹ Den franska definitionen omfattar redan nu dessa bilpooler.

Peer-to-peer bilpooler kan möjligen bidra till den beteendeförändring som behöver åstadkommas för att uppnå ett hållbart transportsystem i framtiden. Ett skäl till detta kan vara bättre tillgänglighet och enkelhet. Det kan vara enklare att börja hyra bil hos en peer-to-peer bilpool än att ta sig till en station för fast bilpool eller att lokalisera en flytande bilpoolsbil.

En fördel med peer-to-peer bilpooler är att de erbjuder ett större urval av fordon än fasta och flytande bilpooler, alltifrån små, billiga personbilar till större bilar i lyxsegmentet. Dessutom kan dessa pooler ha lättare att etablera sig utanför storstäderna.³² Utanför storstäderna är kollektivtrafiken ofta inte lika utbyggd och bilen är det enda färdmedlet som är tillgängligt. Om invånarna då använder bilar via en peer-to-peer bilpool är en möjlig effekt att de t.ex. avstår från inköp av en andra bil.

Samtidigt innebär den stora variationen i fordonsflottan när det gäller peer-to-peer bilpooler att många äldre fordon som släpper ut högre mängder koldioxid används mer.³³ Regeringens ambition är att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland och ha en fossilfri fordonsflotta (jfr prop. 2019/20:65) och där kan ett främjande av peer-to-peer-tjänster innebära ett steg tillbaka. Frågan är också hur en inkludering av peer-to-peer poolerna i definitionen skulle se ut. Är det tillräckligt att ett fordon är tillgängligt att hyra via en peer-to-peer pool eller måste fordonet vara tillgängligt att hyra ett visst antal timmar per vecka eller månad eller verkligen vara uthyrt via plattformen en viss minsta tid.³⁴ Det sista alternativet är vid en första anblick mest tilltalande, dvs. att fordonet faktiskt är uthyrt en viss minsta tid via plattformen för att kunna omfattas av definitionen. Samtidigt medför detta alternativ komplicerade frågor avseende kontrollmöjligheter och administration som måste lösas.

Eftersom en utgångspunkt vid utformningen av definitionen har varit att definiera de tjänster som bör främjas och som kan bidra till omställningen till ett transporteffektivt samhälle gör utredningen bedömningen att peer-to-peer bilpooler inte bör omfattas av definitionen.

³¹ Draft Act of the Federal German Government, Draft Act on Prioritising Car Sharing (Car Sharing Act – CsgG).

³² Shaheen, S., Martin, E. & Bansal, A. (2018), s. 55, Sarasini & Langeland (2017), s. 22.

³³ Jfr Sarasini & Langeland (2017), s. 20.

³⁴ Jfr Le Vine (2012), s. 49.

Detta eftersom forskningsläget kring effekterna av poolerna inte är entydigt och på grund av deras mer ålderstigna fordonsflotta. Ett inkluderande av dessa pooler i definitionen skulle också kunna leda till kontrollproblem, vilket redogjorts för ovan.

I syfte att utesluta peer-to-peer bilpoolerna bör definitionen innehålla krav på att tjänsterna ska tillhandahållas av en juridisk person och att den juridiska personen ska vara registrerad som ägare till fordonen i vägtrafikregistret. Eftersom fordonen i vissa fall kan vara leaseade bör med ägare likställas innehavaren av ett fordon, när det är fråga om fordon som innehas på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt, eller med nyttjanderätt för en bestämd tid om minst ett år.

7.3.5 Delningsfordon

Ett fordon som används i en motorfordonspool enligt lagen om motorfordonspooler bör kallas delningsfordon. Utredningen föreslår att en ny beteckning med denna innebörd införs i förordningen om vägtrafikdefinitioner.

7.4 Miljö- och trafiksäkerhetskrav på fordon i motorfordonspooler

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om miljö- och trafiksäkerhetskrav för delningsfordon.

En viktig fråga för utredningen att ta ställning till är vilka krav som ska ställas i fråga om de fordon som tillhandahålls av en motorfordonspool vars tjänster ska omfattas av den föreslagna definitionen. Enligt kommittédirektiven bör en utgångspunkt vara att premiera miljöanpassade fordon med låga koldioxidutsläpp.

Det är naturligtvis önskvärt att *samtliga* fordon i de bil-, motorcykel- och mopedpooler som kommer att omfattas av den föreslagna definitionen är så miljövänliga som möjligt. Detta för att säkerställa att de fordon som är i trafik på våra vägar medför så låg miljöpåverkan som möjligt. Samtidigt finns det redan ett antal regelverk på

plats som innebär att vissa miljökrav ställs på fordon. Sedan 2018 har vi t.ex. ett bonus malus-system för nya personbilar klass I och II (husbilar), lätta bussar och lätta lastbilar. Huvudmotivet för bonus-malus-systemet är att öka andelen miljöanpassade fordon med lägre koldioxidutsläpp (prop. 2017/18:1, Budgetpropositionen för 2018, Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor, avsnitt 6.16.1.) Detta kan bidra till att uppnå målet om en fossilfri fordonsflotta. Systemet innebär att miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras med en bonus, medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt.

Dessutom är bilpooler redan nu föregångare när det gäller miljövänliga bilar. Fordonen i bilpooler är generellt sett nyare och mer miljövänliga än fordonsflottan i genomsnitt.³⁵ Många bilpoolsflottor har också en högre andel hybrid- eller elbilar än fordonsflottan i genomsnitt.

Det är enligt utredningens mening inte lämpligt att i lag fastställa vilka eventuella miljökrav fordonen i en motorfordonspool ska uppfylla. Sådana miljökrav riskerar att snabbt bli inaktuella och därmed medföra att lagen måste ändras regelbundet.

Däremot anser utredningen att det bör ställas vissa miljökrav på fordonen i en motorfordonspool, men att dessa kan fastställas i förordningsform. Kraven kan exempelvis när det gäller personbilar, och lätta lastbilar kopplas till miljöbilsdefinitionen i förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor.³⁶ Ett annat alternativ är att använda en fast koldioxid-gräns som miljökrav.

Det är också lämpligt att fordonen uppfyller vissa trafiksäkerhetskrav, t.ex. krav på krockskydd. För personbilar skulle det kunna röra sig om att dessa ska vara av en typ som uppnår kravnivån fem stjärnor i det europeiska krockprovningsprogrammet (Euro NCAP) eller ha motsvarande krockskyddsegenskaper enligt ett intyg från tillverkaren (jfr 9 § förslag till uppdaterad förordning om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar³⁷).

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att föreskriva om vilka miljö-

³⁵ Trafikverket (2013), s. 20, Laine, et al. (2018), s. 16 och Magne Skjelvik et al. (2017), s. 54.

³⁶ I skrivande stund, 2020-03-12, har regeringen ännu inte fattat beslut om en uppdaterad förordning, där miljöbilsdefinitionen ingår, se dock förslaget till uppdaterad förordning, Regeringen (2020).

³⁷ Regeringen (2020).

krav, men även trafiksäkerhetskrav, som delningsfordon ska uppfylla. Dessa krav kan avse samtliga eller endast en viss andel av fordonen i motorfordonspoolen.

7.5 Förhållandet till lagen om biluthyrning

Förslag: Lagen om motorfordonspooler ska innehålla en hänvisning till lagen om biluthyrning.

Utredningen har ovan redogjort för bestämmelserna i lagen om biluthyrning. Den gäller för yrkesmässig uthyrning av bl.a. bilar och i dagsläget omfattas en stor del av bilpoolerna av denna reglering. Enligt utredningens mening ingår det inte i utredningens uppdrag att föreslå krav på tillstånd för olika slag av uthyrningsverksamhet eller att avskaffa dagens krav på tillstånd. Nuvarande förhållanden fortsätter därför att gälla, dvs. att motorfordonspooler som bedriver yrkesmässig biluthyrning omfattas av lagen om biluthyrning. Utredningen anser att lagen om motorfordonspooler ska innehålla en hänvisning till lagen om biluthyrning. Detta för att tydliggöra att bestämmelser avseende yrkesmässig uthyrning av bilar även finns i den lagen.

8 Sänkt mervärdesskatt – inte en framkomlig väg att främja motorfordonspooler

Bedömning: Det är inte förenligt med EU-rätten att sänka mervärdesskatten på motorfordonspooler.

8.1 Inledning

Utredningen ska enligt kommittédirektiven i första hand undersöka förutsättningarna för en reducerad mervärdesskattesats på sådant tillhandahållande av bil, motorcykel och moped mot betalning som sker genom s.k. bilpool. Därvid ska utredningen analysera och ta ställning till om sänkt mervärdesskatt på bilpoolstjänster är förenligt med EU-rätten. Vidare ska frågan om lämplig skattesatsnivå analyseras. Utredningen ska också kartlägga de risker för kringgående som en sänkt mervärdesskatt på bilpoolstjänster kan medföra (dir. 2018:93). Utredningen har i kapitel 7 föreslagit att begreppet motorfordonspool ska användas som benämning på dessa tjänster.

Mervärdesskatt är per definition en skatt på konsumtion eftersom den i slutändan betalas av konsumenten. Reducerade mervärdesskattesatser kan användas som ett styrmedel i syfte att reglera konsumtion. En reducerad skattesats kan således vara ett sätt att ge incitament till att i större utsträckning gå med i en motorfordonspool i stället för att äga sitt eget fordon, vilket skulle kunna medföra positiva effekter i form av ett ökat nyttjande av den befintliga fordonsparken och en effektivare användning av naturresurser.

För att kunna analysera och ta ställning till om en reducerad mervärdesskattesats på dessa tjänster är möjlig måste en genomgång göras

av gällande regler om mervärdesskattesatser såväl inom EU som i Sverige.

8.2 Gällande regler om mervärdesskattesatser

EU-rätt

Reglerna för mervärdesskatt är i stor utsträckning harmoniserade inom EU. Grunden för regelverket finns i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, förkortat mervärdesskattedirektivet.

Möjligheterna att tillämpa olika skattesatser på mervärdesskatteområdet regleras av detta direktiv. Enligt mervärdesskattedirektivet ska medlemsstaterna tillämpa en normalskattesats på lägst 15 procent (artikel 97). Det är vidare möjligt att tillämpa en eller två reducerade skattesatser på lägst 5 procent (artikel 98.1 och 99.1). Reducerade skattesatser får tillämpas på leverans av varor och tillhandahållande av tjänster i de kategorier som anges i bilaga III till mervärdesskattedirektivet (artikel 98.2).

Av punkt 5 i bilaga III till mervärdesskattedirektivet följer att en reducerad skattesats får tillämpas på persontransporter och medfört bagage.

Svensk rätt

Regleringen om mervärdesskattesatser återfinns i 7 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200), förkortad ML. Sverige tillämpar en normalskattesats på 25 procent och två reducerade skattesatser på 6 procent respektive 12 procent.

I Sverige tillämpas skattesatsen 6 procent på bl.a. personbefordran utom sådan befordran där resemomentet är av underordnad betydelse, 7 kap. 1 § tredje stycket 12 ML.

Med personbefordran avses inte bara resor i kollektivtrafik och taxiresor utan även turist- och charterresor, sightseeingturer och liknande, oavsett vilket transportmedel som används (prop. 1991/92:50 s. 14). Rena nöjesattraktioner såsom t.ex. karusellturer, turer i berg- och dalbanor, ponnyridning, rundturer på nöjesanläggningar, bilbanor och liknande anses inte som personbefordran, även om dessa till-

handahållanden kan innefatta ett transportmoment (prop. 1991/92:50 s. 14). Inte heller andra tillhandahållanden där transporten är av underordnad betydelse, t.ex. hissar till utsiktstorn och liknande, räknas som personbefordran eftersom den ersättning som erläggs i sådana fall närmast har karaktär av sedvanlig entréavgift och inte ersättning för en resa i vanlig bemärkelse (prop. 1991/92:50s. 14).

Motorfordonspooler beskattas enligt normalskattesatsen 25 procent. Detta eftersom uthyrning av fordon utan förare inte anses utgöra personbefordran.¹

8.3 Förslag till nya EU-regler om mervärdesskattesatser

Europeiska kommissionen, förkortad kommissionen, presenterade i januari 2018 ett förslag om mervärdesskattesatser.² Förslaget utgör del av en större översyn och förändring av mervärdesskattesystemet inom EU.³ Kommissionens förslag innebär att nuvarande lista över varor och tjänster på vilka medlemsstaterna kan tillämpa reducerade skattesatser (bilaga III) ersätts med en negativ förteckning över varor och tjänster för vilka reducerade skattesatser *inte* kan tillämpas. Medlemsstaterna måste enligt förslaget ta hänsyn till att de reducerade skattesatser och undantag som tillämpas ska vara till fördel för slutkonsumenten och vara av allmänt intresse. Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att den vägda genomsnittliga mervärdesskattesats som tillämpas alltid överstiger 12 procent. Finns en vara eller tjänst inte med på denna nya förteckning (bilaga IIIa) kan alltså medlemsstaterna tillämpa reducerade skattesatser på den varan eller tjänsten.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna få tillämpa högst två reducerade skattesatser som inte får vara lägre än 5 procent. Utöver dessa två skattesatser får dock medlemsstaterna tillämpa en skattesats som är lägre än 5 procent och undantag med rätt till avdrag för ingående skatt. I den nya listan över varor och tjänster på vilka reducerade skattesatser inte får tillämpas ingår bl.a. leverans, hyra, underhåll och reparationer av transportmedel (bilaga IIIa punkt 7).

¹ Skatteverket (2020). Jfr också Skatterättsnämndens förhandsbesked den 10 december 2019, dnr 38-19/I, där uthyrning av eldrivna scooterar inte ansågs utgöra tillhandahållande av personbefordran och därför omfattades av skattesatsen 25 procent.

² Europeiska kommissionen (2018a).

³ Europeiska kommissionen (2018b).

Förslaget är i dagsläget föremål för förhandlingar inom Europeiska unionens råd, förkortat rådet.

8.4 Lämplig skattesatsnivå

I utredningens uppdrag ingår, såsom ovan nämnts, att analysera frågan om lämplig skattesatsnivå. Om utredningen kommer fram till att mervärdesskatten på motorfordonspooler kan sänkas är frågan vilken skattesats som ska tillämpas för dessa tjänster. Senare i detta kapitel kommer utredningen redogöra för sina slutsatser när det gäller möjligheterna till en sänkt mervärdesskatt på motorfordonspooler. Under förutsättning att en sänkning är möjlig gör utredningen följande överväganden när det gäller val av lämplig skattesats.

I Sverige tillämpas normalskattesatsen 25 procent och två reducerade skattesatser på 12 procent respektive 6 procent.

Med den reducerade skattesatsen på 12 procent beskattas rumsuthyrning i hotellrörelse eller liknande verksamhet samt upplåtelse av campingplatser och motsvarande i campingverksamhet, omsättning av konstverk som ägs av upphovsmannen eller dennes dödsbo, import av konstverk, samlarföremål och antikviteter, omsättning av livsmedel med undantag för bl.a. spritdrycker, vin och starköl, omsättning av restaurang- och cateringtjänster, med undantag för den del av tjänsten som avser spritdrycker, vin och starköl, och reparationer av cyklar med tramp- eller vevanordning, skor, lädervaror, kläder och hushållslinne.

Med den reducerade skattesatsen på 6 procent beskattas omsättning av böcker, tidningar och tidskrifter etc., tillträde till konserter, cirkus-, teater-, opera- eller balettföreställningar eller liknande, viss biblioteks- och museiverksamhet, tillträde till och förevisning av djurparker, upplåtelse eller överlåtelse av vissa upphovsrättsliga rättigheter, omsättning av tjänster inom idrottsområdet samt personbefordran utom sådan befordran där resemomentet är av underordnad betydelse. Förevisning av naturområden omfattas sedan den 1 januari 2018 av den reducerade skattesatsen 6 procent (prop. 2017/18:1, Skattefrågor, avsnitt 6.27 s. 594–598). Sedan den 1 juli 2019 omfattas även böcker, tidningar, tidskrifter m.m. som tillhandahålls på elektronisk väg av skattesatsen 6 procent (prop. 2018/19:73).

Företrädare från bilpoolsbranschen har förordat en skattesats om 6 procent med anledning av att mervärdesskatten på motorfordonspooler då är densamma som gäller för kollektivtrafik. Detta önskemål har också framförts i motioner till riksdagen.

Vid analysen av vilken skattesats som är lämplig måste risken för gränsdragningsproblem beaktas. Den reducerade skattesatsen för persontransporter har gett upphov till en del gränsdragningsproblem⁴ och det är viktigt att minimera risken för ytterligare sådana problem. Enligt utredningens mening borde det vara mest lämpligt att motorfordonspooler, om möjligt, beskattas med skattesatsen 6 procent. Detta för att denna skattesats används för bl.a. kollektivtrafik och taxi. Visserligen kan uthyrarna då få en ökad administrativ börda eftersom de måste skilja på de tjänster som utgör motorfordonspooler respektive traditionell biluthyrning. Det är dock något som inte bedöms vara möjligt att undvika om mervärdesskatten för motorfordonspooler ska sänkas. Valet av skattesatsen 6 procent ger förhoppningsvis också utslag på priset på dessa tjänster, något som användarna då får del av, även om en sådan utveckling inte är självklar vid en sänkning av mervärdesskatten. Om kostnaden för hyra av delningsfordon blir lägre i och med en sänkning av mervärdesskatten torde detta i förlängningen leda till en ökad användning av motorfordonspooler, vilket är det avsedda syftet.

8.5 Vilka risker för kringgående kan en sänkt mervärdesskatt på motorfordonspooler medföra?

Om mervärdesskatten på motorfordonspooler sänks är detta förknippat med vissa risker för kringgåenden. Nedan redogörs för de risker som utredningen bedömer kan uppkomma.

I kapitel 7 har utredningen, i enlighet med kommittédirektivet, avgränsat motorfordonspooler mot bl.a. traditionell uthyrning. En risk för kringgående kan då bestå i att traditionella uthyrare medvetet väljer att felaktigt redovisa den reducerade skattesats som gäller för motorfordonspooler. Det kan också finnas risk för att traditionella uthyrare ger sken av att de tillhandahåller sådana tjänster, t.ex. genom att de i sin marknadsföring anger att hyrestagarna kan bli medlemmar i företagets motorfordonspool trots att någon sådan möjlighet

⁴ SOU 2005:57 del 1, s. 222 och 223 samt del 2, bilaga 2 s. 217–229.

inte finns i praktiken. Samma risker för kringgående gäller även för de som bedriver verksamhet i form av samägande och delande av bil som inte är allmänt tillgängligt och som inte heller ska omfattas av den föreslagna definitionen.

8.6 Sänkt mervärdesskatt på motorfordonspooler – förenligt med EU-rätten?

8.6.1 Inledning

Frågan är om en reducerad skattesats för motorfordonspooler är möjlig enligt EU-rätten. Den enda möjlighet som mervärdesskattedirektivet ger för att använda reducerad skattesats för sådana tjänster är om dessa kan anses omfattas av begreppet ”persontransporter och medfört bagage” i punkten 5 i bilaga III till direktivet. En fråga att ta ställning till är också om en sänkt mervärdesskatt på motorfordonspooler skulle kunna utgöra ett otillåtet statsstöd enligt EU:s regler om statsstöd.

8.6.2 Begreppet ”Persontransporter och medfört bagage” i mervärdesskattedirektivet

Enligt mervärdesskattedirektivet får medlemsstaterna tillämpa reducerad skattesats för persontransporter och medfört bagage (punkt 5 i bilaga III till mervärdesskattedirektivet). Någon definition av begreppet ”persontransporter” finns inte i mervärdesskattedirektivet. Begreppet ska därför tolkas mot bakgrund av det sammanhang i vilket det ingår inom ramen för mervärdesskattedirektivet (EU-domstolens dom i mål C-83/99 *Kommissionen mot Spanien*, punkt 17 och i mål C-3/09 *Erotic Center* punkt 14). Av EU-domstolens praxis framgår att begrepp som ingår i beskrivningen av de varor och tjänster för vilka en reducerad skattesats kan tillämpas ska tolkas restriktivt (eng. strictly) eftersom denna möjlighet är en avvikelse från principen om att normalskattesatsen ska tillämpas. Av detta följer att begreppen ska tolkas i enlighet med den normala lydelsen av aktuella ord (EU-domstolens dom i mål C-83/99 *Kommissionen mot Spanien*, punkt 18–20, mål C-3/09 *Erotic Center* punkt 14–16 och mål C-109/02 *Kommissionen mot Tyskland* punkt 23).

Uttrycket persontransporter och medfört bagage ska således tolkas i enlighet med ordens normala lydelse. Av praxis från EU-domstolen framgår att en av förutsättningarna för att ett tillhandahållande ska anses som en persontransport i mervärdesskattelhänseende är att ett transportmedel tillhandahålls av den som utför tjänsten (se C-83/99 *Kommissionen mot Spanien*, punkt 21 jfr Skatterättsnämndens bedömning i RÅ 2009 not. 160).

För förståelsen av begreppet bör andra språkversioner av mervärdesskattedirektivet beaktas. I den engelska språkversionen används begreppet ”transport of passengers and their accompanying luggage”, i den franska ”le transport des personnes et des bagages qui les accompagnent” och i den tyska språkversionen används begreppet ”Beförderung von Personen und des mitgeführten Gepäcks”. Dessa formuleringar tyder på att den europeiske lagstiftaren främst torde ha haft tågresor, flygresor, bussresor och liknande i åtanke.⁵ Det kan också nämnas att i den svenska versionen av det tidigare gällande sjätte mervärdesskattedirektivet (77/388/EEG)⁶ angavs ”transport av passagerare och medfört bagage”, trots att den engelska versionen av begreppet är densamma i det direktivet som i nu gällande mervärdesskattedirektiv.

Persontransporter innebär att människor förflyttas från en plats till en annan.⁷ Det rör sig om en transporttjänst som innebär att säljaren åtar sig att transportera personer. Detta är tydligare i den engelska språkversionen (och även den tidigare svenska versionen), där krävs att det rör sig om transport av passagerare.⁸ Betydelsen av ordet passagerare är enligt Svenska Akademiens ordlista (SAOL) ”person som reser med allmänt färdmedel”. I Svensk ordbok (SO) anges att ordet passagerare betyder ”person som färdas med något transportmedel utan att själv vara förare”.

Vid tolkningen av begreppet bör också beaktas de riktlinjer som utarbetats vid mervärdesskattekommitténs 92:a möte den 7–8 december 2010 och som avser gränsdragningen mellan transporttjänster i

⁵ Persson Österman & Öberg (2002), s. 230.

⁶ I dess lydelse enligt rådets direktiv 92/77/EEG av den 19 oktober 1992 med tillägg till det gemensamma systemet för mervärdesskatt och med ändring av direktiv 77/388/EEG (harmonisering av mervärdesskattesatser).

⁷ Sandberg Nilsson & Westfahl (2019), avsnitt personbefordran.

⁸ Jfr definitionen av persontransporter i 1 kap. 4 § lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens: körningar på väg i Sverige med fordon som kräver körkortsbehörigheten D1, D1E, D eller DE enligt 2 kap. 5 § körkortslagen och som sker med passagerare.

förhållande till uthyrning av transportmedel.⁹ Riktlinjerna är inte bindande men kan användas som tolkningshjälpmedel.¹⁰ Av dessa riktlinjer framgår följande.

En tjänst som innebär att en säljare ställer ett transportmedel till kundens förfogande – med eller utan personal för dess handhavande – i syfte att tillåta att kunden utför en transporttjänst och inte tar något ansvar för utförandet av transporten, anses som uthyrning av transportmedel. Om säljaren däremot ställer transportmedlet till kundens förfogande tillsammans med tillräckligt med personal för dess handhavande, ska det presumeras att säljaren tar ansvar för utförandet av transporten och därmed tillhandahåller en transporttjänst. Om säljaren – utöver tillhandahållandet av transportmedlet – åtar sig att transportera kunden, någon person som anvisas av kunden eller kundens varor till en viss plats, ska det anses vara fråga om en transporttjänst (av passagerare eller varor).¹¹

Motorfordonspooler innebär att en juridisk person tillhandahåller ett transportmedel till kundens förfogande i syfte att kunden själv ska utföra transporten och framföra fordonet. Det rör sig således inte om tillhandahållande av en transporttjänst utan om uthyrning av ett transportmedel. Stöd för denna tolkning finns också i en studie¹² som utförts på uppdrag från kommissionen, där följande anges: *Hired cars without drivers are generally considered as hiring of means of transport and not passenger services.*¹³ Enligt utredningens mening kan motorfordonspooler därför inte inrymmas i mervärdesskattedirektivets uttryck ”persontransporter och medfört bagage”.

8.6.3 Kan tillämpningen av en reducerad skattesats begränsas av EU:s statsstödsregler?

Enligt mervärdesskattedirektivet får en medlemsstat, vilket framgår ovan, tillämpa reducerade skattesatser vid omsättningen av vissa varor och tjänster. Tillämpningen av en reducerad skattesats medför att

⁹ Mervärdesskattekommittén (2011).

¹⁰ Se generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet RR Donnelley Global Turnkey Solutions Poland, C-155/12, punkterna 46–51. Jfr även prop. 2017/18:16 s. 25.

¹¹ Översättningen är hämtad från Linders (2015), s. 84–85.

¹² CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (Consortium leader) (2014)

¹³ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (Consortium leader) (2014), s. 28 fotnot 17.

antingen den som tillhandahåller varorna eller tjänsterna eller den som konsumerar dem (eller båda) hamnar i en bättre ekonomisk situation i något avseende jämfört med ett förhållande utan momsnedläggning. Effekten kan t.ex. vara ett lägre konsumentpris, en större vinst för företagen, högre löner för anställda i sektorn eller ökad omsättning som kan leda till ökat antal anställda.¹⁴

Frågan är om en sänkt mervärdesskatt på motorfordonspooler skulle kunna komma att anses som ett otillåtet stöd i enlighet med EU:s regler om statsstöd. För att få en bild av hur dessa regler ser ut och vilken betydelse de kan ha när det gäller införande av reducerade mervärdesskattesatser redogörs nedan översiktligt för regelverket.

EU:s statsstödsregler sätter ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja en viss verksamhet. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. Reglerna om statligt stöd finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, artiklarna 107–109. Utgångspunkten för reglerna är ett generellt förbud mot statligt stöd, även om det finns många undantag.¹⁵ I artikel 107.1 anges följande:

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

För att det ska vara fråga om statligt stöd ska således fyra kriterier vara uppfyllda. Stödet ska

- finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel,
- snedvrider eller hota att snedvrida konkurrensen,
- gynna vissa företag eller viss produktion, och
- påverka handeln mellan medlemsstaterna.

¹⁴ SOU 2005:57 s. 143–144.

¹⁵ De viktigaste undantagen är att det är möjligt att lämna statligt stöd som anmälts till EU-kommissionen och förklarats förenligt med den inre marknaden eller uppfyller kriterierna i gruppundantagsförordningarna och andra regelverk som utfärdats. Se även Gren (2016).

Statligt stöd kan t.ex. vara direkta bidrag och subventioner men det kan även vara fråga om tillhandahållande av tjänster eller andra förmåner på förmånliga villkor eller skattenedsättningar.¹⁶ Åtgärden måste kunna tillskrivas medlemsstaten och inte unionen. Om unionslagstiftningen är harmoniserad och vissa skattelättnader eller undantag är tvingande kan åtgärden inte tillskrivas medlemsstaten.¹⁷

Skatteåtgärder uppfyller normalt kriterierna i punkt två och fyra ovan.¹⁸ När det gäller punkten tre ovan, dvs. att stödet ska gynna vissa företag eller viss produktion, krävs för det första att stödmottagaren är ett företag. Ett företag är en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oberoende av rättslig ställning eller hur det finansieras.¹⁹ Det krävs också att åtgärden är selektiv, vilket följer av att åtgärden måste gynna *vissa* företag eller *viss* produktion. När det gäller skatteåtgärder kan det t.ex. röra sig om undantag från beskattning. I de fallen bör åtgärdernas selektivitet normalt sett bedömas genom en trestegsanalys.²⁰ Först måste fastställas vilket referenssystemet är, dvs. den ram mot vilken åtgärdens selektivitet ska prövas. Ett exempel på referenssystem är just mervärdesskattesystemet.²¹ Därefter är frågan om åtgärden utgör ett undantag från det systemet eftersom den gör åtskillnad mellan ekonomiska aktörer som, mot bakgrund av systemets egentliga mål, är i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende. Om den berörda åtgärden inte utgör ett undantag från referenssystemet är den inte selektiv. Om åtgärden emellertid utgör ett undantag måste det i det tredje steget fastställas om undantaget motiveras av referenssystemets art eller allmänna systematik. Om den gör det anses den inte vara selektiv och faller således utanför tillämpningsområdet för artikel 107.1 i fördraget.

När det gäller mervärdesskatt och statligt stöd kan följande uttalande från kommissionen nämnas:

Begreppet statligt stöd innebär bland annat att åtgärderna gynnar vissa företag genom att minska de kostnader de normalt måste bära. Nedsättningar av mervärdesskatt omfattas av strikta gemenskapsbestämmelser och de styrs av principen av likabehandling i skattehänseende i fråga om jäm-

¹⁶ Europeiska kommissionen har klargjort sin syn på nyckelpunkterna vad gäller begreppet statligt stöd i Europeiska kommissionen (2016).

¹⁷ Europeiska kommissionen (2016), punkt 44 s. 11 och Gren (2016), s. 5.

¹⁸ Gren (2016), s. 5.

¹⁹ Europeiska kommissionen (2016), punkt 7 s. 3 och Gren (2016), s. 5.

²⁰ Europeiska kommissionen (2016), punkt 127 och 128 s. 29 och Gren (2016), s. 6.

²¹ Europeiska kommissionen (2016), punkt 134 s. 30 och Gren (2016), s. 6.

förbara produkter. Sådana nedsättningar omfattas därför i regel inte av artikel 87.1 [nuvarande artikel 107.1]. Situationen är i allmänhet en annan när det gäller punktskatter, eftersom dessa påverkar företagen direkt. En nedsättning av sådana skatter till förmån för vissa företag kan utgöra statligt stöd.²²

Om en medlemsstat håller sig inom ramarna för mervärdesskattedirektivet med tillhörande förordningar torde åtgärden i allmänhet kunna berättigas genom mervärdesskattesystemets art eller allmänna systematik.²³ En reducerad mervärdesskattesats, som är förenlig med mervärdesskattedirektivet, bör enligt utredningens mening inte utgöra statligt stöd. Mot bakgrund av att motorfordonspooler inte inryms i mervärdesskattedirektivets uttryck ”persontransporter och medfört bagage” skulle en reducerad skattesats på sådana tjänster kunna anses utgöra statligt stöd.

8.7 Sammanfattning och slutsatser

Motorfordonspooler beskattas enligt nu gällande regler med 25 procent mervärdesskatt. Ett sätt att främja dessa tjänster är att sänka mervärdesskatten på tjänsterna och därigenom stimulera till en cirkulär ekonomi med mer resurseffektiva persontransporter. Krav på sänkt mervärdesskatt har framställts från såväl företrädare för branschen som från politiskt håll. För att en sänkning av mervärdesskatten, företrädesvis genom en tillämpning av en reducerad skattesats om 6 procent, ska vara möjlig krävs att den är förenlig med EU-rätten.

EU:s statsstödsregler torde inte utgöra hinder för en sänkning av mervärdesskatten på motorfordonspooler, förutsatt att sänkningen bedöms vara förenlig med mervärdesskattedirektivet. Frågan är då om mervärdesskattedirektivet möjliggör en sådan sänkning.

Utredningen gör bedömningen att motorfordonspooler inte kan inrymmas i begreppet ”persontransporter och medfört bagage” i mervärdesskattedirektivets bilaga III punkt 5. Detta eftersom en tolkning av begreppet inte kan utsträckas till att omfatta tillhandahållande av transportmedel i syfte att kunden själv ska framföra fordonet. Enligt utredningens mening skulle en sänkt mervärdesskattesats på sådana

²² Europeiska kommissionen (2004), punkt 72.

²³ Terra & Kajus (2018), avsnitt 1.6.5.3 s. 377.

tjänster således stå i strid med den nu gällande regleringen i mervärdesskattedirektivet och är således inte möjlig att genomföra.

En sådan sänkning bedöms inte heller vara förenlig med mervärdesskattedirektivet i den föreslagna lydelsen enligt kommissionens förslag om mervärdesskattesatser. Detta förslag är dock föremål för förhandlingar inom rådet och det är således inte klart hur den slutliga regleringen avseende mervärdesskattesatser inom EU kommer att se ut. Utredningen måste dock i sin bedömning utgå från nu gällande regler och enligt dessa bedöms en sänkning av mervärdesskatten på motorfordonspooler inte vara möjlig. I enlighet med kommittédirektiven lämnas således inga författningsförslag i denna del.

9 Parkeringsplatser för delningsfordon

9.1 Inledning

Utredningen har i kapitel 8 kommit fram till att en sänkt mervärdesskattesats på motorfordonspooler inte är förenlig med EU-rätten och således inte är möjlig att införa. Utredningen ska därför, i enlighet med kommittédirektiven, undersöka andra sätt att främja dessa tjänster än inom ramen för skattesystemet (dir. 2018:93). I denna del ska utredningen närmare analysera förslaget av Utredningen cirkulär ekonomi i betänkandet *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi* (SOU 2017:22) om att öka tillgängligheten till bilpooler. I avsnitt 9.4.1 och 9.4.3 nedan redogörs för utredningens förslag och hur dessa togs emot av remissinstanserna.

I detta kapitel redogörs för utredningens överväganden i fråga om möjligheten att inrätta särskilda parkeringsplatser för motorfordonspooler och därtill angränsande frågor. I dag utgörs den svenska marknaden för delning av motorfordon främst av bilpooler (se kapitel 5) och den forskning som finns är i huvudsak inriktad på effekter av bilpooler. Utredningens överväganden baseras därför i stor utsträckning på nu gällande förhållanden och forskning om bilpooler. Syftet med utredningens förslag är emellertid att samtliga motorfordonspooler ska omfattas och således ges förutsättningar för tillväxt och utveckling.

9.2 Tillgång till parkering – centralt för främjande av bilpooler

Bilpooler har störst möjlighet att växa och bli framgångsrika i större städer. Detsamma kan förväntas gälla även för motorcykel- och mopedpooler eftersom det krävs en viss efterfrågan för att sådana

tjänster ska kunna startas upp och bli ekonomiskt lönsamma. Samtidigt är det just i större städer som tillgången till parkeringsplatser är som mest begränsad och där kostnaden för parkeringen är som högst. Tillgången till parkeringsplatser har identifierats som en central fråga för att främja bilpoolsmarknadens tillväxt.¹ Klimatpolitiska rådet föreslog t.ex. i sin rapport för 2019 att kommunerna ska ges rätt att upplåta allmän mark till särskilda parkeringar för bilpooler på ett liknande sätt som de i dag kan avsätta mark för särskilda parkeringar för rörelsehindrade.² Eftersom marknaden för motorfordonspooler i dag nästan uteslutande utgörs av bilpooler har utredningen inte kunnat belägga att motorcykel- och mopedpooler har något behov av parkeringsplatser.

Flera tidigare utredningar har behandlat frågan om att reservera parkeringsplatser för bilpoolsbilar.

Utredningen om en handlingsplan för hållbar konsumtion – för hushållen (SOU 2005:51) föreslog i slutbetänkandet *Bilen, biffen, bostaden, Hållbara laster – smartare konsumtion* att kommuner skulle ges möjlighet att enligt trafikförordningen (1998:1276), TrF, upplåta särskilda parkeringsplatser för bilpoolsbilar (SOU 2005:51 s. 126). Detta bl.a. eftersom bilpooler främjar en hållbar transportutveckling både ekonomiskt, socialt och ekologiskt (SOU 2005:51 s. 124).

Parkeringsutredningen behandlade i betänkandet *Ett enhetligt system för felparkering* frågan om det skulle vara möjligt för en kommun att reservera särskilda parkeringsplatser för s.k. bilpoolsbilar (SOU 2006:109). Parkeringsutredningen hade också att överväga om det skulle vara möjligt att differentiera parkeringsavgifter beroende på ett fordon miljöegenskaper. Parkeringsutredningen ansåg att det saknades bärande skäl för att införa en möjlighet att differentiera parkeringsavgifter med hänsyn till ett fordon miljöegenskaper. Ett skäl för detta ställningstagande var att utredningen hade svårt att se varför just ett fordon miljöegenskaper skulle innebära att en fordonsägare särbehandlas. Man kan ju lika gärna tänka sig en möjlighet till avgiftsdifferentiering på grund av andra beaktansvärda skäl, t.ex. ett fordon trafiksäkerhetsegenskaper. Parkeringsutredningen ansåg också att det inte hade framkommit några bärande skäl till att införa en möjlighet att reservera parkeringsplatser för bilar som ingår i bilpooler (s. 131). Det ska dock påpekas att utredningens ställningstagande rörde

¹ Akyelken, et al. (2018), s. 351, Langeland & Julsrud (2018), Sarasini & Langeland (2017), s. 14, Alfredsson et al. (2019), s. 5 och 6, Naturvårdsverket (2020), s. 118 och 119.

² Klimatpolitiska rådet (2019), s. 73.

om en sådan möjlighet skulle införas i lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m. (kommunala avgiftslagen, KAL), där bl.a. grunderna för kommunernas rätt att ta ut parkeringsavgifter regleras. Parkeringsutredningen ansåg bl.a. att en sådan reglering skulle utgöra ytterligare ett undantag från huvudregeln och uttalade att det i sammanhanget också bör beaktas att de möjligheter till avgiftsdifferentiering som i dag finns i kommunala avgiftslagen inte tar sikte på ett fordons egenskaper. Vidare konstaterades att om parkeringsavgifterna tilläts användas för att av olika skäl styra medborgarnas beteenden i avseenden som inte direkt är kopplade till behovet att ordna trafiken, så finns en påtaglig risk för att avgiften i stället skulle anses vara en skatt.

Utredningen om fossilfri fordonstrafik rekommenderade i betänkandet *Fossilfrihet på väg* (SOU 2013:84) att kommuner bör uppmuntra bilpooler i planeringen och parkeringspolicyn, t.ex. genom att tillhandahålla parkeringsplatser till dem i attraktiva lägen, då bilpooler möjliggör färre parkeringsplatser totalt sett (SOU 2013:84 del 1 s. 321). Utredningen föreslog att Transportstyrelsen skulle ges uppdraget att utreda frågan om rätt för kommunerna att upplåta sådan parkering till bilpoolsbilar (s. 780 och s. 782).

Utredningen Cirkulär ekonomi föreslog i betänkandet *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi* (SOU 2017:22) att kommunerna skulle ges möjlighet att upplåta gatumark som bilpoolsparkering genom lokala trafikföreskrifter samt också ges rätten att reservera bilpoolsparkering för specifikt utpekade fordon (SOU 2017:22 s. 199 och s. 214–218).

Möjligheten att reservera parkeringsplatser för bilpoolsbilar är alltså något som efterfrågas såväl från bilpoolsleverantörernas som från kommunernas sida.

Vissa kommuner har försökt att främja etableringen av bilpooler genom att underlätta för parkering av sådana bilar på kommunens gator, dvs. allmän platsmark. Ett exempel är Göteborgs Stad som för några år sedan gjorde ett försök till detta genom att meddela lokala trafikföreskrifter med särskilda trafikregler om förbud att stanna och parkera på vissa gator. Platserna märktes ut med vägmärket ”förbjudet att stanna”, men med en tilläggstavla där det framgick att förbudet inte gällde bilpoolsbil med dispens. Beslutet hade fattats med stöd av 10 kap. 2 § första stycket 1 TrF. Transportstyrelsen beslutade dock

att upphäva kommunens beslut.³ Transportstyrelsen ansåg att det kan ifrågasättas om gynnande av bilpooler är en angelägenhet av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. I kravet på allmänintresse ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda. Det hade enligt Transportstyrelsen heller inte anförts något sakligt skäl för gynnande av vissa. Göteborgs stad kunde således inte gynna bilpooler genom att reservera parkeringsplatser på detta sätt.

9.3 Gällande rätt avseende parkering m.m.

9.3.1 Parkering

Parkering innebär en uppställning av ett fordon med eller utan förare av någon annan anledning än som föranleds av trafikförhållandena, sker för att undvika fara, eller sker för på- eller avstigning eller på- eller avlastning av gods (2 § förordningen [2001:651] om vägtrafikdefinitioner).

Inom områden som omfattas av detaljplan gäller olika regler för hur parkering kan ordnas beroende på om marken är planlagd som allmän platsmark eller kvartersmark. Vad som utgör allmän platsmark respektive kvartersmark regleras i plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

I en detaljplan ska kommunen bl.a. bestämma och ange gränserna för allmänna platser. Även utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för ska anges i planen (4 kap. 5 § PBL). Allmän platsmark är en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov (1 kap. 4 § PBL). Det är fråga om mark som ska användas för gemensamma ändamål som rymmer allmänna nyttigheter eller ska nyttjas av allmänheten (2009/10:170 s. 142). I normalfallet är det kommunen som är huvudman för allmän platsmark (4 kap. 7 § PBL). Parkering på allmän platsmark kallas ibland gatumarksparkering.

Trafikförordningen innehåller bestämmelser för trafik på väg och i terräng. En del av bestämmelserna är allmänna trafikregler, som gäller för alla trafikanter och trafik med fordon, bl.a. regler om hur man får stanna och om parkering. Dessutom finns det bemyndiganden

³ Transportstyrelsens beslut 2014-02-11, TSV 2013-2214.

till behöriga myndigheter att meddela föreskrifter om regler som innebär avvikelser från eller som kompletterar de generella reglerna.

Kommunen kan t.ex. genom lokala trafikföreskrifter föreskriva särskilda trafikregler för bl.a. parkering (10 kap. 1 § andra stycket 16 och 3 §). Sådana föreskrifter får avse en viss trafikantgrupp, ett visst eller vissa fordonsslag, eller fordon med last av viss beskaffenhet (10 kap. 2 § första stycket TrF).

Olika fordonsslag såsom buss, cykel och motorredskap definieras i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. En trafikant är 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 (2 § förordningen om vägtrafikdefinitioner). Exempel på trafikantgrupper är gående, rörelsehindrade med parkeringstillstånd samt förare av utryckningsfordon.

Elbilar och laddhybrider utgör inte särskilda fordonsslag. I trafikförordningen har därför införts bestämmelser som möjliggör för kommunen att genom lokala trafikföreskrifter besluta att en plats ska vara laddplats (10 kap. 1 § 7). En plats får förklaras som laddplats endast om det finns anordningar för extern laddning med elektrisk energi för fordons framdrivning (10 kap. 9 a §). På en laddplats får endast fordon som kan laddas externt med elektrisk energi för fordonets framdrivning parkeras eller stannas. Andra fordon får inte parkeras eller stannas annat än för på- eller avstigning (3 kap. 54 § TrF). Det är tillåtet att parkera ett elfordon på en laddplats även när laddning inte pågår.⁴

Regleringen i trafikförordningen innebär att lokala trafikföreskrifter om parkering också kan innefatta särskilda bestämmelser för att underlätta för dem som bor i ett visst område att parkera inom detta område, s.k. boendeparkering. Om det behövs av särskilda skäl får vissa parkeringsplatser i området reserveras för de boende genom sådana bestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket TrF). Boendeparkering kan ordnas på två olika sätt, dels genom att de som bor i ett område får rätt att parkera på allmän platsmark inom området på mer förmånliga villkor än andra, dels genom att parkeringsplatser reserveras för de boende och att andra därmed utestängs från att parkera på dessa platser.

Boendeparkering har inte ansetts medföra att allmän platsmark inte längre används för gemensamma behov (prop. 1984/85:14 s. 15).

Lokala trafikföreskrifter om parkering får också innefatta särskilda bestämmelser om att parkeringsplatser får reserveras för utländska beskickningar m.m. (10 kap. 2 § tredje stycket TrF). Dess-

⁴ Ceder, et al. (2019), kommentaren till 10 kap. 9 a § TrF.

utom får parkeringsplatser genom lokala trafikföreskrifter reserveras för rörelsehindrade med parkeringstillstånd (13 kap. 8 § TrF). Kommunerna har vidare befogenhet att medge parkering på särskilda villkor för näringsidkare och andra med särskilda behov att parkera i sitt arbete, s.k. nyttoparkering (13 kap. 3 och 4 §§ TrF).

Enligt 1 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor ska en kommuns uppgifter att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer fullgöras av en eller flera nämnder. Beslut om boende- och nyttoparkering kan inte överklagas (15 kap. 2 § TrF).

Parkering kan också ske på kvartersmark. Kvartersmark är mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde (1 kap. 4 § PBL). Med parkering på kvartersmark, som ibland kallas tomtmarksparkering, avses i huvudsak parkering som sker på tomtmark eller i parkeringshus. På kvartersmark är det markägaren som har rätt att besluta om vilka parkeringsregler som ska gälla. Det finns inte några bestämmelser som särskilt reglerar parkering på kvartersmark. Kommunen har möjlighet att besluta om lokala trafikföreskrifter för att reglera parkering på kvartersmark, men för detta krävs samråd med, och ibland även medgivande av, markägaren (10 kap. 6 § TrF).

9.3.2 Parkeringsavgifter

Grunderna för kommunernas rätt att ta ut parkeringsavgifter finns i 2 § KAL. Enligt denna bestämmelse får en kommun, i den omfattning som behövs för att ordna trafiken, ta ut ersättning i form av en avgift för rätten att parkera på sådana offentliga platser som står under kommunens förvaltning och som kommunen har upplåtit för parkering. Grunderna för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige. Därvid gäller följande. För att underlätta för näringsidkare och andra med särskilda behov av att parkera i sitt arbete eller för dem som bor i ett visst område att parkera inom området får avgifter tas ut efter särskilda grunder av dem som beslutet gäller. Avgiften får i sådana fall fastställas till ett engångsbelopp för en viss period. Rörelsehindrade får befrias från avgiftsskyldighet.

För rätten att ta ut parkeringsavgift krävs således att det är fråga om en offentlig plats som står under kommunens förvaltning. Med offentlig plats avses enligt 1 kap. 2 § ordningslagen (1993:1617) bl.a.

gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål. En gata är upplåten för avsett ändamål när den har ställts i ordning och upplåtits för trafik. Parker och torg anses vara upplåtna när området har ställts i ordning i enlighet med planens bestämmelser (prop. 1992/93:210 s. 51). Avgiftsdifferentiering eller avgiftsbefrielse är inte möjlig i andra fall än som anges i lagtexten (HFD 2014 ref. 57, där en kommuns beslut om att parkeringsavgift inte ska tas ut för miljöbilar har ansetts strida mot lag).

9.3.3 Parkeringsövervakning på allmän platsmark

I lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. och lagen (1976:206) om felparkeringsavgift finns regler för parkeringsövervakning på allmän plats.

Parkeringsövervakning på allmän plats är en form av myndighetsutövning och är primärt en polisiär uppgift. Om det för parkeringsövervakningen i en kommun behövs parkeringsvakter, får kommunen emellertid besluta att den själv ska svara för övervakningen (2 § lagen om kommunal parkeringsövervakning m.m.). Kommunen ska samråda med Polismyndigheten om den allmänna inriktningen och omfattningen av parkeringsövervakningen (4 §).

En felaktig uppställning av ett fordon kan medföra en felparkeringsavgift enligt lagen om felparkeringsavgift. Enligt 2 § lagen om felparkeringsavgift ska den som överträder de föreskrifter om stannande och parkering som framgår av förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift betala en felparkeringsavgift, om överträdelsen inte är belagd med straff. De föreskrifter om stannande och parkering som avses finns i trafikförordningen och i lokala trafikföreskrifter. Det är fordonets ägare som ansvarar för att felparkeringsavgiften betalas. Ägaren ansvarar dock inte om omständigheterna gör det sannolikt att fordonet frånhänts honom genom brott (4 §).

En parkeringsanmärkning med uppmaning att betala en felparkeringsavgift får enligt 5 § lagen om felparkeringsavgift meddelas av en polisman eller av en sådan parkeringsvakt som avses i lagen om kommunal parkeringsövervakning m.m.

9.3.4 Flyttning av fordon parkerade på allmän platsmark

Bestämmelser om flyttning av fordon finns i lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall, LFF, och förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall, FFF. I 2 § första stycket 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. Regeringen har utnyttjat bemyndigandet genom en bestämmelse i 2 § FFF, där det anges i vilka situationer som ett fordon får flyttas.

En grundläggande förutsättning för flyttning är generellt att fordonet är uppställt i strid mot föreskrifter om stannande och parkering. Ett felparkerat fordon får enligt 2 § 2 c FFF flyttas om fordonet varit fortlöpande uppställt på samma plats under minst tre dygn (den s.k. tredygnsregeln). Flyttning får också ske t.ex. om ett fordon är uppställt i strid mot föreskrifter om stannande eller parkering på en parkeringsplats som är reserverad för personer med parkeringstillstånd för rörelsehindrade (2 § 4 a) eller på en parkeringsplats som är reserverad för fordon som avses i 10 kap. 2 § tredje stycket trafikförordningen, dvs. beskickningsfordon (2 § 8).

Ett beslut om flyttning ska enligt 4 § första stycket FFF verkställas omedelbart, om det behövs med hänsyn till ändamålet med flyttningen. I andra fall ska ett skriftligt meddelande fästas på fordonet med en uppmaning till ägaren att senast viss angiven dag flytta fordonet. Det ska framgå av meddelandet att fordonet kommer att flyttas om uppmaningen inte följs. Är ägaren känd, ska en kopia av meddelandet skickas till honom eller henne så snart det kan ske (4 § andra stycket FFF). En sådan uppmaning ska t.ex. alltid ske om ett fordon ska flyttas eftersom 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, dvs. beskickningsfordon (4 § tredje stycket FFF). Ett beslut om flyttning ska föregås av utredning (3 § FFF) och meddelas och verkställs av Polismyndigheten, kommunal myndighet i en kommun som svarar för parkeringsövervakningen eller Trafikverkets region (16 § första stycket FFF).

9.4 En möjlighet att upplåta allmän platsmark till parkeringsplatser för delningsfordon införs

Förslag: Kommunen ska ges möjlighet att genom lokala trafikföreskrifter reservera parkeringsplatser för delningsfordon på allmän platsmark. På sådana parkeringsplatser ska andra fordon inte få parkeras eller stannas annat än för på- eller avstigning.

Bedömning: Någon möjlighet för kommunen att reservera parkeringsplatser för specifika fordon bör inte införas.

9.4.1 Inledning

Tillgången på parkeringsplatser är en av de faktorer som har störst betydelse för val av transportmedel och för resmönstret. Parkering kan därför användas som ett styrmedel i samhällsplaneringen för att främja en hållbar stadsutveckling.⁵

Möjligheten att reservera parkeringsplatser för bilpoolsfordon på allmän platsmark (gatumark) har på många håll lyfts fram som en åtgärd att främja bilpooler, vilket redogjorts för ovan. Utredningen Cirkulär ekonomi föreslog i betänkandet *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi* (SOU 2017:22 s. 199 och s. 214–218) att kommunerna skulle ges möjlighet att upplåta gatumark som bilpoolsparkering genom lokala trafikföreskrifter samt också ges rätten att reservera bilpoolsparkering för specifikt utpekade fordon. Utredningen föreslog vidare att det skulle införas lagstadgade kriterier för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon. Bilpooler skulle ges möjlighet att ansöka hos Transportstyrelsen om att fordon som uppfyllde dessa kriterier skulle registreras som allmänt tillgängliga bilpoolsfordon i vägtrafikregistret. Flera remissinstanser, däribland Transportstyrelsen, Boverket och Kammarrätten i Jönköping, var dock kritiska mot förslagen och dessa har ännu inte lett till lagstiftning. Skälen till kritiken var bl.a. att allmän platsmark är avsedd för gemensamma behov och att särbehandling av bilar som ägs och utnyttjas i en viss form innebär ett stort avsteg från den principen. Såväl Transportstyrelsen som Boverket ansåg att reserverade parkeringsplatser för bilpoolsbilar i stället kunde ordnas inom kvartermark.

⁵ Boverket (2019).

En huvudprincip i svensk parkeringspolitik är att parkering ska ske på just kvartersmark. På sådan mark är det redan i dag möjligt att reservera parkeringsplatser för t.ex. bilpooler. Sveriges kommuner och Regioner har emellertid till utredningen framfört att det råder brist på kvartersmark i många kommuner.

Det har, såsom ovan framgår, inte framkommit att det i nuläget finns något behov av parkeringsplatser när det gäller motorcyklar och mopeder klass I. Utredningen syftar till att främja motorfordonspooler, oaktat vilken fordonskategori verksamheten avser. Utredningens överväganden och förslag omfattar därför samtliga delningsfordon.

9.4.2 Reserverade parkeringsplatser för delningsfordon

Det ligger i begreppet allmän plats att denna ska vara tillgänglig för allmänheten och att platsen ska användas för gemensamma behov. Allmänna platser får inte mer än tillfälligtvis upplåtas för enskild verksamhet. Markens användning får inte frånta eller utesluta allmänhetens rätt att kunna använda den allmänna platsen. Vad som anses vara gemensamma behov måste kunna variera över tid och påverkas av förändringar i samhället (jfr uttalanden om tillämpningen av allmänt hållna bestämmelser i PBL i prop. 1985/86:1 s. 469).

Frågan är då om reserverade parkeringsplatser för delningsfordon, dvs. fordon som används i en motorfordonspool enligt lagen om motorfordonspooler (se avsnitt 7.3.5), skulle anses innebära att marken inte längre är tillgänglig för allmänheten.

Redan nu finns möjligheten för kommunen att reservera parkeringsplatser för de boende inom ett visst område. För detta uppställs dock krav på särskilda skäl, vilket tydliggör att möjligheten endast ska användas undantagsvis (prop. 1984/85:14 s. 15). Sådan platsreservation har inte ansetts medföra att marken inte längre är avsedd för gemensamma behov (prop. 1984/85:14 s. 15). Det borde enligt utredningens mening förhålla sig på samma sätt med parkeringsplatser för delningsfordon. Att allmän platsmark upplåts till en tjänst för delad mobilitet som allmänheten har tillgång till och som i förlängningen kan bidra till ökad resurseffektivitet i transportsektorn och minskade utsläpp av växthusgaser bör kunna rymmas i begreppet gemensamma behov. Det ligger i allmänhetens intresse att denna utveckling kom-

mer till stånd och enligt utredningens mening bör tillgång till delningsfordon kunna utgöra ett gemensamt behov.

Boendeparkering infördes i mitten av 1980-talet med det huvudsakliga syftet att de som bor i ett område inte ska tvingas använda sina bilar endast på grund av att parkeringsregleringen gör det omöjligt för dem att långtidsparkera i närheten av bostaden (prop. 1984/85:14 s. 9). Trots detta förarbetsuttalande måste boendeparkering kunna ses som ett främjande av bilägande eftersom det vid dess införande förutsattes att de boende ägde bilar och behövde parkeringsplatser för dessa. Införandet måste enligt utredningens mening ses i ljuset av det då rådande samhällsklimatet. Med tanke på bl.a. den ändrade synen på bilen och transportsektorns klimatutmaning måste motorfordonspooler, dvs. ett främjande av delande av fordon, också kunna utgöra ett gemensamt behov. Eftersom motorfordonspoolerna enligt definitionen måste vara allmänt tillgängliga kan en platsreservation för delningsfordon inte anses innebära att marken inte längre är tillgänglig för allmänheten.

I utredningens överväganden om att införa en möjlighet att reservera parkeringsplatser för delningsfordon måste likställighetsprincipen i kommunallagen (2017:725) beaktas. Denna princip innebär att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 3 § kommunallagen). Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det (2 kap. 8 § kommunallagen).

Likställighetsprincipen innebär att medlemmar eller grupper av medlemmar i samma situation ska behandlas lika. Det är inte tillåtet att utan lagstöd särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på saklig och objektiv grund. Det krävs således att kommuner och regioner iakttar objektivitet och rättvisa i sin behandling av medlemmarna. Likställighetsprincipen gäller alltså bara gentemot kommunens eller regionens egna medlemmar. För att särbehandlingen ska strida mot likställighetsprincipen ska det vara fråga om en ”obehörig” särbehandling (prop. 1990/91:117 s. 149 och 150, prop. 2016/17:171 s. 300 och RÅ 1977 ref. 55). Det är mot denna bakgrund som det i trafikförordningen har införts särskilda bemyndiganden om att parkeringsplatser kan reserveras för bl.a. boendeparkering.

Ett sakligt skäl för att gynna motorfordonspooler och de som använder dessa tjänster är att det ligger i allmänhetens intresse att ställa om till ett transporteffektivt samhälle och där utgör dessa tjänster en viktig del. Utredningen anser att det i trafikförordningen bör införas en möjlighet att reservera parkeringsplatser för delningsfordon, på samma sätt som gäller för exempelvis boendeparkering. En sådan åtgärd bedöms kunna leda till minskad trängsel och minskade utsläpp.⁶ Det måste ligga i allmänhetens intresse att främja ett hållbart transportsystem och en hållbar miljöutveckling, vilket i ett vidare perspektiv är till nytta för alla kommunmedlemmar.

Ytterligare ett argument för att en möjlighet att reservera parkeringsplatser för delningsfordon bör kunna utgöra ett allmänintresse hänger samman med konceptet Mobilitet som tjänst (Mobility as a Service), vilket redogörs för i avsnitt 10.3. Dessa tjänster skulle kunna fungera som ett alternativ till privat bilägande.⁷ Minskat privat ägande av bilar leder till färre körda persontrafikkilometer och därmed en positiv effekt för staden.⁸ För att dessa tjänster ska fungera är närhet till bl.a. bilpooler och ”bil vid behov” viktigt.⁹

Utredningen anser sammantaget att en möjlighet att reservera parkeringsplatser för delningsfordon bör införas. Frågan är om det bör uppställas krav på särskilda skäl för denna platsreservation, på samma sätt som vid platsreservation för de boende inom ett visst område.

Möjligheten att reservera parkeringsplatser inom ramen för ett boendeparkeringssystem är avsedd att använda endast i undantagsfall. Tomtparkeringsutredningen ansåg inte att parkeringsutrymme generellt borde delas upp mellan olika kategorier, såsom boende och besökare. Normalt torde det i stället vara bättre att låta boende och besökare konkurrera om platserna (Ds K 1984:1 s. 84). Undantagsfall kunde enligt utredningen emellertid tänkas, där parkeringsutrymme borde kunna reserveras för boende (Ds K 1984:1 s. 84). Departementschefen ansåg, liksom utredningen, att det inte var oförenligt med principen om gatas upplåtande till allmänt begagnande att reservera parkeringsutrymme för samtliga boende inom ett visst område. Inom ramen för ett boendeparkeringssystem borde därför en kommun undantagsvis kunna reservera platser för samtliga boende inom ett visst område (prop. 1984/85:14 s. 15).

⁶ Brundell-Freij, et al. (2019), s. 7 och 16.

⁷ Sochor, et al. (2016).

⁸ Andersson, et al. (2019), s. 14.

⁹ Andersson, et al. (2019), s. 14.

Utredningens förslag avseende platsreservation för delningsfordon är dock tänkt som en åtgärd för att främja motorfordonspooler och syftet är att den verkligen ska komma till användning i kommunerna. Ett krav på särskilda skäl skulle motverka detta syfte. Det är viktigt att påpeka att utredningens förslag inte innebär någon inskränkning av principen att parkering som regel ska ske på tomtmark (kvartersmark). I och med att ett krav på särskilda skäl skulle kunna motverka syftet med en platsreservation för delningsfordon anser utredningen att något sådant krav inte bör uppställas.

Utredningen föreslår att 10 kap. 2 § TrF kompletteras med en bestämmelse som anger att lokala trafikföreskrifter om parkering får innefatta särskilda bestämmelser om att parkeringsplatser får reserveras för delningsfordon. På sådana parkeringsplatser bör andra fordon inte få parkeras eller stannas annat än för på- eller avstigning, varför utredningen föreslår att ett tillägg görs i 3 kap. 54 § tredje stycket TrF.

9.4.3 Bör platser kunna reserveras för specifika fordon?

Utredningen Cirkulär ekonomi föreslog att en möjlighet att reservera parkeringsplatser för specifika fordon skulle införas avseende bilpoolsfordon. Detta skulle medföra att platser skulle kunna reserveras för fasta bilpooler. Flertalet remissinstanser var dock kritiska till detta förslag. Ett skäl till kritiken var att parkeringsplatserna skulle stå tomma om de fordon som platserna reserverats för användes flitigt. Ett annat skäl var att en sådan platsreservation skulle innebära en privatisering av allmän plats. Vissa remissinstanser väckte frågan om förslagets förenlighet med den kommunala likställighetsprincipen och EU-rätten, bl.a. statsstödsreglerna.

Utredningen har således att ta ställning till frågan om kommunen genom lokala trafikföreskrifter bör ges möjlighet att reservera parkeringsplatser för specifika fordon i motorfordonspooler. Det skulle göra det möjligt att reservera parkeringsplatser för fasta bilpooler där deras fordon kan hämtas och återlämnas. Av avsnitt 3.3 framgår att fasta bilpooler synes vara den typ av bilpool som medför störst samhälls- och miljönytta. Den av utredningen föreslagna möjligheten att reservera parkeringsplatser för delningsfordon innebär att alla sådana fordon ges möjlighet att parkera på de reserverade platserna. Förslaget

innebär ett allmänt främjande av motorfordonspooler, vilket inkluderar såväl fasta som flytande bilpooler. Av förslaget följer dock att det inte är möjligt att inrätta en ”station” för t.ex. en viss fast bilpool på allmän platsmark. Sådana parkeringar kan i stället inrättas på kvartermark, där det är markägaren som avgör hur marken används. Att parkeringsplatser för specifika fordon inte kan reserveras på allmän platsmark kan utifrån samhälls- och miljönyttan utgöra en nackdel. En platsreservation för specifika fordon kan dock enligt utredningens mening svårligen anses innebära att allmänheten fortfarande har tillgång till marken. Marken upplåts då till parkering för specifika fordon, som tillhör ett visst företag och således kan utnyttjas endast av de som använder just det företagets tjänster, vilket inte kan anses vara ett gemensamt behov.

Det kan noteras att det i vissa fall finns laglig möjlighet för kommunen att upplåta användningen av allmän platsmark. Så är t.ex. fallet vad gäller torghandel. Kommunens befogenhet att upplåta område för torghandel grundar sig på den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen (prop. 1992/93:210 s. 147). I denna bestämmelse anges att kommuner och regioner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Om kommunen har upplåtit en plats för torghandel krävs inte tillstånd enligt ordningslagen (1993:1617) för denna handel eftersom platsen utnyttjas för avsett ändamål (3 kap. 1 § ordningslagen). Kommunen har dock ingen skyldighet att upplåta platser för torghandel. Kommunens möjlighet att ta ut ersättning för upplåtelse av plats på salutorg eller liknande plats som kommunen har upplåtit till allmän försäljningsplats regleras i den kommunala avgiftslagen (1 § första stycket andra meningen).

Det kan inte anses ingå i den kommunala kompetensen att upplåta visst område inom allmän plats (som också utgör offentlig plats) till parkering för delningsfordon. I utredningen har diskuterats möjligheterna att i kommunala avgiftslagen (1 §) införa en befogenhet för kommunen att upplåta offentliga platser för parkering av delningsfordon, i avsikt att möjliggöra exklusivt nyttjande och därigenom reservera parkeringsplatser för t.ex. fasta bilpooler. Frågor om parkering av fordon är dock särskilt reglerat i trafikförordningen. Om en möjlighet att reservera parkeringsplatser för specifika fordon skulle in-

föras bör enligt utredningens mening en sådan reglering därför införas i den förordningen.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att en möjlighet för kommunen att reservera parkeringsplatser för specifika delningsfordon inte bör införas.

9.5 Inga sänkta parkeringsavgifter för delningsfordon

Bedömning: Någon möjlighet till sänkta parkeringsavgifter för delningsfordon bör inte införas.

Enligt den kommunala avgiftslagen får en avgift tas ut för rätten att parkera på allmän platsmark. Avgiftsdifferentiering eller avgiftsbefrielse är endast möjlig i vissa i lagen angivna fall. Ett sådant fall är boendeparkering. Frågan är om denna möjlighet ska utvidgas till att även avse parkeringsplatser för delningsfordon.

I exempelvis Tyskland kan parkeringsavgifterna reduceras eller inte alls tas ut för de parkeringsplatser som reserverats för bilpooler. Parkeringsavgifter kan ha en stor potential som styrmedel för att öka resandet med delningsfordon. Att införa sänkta parkeringsavgifter för delningsfordon som parkerar på de för dessa fordon reserverade parkeringsplatserna eller att helt befria dem från avgift är dock problematiskt av flera olika skäl.

Om parkeringsavgifterna tillåts användas för att av olika skäl styra medborgarnas beteenden i avseenden som inte direkt är kopplade till behovet att ordna trafiken, så finns det en risk för att avgiften i stället skulle anses vara en skatt.¹⁰ Parkeringsavgifternas status som skatt eller avgift har varit föremål för diskussion (t.ex. i SOU 2006:109 s. 128 och 129 och SOU 2008:125 s. 562 och 563). Att göra ändringar i avgiftslagen kan därför vara problematiskt. Dessutom är utredningen förhindrad att föreslå åtgärder inom skattesystemet för att främja motorfordonspooler.

Utredningen har noterat att regeringen i den klimatpolitiska handlingsplanen aviserat att möjligheten att öka kommunernas möjligheter att använda sig av parkeringsprissättning i klimat- och trafikstyrande syfte, t.ex. så att kommuner kan differentiera parkeringsavgifter för

¹⁰ SOU 2006:109 s. 31, Ekonomistyrningsverket (2004), s. 16.

miljöbilar och använda sådana avgifter i klimatstyrande syfte, ska ses över (prop. 2019/20:65 s. 72).

Frågan om sänkta parkeringsavgifter för delningsfordon väcker således komplexa frågeställningar som inte omfattas av utredningens uppdrag. Mot denna bakgrund föreslår utredningen inga sänkta parkeringsavgifter för delningsfordon.

9.6 Kommunerna ska besluta om parkeringstillstånd för delningsfordon

Förslag: Frågor om parkeringstillstånd för delningsfordon ska prövas av kommunen.

Bedömning: Det behöver inte införas någon bestämmelse om att det är trafiknämnden som ska fatta beslut om parkeringstillstånd på grund av lokala trafikföreskrifter om parkeringsplatser för delningsfordon.

Utredningen har ovan föreslagit att kommunerna ska ges möjlighet att genom lokala trafikföreskrifter reservera parkeringsplatser för delningsfordon. Innan fordonen ges möjlighet att utnyttja dessa platser måste en prövning göras av om fordonen utgör delningsfordon, dvs. om de används i en verksamhet som uppfyller kriterierna för att utgöra en motorfordonspool enligt den föreslagna lagen om motorfordonspooler. Vid parkeringsövervakning måste också kunna kontrolleras om fordonen som står parkerade på platserna verkligen är delningsfordon. Delningsfordon måste därför kunna identifieras.

Frågan är således vem som ska pröva om kriterierna i lagen om motorfordonspooler är uppfyllda och hur delningsfordon ska kunna identifieras.

Utredningen har identifierat två alternativ på hur detta kan lösas. En möjlig lösning är ett ansökningsförfarande där Transportstyrelsen är den myndighet som prövar om kriterierna enligt den nya lagen är uppfyllda och att uppgifter om att fordonen utgör delningsfordon därefter förs in i vägtrafikregistret. En fördel med denna lösning är att tillämpningen av motorfordonspoolskriterierna blir enhetlig när prövningen görs centralt av endast en myndighet, Transportstyrelsen. Lösningen skulle också innebära att prövningen görs vid ett tillfälle

och att uppgifterna om att fordonen utgör delningsfordon sedan är tillgängliga i hela landet.

Ett annat alternativ är att kommunerna ges i uppgift att på ansökan av motorfordonspoolen besluta om parkeringstillstånd för delningsfordon. Parkeringsregleringen och grunderna för uttag av parkeringsavgifter hör i dag till kommunernas beslutsfattande. Det är också kommunen som är ansvarig för plan- och byggfrågor, vilka är kopplade till parkeringsfrågorna. Kommunerna är redan i dag ansvariga för utfärdande av tillstånd till boende- och nyttoparkering samt parkeringstillstånd för rörelsehindrade. Detta talar enligt utredningens mening starkt för att kommunerna också ska få i uppgift att besluta om parkeringstillstånd för delningsfordon. Innan beslut om tillstånd fattas måste kommunen pröva om kriterierna i den nya lagen om motorfordonspooler är uppfyllda.

Eftersom möjligheten att reservera parkeringsplatser för delningsfordon är just en möjlighet och ingen skyldighet anser utredningen att det är upp till den kommun som ordnar sådana platser att närmare besluta om hur ansökningsförfarandet ska gå till samt tillståndens utformning och giltighetstid. Om en motorfordonspool vill ansöka om parkeringstillstånd för delningsfordon för att få tillgång till de reserverade platserna i en viss kommun bör ansökan också göras i denna kommun. Enligt utredningens mening kan ett parkeringstillstånd för delningsfordon endast äga giltighet i den kommun som utfärdat tillståndet. Varje kommun har således att göra en självständig bedömning utifrån lagens kriterier. Har en motorfordonspool efter ansökan erhållit parkeringstillstånd för delningsfordon i en kommun och den kommunen således bedömt att kriterierna är uppfyllda bör dock denna bedömning kunna ges viss bevisverkan vid andra kommuners prövning.

Denna lösning innebär att uppgifter om att fordonen utgör delningsfordon inte kommer att föras in i vägtrafikregistret. Frågan är då hur det vid parkeringsövervakning ska kunna kontrolleras att ett fordon som står på en reserverad parkeringsplats utgör ett delningsfordon.

Ett alternativ är att fordonen förses med en särskild dekal eller annat märke i vindrutan. Märket skulle underlätta övervakning och kontroll eftersom det då tydligt framgår att fordonet är ett delningsfordon. En uthyrare som erbjuder sådana tjänster som avses i lagen

om motorfordonspooler erhåller då en sådan dekal när kommunen fattat beslut om parkeringstillstånd för delningsfordon.

En dekallosning används t.ex. vid utfärdande av parkeringstillstånd för rörelsehindrade. En sådan lösning används också när det gäller märkning av bilpoolsfordon i Frankrike. Nackdelen med en dekallosning är risken för missbruk, dvs. att dekalerna förfalskas eller efterbildas och att andra fordon än delningsfordon därmed använder de reserverade parkeringsplatserna. En möjlighet är dock att införa regler som minskar risken för förfalskning och missbruk. Dessa skulle t.ex. kunna innebära krav på att tillstånden ska vara utformade så att förfalskning och efterbildning av tillståndet försvåras.¹¹

Ett annat alternativ är att den närmare utformningen kring tillståndsgivningen överläts på kommunen. Så synes exempelvis vara fallet i Frankrike. Detsamma gäller i dag för tillstånd till boendeparkering, där närmare föreskrifter om tillstånd numera saknas.¹² Många kommuner har infört digitala boendeparkeringstillstånd, som kopplas till registreringsnumret, vilket på samma sätt som en registrering i vägtrafikregistret omöjliggör förfalskning (med mindre än att stöld av registreringsskylt sker). Detta talar för att detsamma bör gälla för parkeringstillstånd för delningsfordon.

Sammantaget anser utredningen att beslutsordningen när det gäller parkeringstillstånd för delningsfordon bör vara densamma som gäller för boendeparkeringstillstånd. Utredningen föreslår därför att kommunerna prövar frågor om dessa tillstånd och att en bestämmelse om detta införs i trafikförordningen. I och med regleringen i 1 § andra stycket lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor ska dessa beslut fattas av trafiknämnden. Någon bestämmelse om detta behöver således inte införas i den lagen.

Beslut om parkeringstillstånd för boendeparkering får inte överklagas, 15 kap. 2 § TrF (prop. 1984/85:14 s. 16 och 17). Detsamma bör gälla för parkeringstillstånd för delningsfordon. Ett tillägg med denna innebörd bör därför införas i 15 kap 2 § första stycket TrF.

¹¹ Jfr Transportstyrelsen (2009). Parkeringstillstånd för rörelsehindrade är kopplade till person.

¹² Tidigare fanns föreskrifter om boendeparkeringstillstånd men dessa har upphävts, se Transportstyrelsen (2014).

9.7 Flyttning av fordon som felparkerats på parkeringsplatser som är reserverade för delningsfordon

Bedömning: Det behöver inte införas någon bestämmelse avseende möjligheten att flytta ett fordon som är uppställt i strid mot föreskrifter om stannande eller parkering på en parkeringsplats som är reserverad för delningsfordon. Befintliga bestämmelser bedöms tillräckliga.

Utredningen har ovan föreslagit att det införs en möjlighet för kommuner att reservera parkeringsplatser för delningsfordon. Det finns självklart en risk för att andra fordon än delningsfordon parkeras på sådana platser, i strid med lokala trafikföreskrifter. Enligt nu gällande bestämmelser får dessa fordon flyttas efter att tre dygn har gått och därefter kan beslutet om flyttning verkställas antingen omedelbart, om förutsättningarna för detta är uppfyllda, eller först efter uppmaning. Utredningen bedömer att befintliga bestämmelser om fordonsflyttning är tillräckliga och att någon ny bestämmelse om flyttning av fordon som är felparkerade på parkeringsplatser för delningsfordon därför inte bör införas.

9.8 Utmärkning av parkeringsplatser för delningsfordon

Förslag: Tilläggstavlan T22 Text ska användas för att märka ut parkeringsplatser för delningsfordon.

Bedömning: Texten ”delningsfordon” bör anges på tilläggstavlan.

Vägmärkesförordningen (2007:90) innehåller bestämmelser om anvisningar för trafik och utmärkning på väg och i terräng genom bl.a. vägmärken och tilläggstavlor (1 kap. 1 §). Vägmärkesförordningen utgår ifrån Wienkonventionen om vägmärken och signaler. Vägmärken och andra anordningar ska tillsammans med väg- och gatuutformningen och dess anpassning till väg- och gaturum ge trafikanten 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 att de innebär fara för eller onödigtvis hindrar trafikanter. Särskild hänsyn ska tas till barn, äldre och funktionshindrade (1 kap. 3 §).

Tilläggstavlor ger kompletterande anvisningar till vägmärken (2 kap. 29 § vägmärkesförordningen). Exempel på tilläggstavlor som kan ge kompletterande anvisningar till vägmärket E19, parkering, är T19, boende, som anger att boende i ett område, med särskilt tillstånd, får parkera enligt särskilda villkor och T22 text som ger kompletterande anvisning som inte kan ges med någon annan tilläggstavla eller kombinationer av dessa (2 kap. 30 § vägmärkesförordningen).

Utredningen anser att tilläggstavlan T22 text ska användas för att märka ut de parkeringsplatser som reserveras för delningsfordon. På tilläggstavlan bör texten ”delningsfordon” anges.

Om platsreservationer för delningsfordon blir vanligt förekommande i kommunerna bör det enligt utredningens mening övervägas om en ny tilläggstavla med en symbol för delningsfordon ska tas fram. Inspiration kan då hämtas från bl.a. den franska symbolen för bildelning (*autopartage*).

10 Andra sätt att främja motorfordonspooler

10.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att undersöka olika sätt att främja den tjänst som utredningen gett benämningen motorfordonspooler. I kapitel 9 har utredningen föreslagit att en möjlighet att reservera parkeringsplatser för delningsfordon införs. Nedan redogörs för andra åtgärder som utredningen anser kunna främja motorfordonspoolernas tillväxt.

10.2 Informationsinsatser avseende motorfordonspooler och deras betydelse i omställningen till ett transporteffektivt samhälle

Förslag: Trafikverket ska ges i uppdrag att tillsammans med Konsumentverket och Naturvårdsverket genomföra informationsinsatser för att öka kunskapen hos konsumenter om motorfordonspooler och hur dessa kan bidra till ett mer hållbart resande.

10.2.1 Allmänt om beteendepåverkande åtgärder

Hur vi reser i dag är i hög grad präglad av våra resvanor med bilen, som har skapat infrastruktur och städer som i sin tur ökat vårt bilberoende.¹ För att marknaden för motorfordonspooler ska kunna växa och dessa tjänster ska få genomslag krävs förändringar i bete-

¹ Ljungberg Toulson & Mattsson (2018), s. 1.

enden och livsstil.² För att få till stånd en beteendeförändring är s.k. Mobility Management en möjlig lösning.

Mobility Management är ett koncept för att främja hållbara transporter och påverka bilanvändningen genom att förändra resenärers attityder och beteenden.³ Det handlar således om att förändra attityder till hållbara färdssätt men också att förändra själva beteendet, dvs. att i större utsträckning gå, cykla och åka kollektivt.⁴

Grundläggande för Mobility Management är ”mjuka” åtgärder, såsom information, kommunikation, organisation av tjänster och koordination av verksamheter. Dessa vidtas för att påverka resan innan den har börjat. Mobility Management-åtgärder genomförs ibland ensamma, och har då begränsad effekt. Mer effektivt är att använda sådana ”mjuka” åtgärder som en del i ett åtgärds paket, t.ex. genom att kunskapshöjande kampanjer kombineras med ”hårda” åtgärder som parkeringsregler och utbyggd kollektivtrafik.⁵ I praktiken kan det röra sig om att planera för en mer effektiv privatbilism och att uppmuntra alternativ till att resa med privatägd bil, såsom samåkning, bilpooler och resande med kollektivtrafik, cykel och till fots.⁶

Ett exempel på åtgärd inom Mobility Management är individualiserad information och marknadsföring, vilket innebär att individer och hushåll får kunskap om specifika transportalternativ till just sitt bilresande. Det kan röra sig om personlig mobilitetsrådgivning som är tillgänglig för kommunmedborgare och som ges vid exempelvis ett mobilitetskontor eller av den kommunala konsumentvägledningen.⁷

En annan typ av åtgärd är kunskapshöjande kampanjer och informationsinsatser som syftar till att öka allmänhetens förståelse för de problem som kan uppstå av olika transportval och belyser också vad som kan göras för att lösa dessa problem, inklusive ett förändrat resbeteende.⁸

Såväl personlig mobilitetsrådgivning som kunskapshöjande kampanjer har visat sig ha effekt och kan medföra en minskad bilanvändning.⁹ Naturvårdsverket har i promemorian Styrmedel för ett trans-

² Hiselius & Rosqvist (2016) s. 34, Sarasini & Langeland (2017) s. 15.

³ SOU 2019:17 s. 28.

⁴ Ljungberg Toulson & Mattsson (2018) s. 2.

⁵ Persson et al. (2019) s. 19.

⁶ Trafikverket (2012) s. 5.

⁷ Brundell-Freij (2007) s. 36.

⁸ Cairns et al. (2004) s. 161.

⁹ Naturvårdsverket (2018), s. 22, Brundell-Freij (2007), Sloman, et al. (2010).

porteffektivt samhälle framhållit vikten av att använda informativa styrmedel i arbetet för minskat biltrafikarbete och främjande av alternativa färd sätt.¹⁰

10.2.2 Kunskapshöjande informationsinsatser för att främja motorfordonspooler och bidra till omställningen till ett transporteffektivt samhälle

Utredningen anser att kunskapshöjande informationsinsatser skulle kunna användas för att informera allmänheten om motorfordonspooler och deras betydelse för omställningen till ett transporteffektivt samhälle.¹¹ Sådana informationsinsatser kan bidra till att öka användningen av dessa pooler och för att få individer att resa mer hållbart. Utredningen föreslår i kapitel 9 att en möjlighet att reservera parkeringsplatser för delningsfordon införs. För att denna åtgärd ska få ökad effekt och för att motorfordonspoolerna ska få större genomslag bör den kombineras med ”mjuka” åtgärder i form av kunskapshöjande informationsinsatser.

Vissa informationsinsatser har redan vidtagits när det gäller hållbart resande etc. Regeringen gav 2016 Energimyndigheten i uppdrag att samordna omställningen av transportsektorn till fossilfrihet.¹² Detta samordningsuppdrag, SOFT, pågick 2016–2019 och genomfördes tillsammans med Transportstyrelsen, Trafikverket, Trafikanalys, Naturvårdsverket och Boverket. I uppdraget ingick bl.a. att ta fram en strategisk plan för omställningen. Den strategiska planen överlämnades till regeringen 2017 och i denna presenterade myndigheterna dels förslag till åtgärder dels åtaganden. Åtaganden är insatser som de sex myndigheterna kan genomföra inom ramen för myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Ett åtagande i den strategiska planen (åtagande 2.4.7) handlar om att ge individer möjlighet att göra medvetna val och öka incitamenten för marknaden att erbjuda klimatanpassade alternativ. Inom ramen för detta åtagande har vissa åtgärder redan

¹⁰ Naturvårdsverket (2018) s. 20–22.

¹¹ Transporteffektivitet innebär att de transporter som utförs är så effektiva som möjligt utifrån energi-, miljö- och ekonomiska perspektiv för att åstadkomma tillgänglighet, hållbarhet och konkurrensförmåga. I ett mer transporteffektivt samhälle kan tillgängligheten öka samtidigt som mängden trafik som krävs för att uppnå motsvarande tillgänglighet kan minska (Jf prop. 2019/20:65 s. 116–117).

¹² Regeringen (2015.)

vidtagits, såsom en uppdatering av www.bilsvar.se¹³ samtidigt som ytterligare information om klimatpåverkan integrerades på webbplatsen.¹⁴

Dessa åtgärder är enligt utredningens mening inte tillräckliga och är inte heller specifikt inriktade på motorfordonspooler och deras betydelse i omställningen till ett transporteffektivt samhälle.

En faktor som kan utgöra en utmaning för marknaden för motorfordonspooler och deras tillväxt är att människor i allmänhet inte känner till hur stora deras verkliga transportkostnader är, vilket gör att de saknar motivationen att byta till mer ekonomiska alternativ såsom motorfordonspooler.¹⁵ Många har också en bristande kunskap om bil-delning genom motorfordonspooler. En förutsättning för att bli medlem i en motorfordonspool är ju att man känner till företeelsen och att man har viss kunskap om vad motorfordonspooler är och vad det innebär att vara medlem.¹⁶ För att kunna avhjälpa dessa hinder och åstadkomma en förändring krävs att människor får en ökad kunskap i dessa frågor. I detta sammanhang kan enligt utredningens mening kunskapshöjande informationsinsatser spela en viktig roll. Dessa informationsinsatser kan t.ex. fokusera just på ovan angivna områden där bristande kunskap och förståelse kan vara en anledning till att människor väljer att resa med ett privatägt fordon i stället för ett delningsfordon. Informationsinsatserna kan också genomföras för att öka allmänhetens kunskap om varför dagens resvanor och bilberoende inte är hållbara och informera om hur individer kan resa mer hållbart med delningsfordon.

Utredningen anser att en eller flera myndigheter bör ges i uppdrag att genomföra dessa kunskapshöjande informationsinsatser. Trafikverket har redan i dag regeringsuppdrag på området, t.ex. ett uppdrag att genomföra informations- och kunskapshöjande åtgärder för omställning av transportsektorn till fossilfrihet.¹⁷ Det är därför lämpligt att Trafikverket även ges detta uppdrag. Eftersom det kommer att röra sig om information till konsumenter bör Trafikverket samarbeta

¹³ Bilsvar.se är en reklamfri och oberoende tjänst där du kan jämföra olika bilmodeller avseende ekonomi, miljö, säkerhet och teknik. Bilsvar är ett samarbete mellan Konsumentverket och Energimyndigheten. Naturvårdsverket och Transportstyrelsen har bistått vid framtagandet, se bilsvar.se.

¹⁴ Energimyndigheten (2019), s. 19–23.

¹⁵ Sarasini & Langeland (2017) s. 15.

¹⁶ Trivector (2015) s. 29.

¹⁷ Regeringen (2019b).

med Konsumentverket. Konsumentverkets upplysningstjänst Hallå konsument innehåller redan i dag information om bilpooler och hållbart resande och det synes naturligt att Konsumentverket medverkar i genomförande av uppdraget. Såsom förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om bl.a. klimat och luft¹⁸ och genom dess centrala roll i miljöarbetet bör Naturvårdsverket också vara med i uppdragets genomförande.

En jämförelse kan göras med Textilsmart, en informationsinsatsning som ska öka konsumenters kunskap om varför dagens textilkonsumtion inte är hållbar med tips om mer hållbara val. Kampanjen genomförs av Naturvårdsverket, Konsumentverket och Kemikalieinspektionen och är ett uppdrag från regeringen.¹⁹ Att flera myndigheter samarbetar om att ta fram konkreta budskap och går ut med dem på gemensam front kan göra det tydligare för mottagaren och därmed blir det enklare att fatta medvetna beslut.²⁰

Utredningen föreslår därför att regeringen ger Trafikverket i uppdrag att tillsammans med Konsumentverket och Naturvårdsverket genomföra en informationsinsatsning som ska öka kunskapen hos konsumenterna om motorfordonspooler och hur motorfordonspoolerna kan bidra till ett mer hållbart resande. Med hållbart resande avses transporter och resande som är effektiva och bra för såväl ekonomi och samhällsutveckling som hälsa och miljö.²¹

10.3 Mobilitet som tjänst (MaaS) och mobilitetsstationer

Bedömning: Framväxten och utvecklingen av kombinerade mobilitetstjänster och mobilitetsstationer är av stor vikt för att främja motorfordonspoolernas tillväxt och en viktig del i omställningen till ett transporteffektivt samhälle.

En välfungerande kollektivtrafik utgör grunden för hållbar mobilitet. För att kunna erbjuda ett fullgott alternativ till privatägda bilar måste kollektivtrafik och delningstjänster komplettera varandra.²² Här kan

¹⁸ Jfr 1 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹⁹ Naturvårdsverket (2019b) och Regeringen (2017).

²⁰ Jfr Naturvårdsverket (2019a) s. 71.

²¹ Sveriges kommuner och landsting & Trafikverket (2010) s. 9.

²² Alfredsson, et al. (2019) s. 27.

konceptet ”Mobilitet som en tjänst” utgöra nyckeln. Detta koncept innebär att resenärer köper eller prenumererar på en kombination av möjligheter till mobilitet i stället för att köpa eller äga egna transportmedel. I kombinerade mobilitetstjänster utgör kollektivtrafiken ryggraden och denna tjänst koppas ihop med t.ex. bilpool, hyrbil, taxi, låncykel etc. för att täcka resenärernas efterfrågan på resor. Dessa tjänster kan minska användningen av egen bil och öka andelen resande med gång, cykel och kollektivtrafik.²³ Konceptet innebär att det blir enklare och smidigare för en resenär att planera, boka och betala sitt resande med olika färdsätt och att förutsättningarna att välja kollektivtrafik, cykel eller gång förbättras.²⁴

Inrättandet av mobilitetsstationer (benämns ibland mobilitets-hubbar) kan bidra till att främja motorfordonspoolernas tillväxt och synliggöra dessa i städerna. Mobilitetsstationer erbjuder fysisk integration mellan olika färdmedel genom samlokalisering av bilpooler, cykelpooler och andra tjänster för delad mobilitet vid eller nära knutpunkter för kollektivtrafik. Mobilitetsstationer kan också erbjuda cykelparkering och taxiplatser. Integrerade multimodala mobilitets-tjänster som kombinerar fördelarna hos olika mobilitetslösningar kan minska bilanvändningen och de negativa konsekvenser som följer med bilbaserad mobilitet såsom trängsel, föroreningar, buller och olyckor.²⁵ Mobilitetsstationer kan bidra till att minska bilåkandet och övergå till att använda motorfordonspooler i kombination med kollektivtrafik.²⁶ Integrationen mellan olika transportslag kan bidra till en ökad användning av motorfordonspooler.²⁷

Regeringen har i den klimatpolitiska handlingsplanen bedömt att utveckling och införande av konceptet mobilitet som en tjänst kan bidra till att andelen persontransporter som sker med gång-, cykel- och kollektivtrafik eller andra klimat- och yteffektiva transportsätt ökar, samtidigt som medborgarnas tillgänglighet ökar. Det finns i dag ett flertal pilot- och demonstrationsprojekt på gång i storstadsområden, på landsbygden och i mindre tätorter (prop. 2019/20:65 s. 125 och 126).

²³ Eklöf (2019) s. 35.

²⁴ Trivector (2015) s. 11.

²⁵ Miramontes, et al. (2017) s. 1326.

²⁶ Miramontes, et al. (2017) s. 1326, 1338 och 1339.

²⁷ Jfr Shaheen et al. (2019) s. 15 och 16.

Det pågår ett omfattande arbete i Sverige för att främja Mobilitet som tjänst.²⁸ Det finns en färdplan för kombinerad mobilitet i Sverige, KOMPIS, som togs fram inom ramen för samverkansprogrammet *Nästa generations resor och transporter*.²⁹ Bakom färdplanen står värdeorganisationerna (tillika färdplanens styrgrupp) Statens energimyndighet, Trafikverket, Verket för innovationssystem (Vinnova), Samtrafiken i Sverige AB och Svensk Kollektivtrafik. Färdplanens syfte är att stödja framväxten av kombinerad mobilitet genom att skapa gynnsamma förutsättningar och minska barriärer för att exempelvis tillgängliggöra data och biljettinterface, utveckla nya affärsmodeller och utvärdera pilotprojekt.³⁰

Trafikverket fick i mars 2019 ett regeringsuppdrag att genomföra informations- och kunskapshöjande insatser inom området Mobilitet som tjänst.³¹ Uppdraget ska genomföras i nära samverkan med den nationella färdplanen för kombinerad mobilitet, KOMPIS. I uppdraget ingår att i samverkan med berörda aktörer genomföra och utvärdera ett demonstrationsprojekt av minst en bytespunkt som stödjer mobilitet som en tjänst. Vidare tillsatte regeringen 2019 en utredning som ska utreda vad som krävs för att införa ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige, samt lämna förslag till hur ett sådant biljettsystem bör utformas, byggas upp, drivas och finansieras.³² I uppdraget ingår bl.a. att redogöra för status för de pågående insatserna inom Mobilitet som en tjänst i Sverige, göra en bedömning som inkluderar en aktörsanalys av behovet av ytterligare offentliga och privata insatser för att konceptet ska kunna genomföras i full skala samt att samråda med Trafikverket i det pågående uppdraget från den 21 mars 2019 om att genomföra informations- och kunskapshöjande åtgärder inom området Mobilitet som en tjänst.

Med tanke på det omfattande arbete som redan pågår i Sverige när det gäller mobilitet som tjänst och eftersom denna fråga är föremål för bedömning i Utredningen om ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige (I 2019:02) är det enligt utredningens mening varken behövligt eller lämpligt att inom ramen för detta uppdrag föreslå insatser eller åtgärder på området. Utredningen anser emellertid att framväxten och utvecklingen av kombinerade mobili-

²⁸ Andersson et al. (2019) s. 3.

²⁹ Regeringen (2016).

³⁰ KOMPIS (2019).

³¹ Regeringen (2019a).

³² Regeringen (2019c).

tetstjänster och mobilitetsstationer är av stor vikt för att främja motorfordonspoolernas tillväxt och utgör också en viktig del i omställningen till ett transporteffektivt samhälle.

11 Överensstämmelse med EU-rätten

11.1 Inledning

Utredningen föreslår att en lag om motorfordonspooler införs som bl.a. innehåller en definition av begreppet motorfordonspool. Därutöver föreslås att kommuner ges möjlighet att genom lokala trafikföreskrifter reservera parkeringsplatser för delningsfordon, dvs. fordon som används i motorfordonspooler. Nedan redovisas relevant EU-rättslig reglering och utredningens bedömning avseende förslagets förenlighet med denna reglering.

11.2 Statligt stöd

Bedömning: Förslagen om att införa en lagreglerad definition av motorfordonspool och att ge kommunerna möjlighet att genom lokala trafikföreskrifter reservera parkeringsplatser för delningsfordon samt pröva frågor om tillstånd att parkera enligt föreskrifterna är förenliga med EU-rättens regler om statligt stöd.

Inledning

I kapitel 8 har utredningen bedömt om en sänkt mervärdesskatt på motorfordonspooler är förenligt med EU:s statsstödsregler. Där finns en beskrivning av statsstödsreglerna. Nedan redogörs ytterligare för denna reglering och därefter analyseras om utredningens förslag är förenliga med regleringen.

Regelverket om statligt stöd

EU:s statsstödsregler sätter ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja viss verksamhet. Bestämmelserna om statligt stöd finns i artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget. Syftet med reglerna om statsstöd är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids. Ett stöd omfattas av statsstödsreglerna om det uppfyller följande fyra kriterier:

1. Stödet gynnar ett visst företag eller en viss produktion.
2. Stödet finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel.
3. Stödet snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen.
4. Stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.¹

Åtgärder som är att anse som statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är som utgångspunkt otillåtna. Kommissionen kan efter prövning förklara att en statlig stödåtgärd anses förenlig med den inre marknaden enligt vissa kriterier som anges i artikel 107.2 och 107.3. Medlemsstaterna ska enligt artikel 108.3 anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. Innan kommissionen har gett sitt godkännande får åtgärden inte vidtas.

Kommissionen får enligt artikel 108.4 anta förordningar avseende de kategorier av statligt stöd som rådet har fastställt som möjliga att undanta från förfarandet i artikel 108.3. Med stöd av denna bestämmelse har kommissionen utfärdat förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget samt förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse. Genom dessa förordningar undantas vissa kategorier av stöd respektive stöd som i förhållande till en enskild stödmottagare inte överstiger 200 000 euro under en treårsperiod.

Kommissionen meddelade den 19 september 2016 ett tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget för att klargöra innebörden av begreppet. Syftet med till-

¹ Se t.ex. EU-domstolens domar i mål C-72/91 och C-73/91 *Sloman Neptun*, punkt 18 och i mål C-262/12 *Association Vent de colère!* m.fl., punkt 15.

kännagivandet är att bidra till en enklare, öppnare och enhetligare tillämpning av statsstödsbegreppet som tillsammans med anmälningskravet och genomförandeförbudet i fördraget måste tillämpas både av kommissionen och av de nationella myndigheterna, inklusive de nationella domstolarna. Kommissionen utvecklar de bedömningsgrunder och principer som har vuxit fram kring de kriterier för statsstöd som fördraget innehåller.

När det gäller beviljandet av tillgång till offentlig egendom eller naturresurser eller beviljandet av särskilda eller exklusiva rättigheter utan tillräckligt marknadsmässigt vederlag konstaterar kommissionen att detta kan utgöra avstående från statliga intäkter (och beviljande av en fördel). I dessa fall måste det fastställas om staten, utöver sin roll som förvaltare av de offentliga tillgångarna i fråga, agerar som tillsynsmyndighet som fullföljer strategiska mål genom att låta urvalsförfarandet för de berörda företagen vara föremål för kvalitativa kriterier (fastställda på förhand på ett öppet och icke-diskriminerande sätt). När staten agerar som tillsynsmyndighet kan den lagenligt besluta att inte maximera de intäkter som annars skulle ha kunnat uppnås, utan att de omfattas av reglerna för statligt stöd, under förutsättning att alla berörda aktörer behandlas i linje med principen om icke-diskriminering, och att det finns en naturlig koppling mellan att uppnå regleringssyftet och att avstå från intäkter.²

I mål C-518/13 *Eventech* prövades frågan om en policy som innebär att Londons taxibilar (Black Cabs) får föras i bussfiler på allmänna vägar under de timmar då trafikbegränsningar gäller i dessa filer, medan s.k. minicabs som regel inte får föras där, kunde utgöra statsstöd. EU-domstolen konstaterade att förmånstillträdet till bussfilerna har ett ekonomiskt värde. När en myndighet gav rätt till förmånstillträde till bussfiler till Black Cabs (minicabs gavs inte denna rättighet) innebär detta ingen selektiv ekonomisk fördel om rätten grundades på rimliga politiska mål och om de två olika aktörerna befann sig i situationer som i faktiskt och rättsligt hänseende inte är jämförbara (punkt 48–61).

² Europeiska kommissionen (2016) punkt 53 och 54.

Förslagen är förenliga med EU:s regler om statligt stöd

Utredningens förslag innebär att en definition av motorfordonspooler införs i svensk rätt. Vidare ges kommunerna möjlighet att inrätta parkeringsplatser för delningsfordon. Det är således endast de tjänsteutövare som utgör motorfordonspooler som kan ansöka om tillstånd att parkera på de av kommunerna inrättade parkeringsplatserna. Utredningen föreslår inte en möjlighet att sänka parkeringsavgifterna för dessa parkeringsplatser. Det bör därför inte röra sig om någon överföring av offentliga medel på det sätt som krävs för att åtgärden ska falla under statsstödsreglerna. Samtidigt måste mål C-518/13 *Eventech* beaktas. Motorfordonspoolerna ges i och med förslagen exklusiv tillgång till parkeringsplatserna, vilket innebär att andra som bedriver uthyrning av motorfordon utestängs från dessa platser. I och med att det uppställs vissa kriterier för att utgöra motorfordonspool och att fordonen måste uppfylla vissa miljö- och säkerhetskrav bör dessa tjänsteutövare inte befinna sig i jämförbara situationer. Dessutom införs förslagen med målet att bidra till omställningen till ett transporteffektivt samhälle. Sammantaget anser utredningen att förslagen är förenliga med EU:s regler om statligt stöd.

11.3 Tjänstedirektivet

Bedömning: Förslagen om att införa en lagreglerad definition av motorfordonspool och att ge kommunerna möjlighet att genom lokala trafikföreskrifter reservera parkeringsplatser för delningsfordon samt pröva frågor om tillstånd att parkera enligt föreskrifterna är förenliga med tjänstedirektivet. Någon anmälan enligt detta direktiv behöver inte göras.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) syftar till att skapa en gemensam inre marknad för tjänster och att göra det enklare för företag att etablera sig och frivilligt tillhandahålla tjänster samtidigt som tjänstemottagares rättigheter stärks. Detta för att både företag och konsumenterna ska kunna dra full nytta av de möjligheter som finns i denna sektor. Tjänstedirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2009:1079) om tjänster på den inre

marknaden och förordning (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden.

I artikel 2.1 definieras direktivets tillämpningsområde. Där konstateras att tjänstedirektivet är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat i Europeiska unionen.

Med tjänst avses enligt tjänstedirektivet all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel 50 i fördraget (artikel 4.1).

Vissa verksamheter undantas uttryckligen från direktivets tillämpningsområde t.ex. icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, finansiella tjänster och tjänster på transportområdet som omfattas av avdelning V i EG-fördraget (nuvarande avdelning VI i EUF-fördraget), artikel 2.2 och 2.3. Begreppen tjänster på transportområdet definieras inte närmare. När det gäller transporter som innebär att en tjänst utförs genom själva transporten är det tveklöst så att aktiviteten omfattas av undantaget, t.ex. person- och godstransporter. Enligt skäl 21 till tjänstedirektivet så omfattas även lokaltrafik, taxi och ambulans av undantaget. Om det däremot är frågan om tjänster som inte direkt avser själva transporten utan t.ex. utbildningsinsatser till personer inom transportområdet eller aktiviteter som avser själva fordonet som sådant så torde tjänsten omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde (prop. 2012/13:83 s. 6 och 7). Biluthyrning har ansetts omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde varför även motorfordonspoolernas verksamhet omfattas av direktivet (jfr prop. 2012/13:83 s. 8).

För vissa krav på tjänsteutövning gäller en anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet. Medlemsstaterna ska till kommissionen anmäla alla förslag till nya lagar och andra författningar som innehåller krav som är tillämpliga på tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat (artikel 39.5). En mer begränsad anmälningsskyldighet gäller för författningsförslag som omfattar tjänsteutövare som är etablerade i den medlemsstat där tjänsterna erbjuds (artikel 15.7). Med krav avses enligt artikel 4.7 bl.a. skyldigheter, förbud, villkor eller begränsningar. Anmälningsskyldigheten innebär inte att medlemsstaterna är skyldiga att vänta med att anta de aktuella bestämmelserna. Vid anmälningar av bestämmelser som innefattar krav för etablering av tjänsteleverantörer ska dock kommissionen inom tre månader undersöka om kraven är förenliga med gemenskapsrätten och vid behov fatta ett beslut om att begära att medlemsstaten i fråga ska

avstå från att anta dem eller upphäva dem. Anmälningssplikten i tjänstedirektivet aktualiseras vid förslag till författningar som innehåller krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänst i direktivets mening.

Utredningens förslag innebär att endast tjänsteutövare som uppfyller vissa kriterier anses utgöra motorfordonspooler och har möjlighet att ansöka om parkeringstillstånd för delningsfordon. Förslagen innebär inte att tjänsteutövarna måste uppfylla dessa kriterier för att få utöva uthyrningsverksamhet avseende motorfordon. Det är därmed inte fråga om krav för tillträde till den svenska marknaden eller för att få utöva en tjänst i Sverige.

När kommuner väljer att reservera parkeringsplatser för delningsfordon kan förutsättningarna för marknadstillträde komma att påverkas något. Ett skäl är att motorfordonspooler kan ha lättare att etablera sig i en kommun som har reserverat parkeringsplatser för delningsfordon jämfört med andra företag som bedriver liknande verksamhet, men som inte anses utgöra motorfordonspooler. Utredningen bedömer att denna inverkan är marginell och att utredningens förslag inte skulle innebära något krav på anmälningssplikt enligt tjänstedirektivet. Utredningen bedömer därför att utredningens förslag inte behöver anmälas enligt reglerna i tjänstedirektivet.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagen om motorfordonspooler ska träda i kraft den 1 januari 2021. Ändringarna i trafikförordningen och förordningen om vägtrafikdefinitioner ska träda i kraft vid samma tidpunkt.

En utgångspunkt bör enligt utredningens mening vara att lagen om motorfordonspooler och de förordningsändringar som utredningen föreslår ska träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande och fortsatt beredning inom Regeringskansliet och för riksdagsbehandlingen bedömer utredningen att det kan bli aktuellt med ett ikraftträdande tidigast den 1 januari 2021. Det finns inget behov av några övergångsbestämmelser.

13 Konsekvensanalys

I detta kapitel redovisas utredningens bedömning av konsekvenserna av de åtgärder som föreslås. Om inget annat anges avser konsekvenserna de sammantagna effekterna av de föreslagna åtgärderna.

13.1 Förslag till åtgärder som analyseras

De förslag som utredningen lämnar är:

- Att en lag om motorfordonspooler införs som bl.a. innehåller en definition av begreppet motorfordonspool.
- Att kommuner ges möjlighet att genom lokala trafikföreskrifter reservera parkeringsplatser för delningsfordon. Kommunerna ska pröva frågor om tillstånd att parkera enligt föreskrifterna.
- Trafikverket ges i uppdrag att tillsammans med Konsumentverket och Naturvårdsverket genomföra informationsinsatser för att öka kunskapen hos konsumenter om motorfordonspooler och hur dessa kan bidra till ett mer hållbart resande.

13.2 Olika typer av konsekvenser redovisas

Nedan redovisas bedömningar av de föreslagna åtgärderna enligt vad som anges i direktiven till denna utredning och i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) samt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. De effekter som redovisas är bl.a. inverkan på parkeringsplatser och antalet bilpoolsbilar, inverkan på vägtrafikvolymen och inverkan på utsläpp. Även substitutions-effekter analyseras, såsom inverkan på resandet i kollektivtrafiken. Vidare redovisas bedömningar av inverkan på effektiviteten i trans-

portsystemet, effekter för företagen och effekter på olika branscher. De föreslagna effekternas bidrag till att nå vissa av regeringens miljömål och transportpolitiska mål redovisas också.

Utredningen föreslår att begreppen motorfordonspool och delningsfordon ska införas i svensk rätt. Ett delningsfordon kan vara en bil, en motorcykel eller en moped (med undantag för moped klass II). De åtgärder som föreslås kan förväntas bidra till ökad delning av dessa fordonstyper. Utredningen bedömer att det främst är personbilsanvändningen som påverkas av förslagen. Marknaden för delning av andra motorfordon än personbilar är än så länge liten.¹ Utredningen bedömer att det i nuläget inte finns underlag för att bedöma åtgärdernas inverkan på omfattningen av delning av andra fordon än bilar. Antaganden och räkneexempel som redovisas i de olika avsnitten avser därför delning av bilar.

Utredningen bedömer att de flesta nu befintliga verksamheter som brukar kallas för bilpooler, kan förväntas uppfylla kriterierna för att utgöra motorfordonspooler och deras fordon kommer därmed utgöra delningsfordon. De av utredningen föreslagna begreppen motorfordonspool och delningsfordon förekommer inte i litteraturen om bilpooler som vi refererar till. I denna konsekvensanalys används därför oftast de i litteraturen vanligen använda begreppen bilpool, bildelning, bildelningstjänster och bilpoolsbil.

De av utredningen föreslagna begreppen motorfordonspool och delningsfordon används när procedurer och rättsliga förhållanden beskrivs. Det gäller exempelvis ansökningar om parkeringstillstånd i kommunerna som är kopplade till utredningens förslag.

13.3 Att kvantifiera effekter av olika åtgärder

För att med god precision kunna kvantifiera olika effekter av en åtgärd i form av exempelvis ny eller förändrad lagstiftning behövs statistiska modeller som bygger på erfarenheter av liknande eller helst samma åtgärd. Oftast finns inga sådana modeller att tillgå som är lämpliga att använda. I sådana situationer får andra underlag användas för bedömningar av olika effekter. För de förslag som lämnas av denna

¹ Ett exempel är företaget Blink Nordic AB som erbjuder delning av elektriska mopeder i Stockholm.

utredning finns inga statistiska modeller som kan användas för att kvantifiera effekterna i olika avseenden.

I syfte att ändå ge en bild av olika effekters inverkan har utredningen gjort vissa antaganden om storleksordningen på effekterna som åtgärderna kan tänkas ge. Dessa antaganden grundas delvis på forskningsrapporter men rena räkneexempel används också för att belysa effekterna av åtgärderna.

13.4 Aktörer som berörs av förslagen

De aktörer som i första hand berörs av förslagen är de bilpoolsföretag och kooperativa bilpooler som enligt utredningens förslag definieras som motorfordonspooler. Dessa organisationer utgörs av privata företag eller kooperativa bilpooler. De fem största kommersiella bilpoolerna och samtliga kooperativa bilpooler som är medlemmar i Bilpoolernas riksförbund hade 2019 sammanlagt drygt 2 400 bilar och 123 000 medlemmar.

Kommuner påverkas på så sätt att förslagen ger möjlighet för kommunerna att genom lokala trafikföreskrifter reservera parkeringsplatser för delningsfordon, som kan vara bilar, motorcyklar och mopeder. I den mån kommunerna utnyttjar denna möjlighet ökar möjligheterna till parkering av sådana fordon. Detta påverkar både hushåll och företag som använder såväl egna fordon som fordon i motorfordonspooler. Kommunerna ska också pröva frågor om tillstånd att parkera på de reserverade parkeringsplatserna. Detta medför en ny administrativ uppgift för kommunerna.

13.5 Reserverade parkeringsplatser bidrar till att marknaden för motorfordonspooler växer

De föreslagna åtgärderna möjliggör för kommunerna att reservera parkeringsplatser för delningsfordon. Detta underlättar parkering av sådana fordon och kan därför förväntas bidra till att marknaden för motorfordonspooler växer. I dagsläget utgörs dessa verksamheter främst av bildelning, men detta kan komma att förändras över tid med ökad omfattning av delning av motorcyklar och mopeder. Utredningen bedömer att den föreslagna möjligheten för kommunerna att reservera parkeringsplatser kommer att utnyttjas av kommunerna men det

är svårt att bedöma hur många parkeringsplatser som kommunerna sammantaget väljer att reservera. Utfallet kan också förväntas vara mycket olika mellan kommuner eftersom förutsättningarna och intresset för bildelning varierar.

Som tidigare beskrivits i avsnitt 3.2 finns efterfrågan på bildelningstjänster främst i tätbebyggda områden. Det finns därför skäl att tro att de flesta av de reserverade parkeringsplatserna kommer att inrättas i områden där befolkningstätheten är hög, där det totala antalet parkeringsplatser är förhållandevis högt och där tillgången till kollektivtrafik är god. Utredningen bedömer därför att flertalet av de reserverade parkeringsplatserna kommer att återfinnas i storstäder och i dess närförorter samt i större städer.

Hur många parkeringsplatser som kan komma att reserveras beror också på om kommunerna kan eller vill ta i anspråk nya ytor för parkering. Antalet parkeringsplatser och deras placering i exempelvis en stad är inte något statiskt utan ändras över tid av olika anledningar, exempelvis som en konsekvens av nyetablering av företag eller lokalisering av myndigheter. Antalet parkeringsplatser och deras placering kan också förändras beroende på behov av tillgänglighet eller som en del i ett strategiskt arbete för att skapa ett mer hållbart transportsystem. I denna konsekvensanalys utgår utredningen från att de parkeringsplatser som skulle komma att reserveras genom kommunala beslut i motsvarande grad minskar parkeringsutrymmet för privatägda bilar.

Utredningen cirkulär ekonomi bedömde i mars 2017 att dess föreslagna åtgärder skulle bidra till en ökning med 2 000 bilpoolsbilar och enligt utredningens scenario uppgå till 5 000 bilar efter fem år. En av de åtgärder som utredningen föreslog var att kommunerna skulle ges möjlighet att upplåta gatumark för bilpoolsparkering genom lokala trafikföreskrifter. Det är alltså möjligt att denna åtgärd på sikt skulle kunna bidra till ett så pass stort tillskott som 2 000 bilpoolsbilar.

Utredningen bedömer att det i Sverige finns cirka 2 400 bilar som tillhör sådana verksamheter som kan förväntas falla inom ramen för utredningens definition av begreppet motorfordonspool. Ökningen av antalet sådana bilpoolsbilar har varit något svagare än vad Utredningen cirkulär ekonomi bedömde 2017. Utredningen har inte funnit några empiriska studier som visar kvantifierade effekter av någon åtgärd som liknar förslaget om att reservera parkeringsplatser för delningsfordon. Det finns därför inget underlag för att med någon säkerhet bedöma inverkan av en sådan åtgärd. Denna utredning bedömer

det som tänkbart att de föreslagna åtgärderna på lång sikt kan leda till att 5 000 parkeringsplatser reserveras för delningsfordon i form av personbilar.² Efterfrågan på bildelningstjänster är som störst i tätbebyggda områden där kostnaderna för parkering är förhållandevis höga. Det är därför troligt att en stor andel av de reserverade parkeringsplatserna koncentreras till ett antal stora orter. Ett tänkbart scenario är att 10 större orter tar i anspråk 250 parkeringsplatser för parkering av bilar i motorfordonspooler och att 40 mindre orter på samma sätt tar i anspråk drygt 60 parkeringsplatser.

De förbättrade parkeringsmöjligheterna för delningsfordon kan förväntas bidra till att marknaden för motorfordonspooler växer. En försiktig bedömning är att åtgärderna på lång sikt kan bidra till att antalet bilar i motorfordonspooler ökar med omkring 600 bilar jämfört med nuläget.

13.6 Effekter på vägtrafik, utsläpp av koldioxid och luftföroreningar

I avsnitt 3.3 beskrivs forskning om effekter av bilpoolsanvändning. Forskningen visar att körsträckorna och utsläppen av koldioxid minskar bland de hushåll som använder bilpooler. Utredningens bedömning är att i den utsträckning kommuner reserverar parkeringsplatser för delningsfordon kommer detta att bidra till minskade vägtrafikolymer och minskade koldioxidutsläpp.

13.6.1 Minskade körsträckor med bil

De föreslagna åtgärderna kan förväntas bidra till minskade körsträckor med bil. Liksom i andra länder är antalet bilar som ingår i bilpooler i Sverige alltjämt få i relation till det totala antalet personbilar (se avsnitt 5.2). Utredningens bedömning är ändå att de åtgärder som föreslås kan bidra till minskad biltrafik. Forskningen visar att bilanvändningen minskar genom medlemskap i bilpool och det gäller både fasta och flytande bilpooler.

² Det finns ingen officiell statistik som visar hur många parkeringsplatser som kommunerna inrättat. Som en indikation på omfattningen i Stockholmsområdet kan nämnas att det i Stockholms kommun fanns cirka 76 000 parkeringsplatser i december 2019 (uppgift från trafikkontoret i Stockholm stad).

I en underlagsrapport från Svenska miljöinstitutet (IVL) till Utredningen cirkulär ekonomi pekas på en studie från Schweiz 2005 som visar att den genomsnittliga körsträckan minskar från i genomsnitt 550 till 400 mil per år per hushåll genom medlemskap i bilpoolen Mobility.³ Det är långtifrån säkert att dessa data kan sägas gälla för svenska förhållanden i dag, men de indikerar ändå att användningen av bilpooler tenderar att minska hushållens körsträckor med bil. Åtgärderna som utredningen föreslår kan tänkas öka medvetenheten om den miljöbelastning som följer av bilanvändning och därigenom bidra till att fler hushåll nyttjar motorfordonspooler.

Vid sidan av ett ökat miljömedvetande finns det åtminstone två tänkbara skäl till att hushåll minskar sin bilanvändning då man övergår till att använda bilar i motorfordonpooler i stället för privatägd bil. Det ena är att marginalkostnaden för varje körtillfälle ökar när man använder ett sådant fordon i stället för en privatägd bil. Detta beror på att bilpooler vanligen debiterar en timtaxa (eller kilometertaxa) som är betydligt högre än marginalkostnaden för ett körtillfälle med privatägd bil som främst utgörs av kostnaden för drivmedel. Det andra skälet är att det uppstår en tröskel för bilanvändning beroende på att ett delningsfordon måste bokas. Ibland finns det heller inte bilar lediga vid önskad tid och man blir därför mer benägen att använda andra transportmedel.

13.6.2 Minskade koldioxidutsläpp

De föreslagna åtgärderna stimulerar till ökad användning av bilar och andra fordon i motorfordonspooler. Eftersom forskning om bilpooler visar att utsläppen av koldioxid minskar då hushåll använder bilpooler kan de föreslagna åtgärderna förväntas bidra till att minska utsläppen av koldioxid. Det finns två skäl för detta. Det ena skälet är att körsträckorna med bil minskar. Det andra skälet är att den genomsnittliga åldern på bilar i bilpooler är lägre jämfört med bilarna i den övriga fordonsflottan och att de därför släpper ut mindre koldioxid. Utsläppen från nyare bilar är i regel lägre än utsläppen från äldre bilar och det är också relativt vanligt med elbilar i bilpooler.

Det finns flera studier som visar på minskade koldioxidutsläpp genom användning av bilpooler. Som tidigare nämns i avsnitt 3.3.3

³ IVL (2016), s. 21.

visar en studie i Tyskland (Ulm) på minskade utsläpp om 146–312 kg per person och år genom användning av flytande bilpooler. I ovan nämnda rapport från IVL, om effekter av medlemskap i bilpoolen Mobility i Schweiz, pekas på en uppskattad minskning av koldioxidutsläppen om 290 kg per år per aktiv helårskund.

Ett antagande kan därför vara att de åtgärder som föreslås i detta betänkande bidrar till att koldioxidutsläppen i genomsnitt minskar med 300 kg per tillkommande medlem i en motorfordonspool. Här avses en genomsnittlig reduktion av koldioxidutsläpp för de tillkommande medlemmarna. I dagsläget finns det i Sverige cirka 123 000 medlemmar i sådana bilpooler som kan förväntas omfattas av definitionen av motorfordonspool. Vid ett antagande om att de föreslagna åtgärderna på sikt medför en ökning med 600 bilar och att nio personer delar på dessa bilar tillkommer 5 400 medlemmar i motorfordonspoolerna. Detta innebär att de föreslagna åtgärderna kan bidra till att koldioxidutsläppen på lång sikt minskar med omkring 1 620 ton per år.⁴

13.6.3 Minskade luftföroreningar

Utredningens förslag kan förväntas bidra till minskad bilanvändning och minskade körsträckor och därigenom till minskade luftföroreningar. Trafikens utsläpp är ofta större vid stora befolkningscentrum och i kvartersbebyggelse blandas luften om långsamt. Utsläppen från trafiken beror också på olika körförhållanden. Utsläppen från trafiken har visserligen minskat kraftigt sedan 1990-talet, men halterna av luftföroreningar som partiklar, kvävedioxid och marknära ozon är fortfarande oacceptabelt höga på många platser.⁵ Avgaser från förbränningsmotorer innehåller ämnen som bidrar till luftföroreningar.

⁴ Beräkning: 300 kg CO₂/person × 5 400 personer = 1 620 ton.

⁵ Källa: www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/miljo---for-dig-i-branschen/Luft/Vagtrafikens-utslapp/ (hämtad 2020-02-21).

13.7 Substitutionseffekter – inverkan på kollektivtrafik

De föreslagna åtgärderna kan förväntas bidra till förändrat resande med andra transportsätt än med personbil. Forskningen om bilpoolsanvändning visar att personer som går med i bilpooler sammantaget minskar sin användning av bilen som transportmedel. Men effekterna på bilanvändningen är olika för olika grupper av personer, vissa grupper ökar bilanvändningen medan andra minskar den.

Forskning visar att bilanvändningen minskar bland personer som äger en bil då man går med i en bilpool medan den ökar bland personer som inte äger en bil. Forskningen ger stöd för att den minskade bilanvändningen bland personer som äger en bil överstiger ökningen av bilanvändningen bland de personer som inte äger en bil när man går med i en bilpool. Minskningen av bilanvändningen förefaller enligt forskningen vara större då personer går med i fasta bilpooler jämfört med flytande bilpooler.

Som tidigare beskrivits i avsnitt 3.3 om effekter av olika bilpooler finns det stöd i forskning för att bilanvändningen via bilpooler påverkar resandet med andra transportsätt. Användningen av bilpooler kan bidra till att hushållen ersätter (substituerar) vissa resor med bil med en annan form av resande såsom att resa med kollektiva färdmedel, gå eller cykla. Förändringarna av kollektivtrafikresandet varierar mellan olika grupper av bilpoolsmedlemmar och mellan fasta och flytande bilpooler. Personer som hade en bil innan man gick med i en bilpool tenderar att öka resandet med kollektivtrafik när man går med i bilpoolen.

Enligt en rapport från Trafikanalys ökar resandet med kollektivtrafik bland medlemmar i fasta bilpooler jämfört med innan de gick med i bilpoolen.⁶ Detta kan på lång sikt bidra till att ge underlag för t.ex. en ökad turtäthet inom kollektivtrafiken vilket ökar attraktiviteten för alla kollektivtrafikresenärer. När det gäller flytande bilpooler visar merparten av befintliga undersökningar på minskat kollektivtrafikresande jämfört med innan man gick med i bilpoolen.⁷ Enligt en studie av Le Vine beror detta förmodligen på de flytande bilpoolernas tjänsteutformning och kostnadsstruktur.⁸

⁶ Trafikanalys (2016), s. 34.

⁷ Trafikanalys (2016), s. 34.

⁸ Levine, s. (2011).

Det är mycket svårt att kvantifiera hur användningen av bilpooler påverkar nyttjandet av andra transportsätt. Effekterna beror på vilken typ av bilpool det rör sig om och hur medlemmarnas resvanor såg ut innan de gick med i bilpoolen. Som tidigare nämnts kan de åtgärder som föreslås i detta betänkande förväntas öka användningen av bilpooler. Bland personer som har en bil innan man går med i en fast bilpool kan de föreslagna åtgärderna förväntas bidra till att resandet med kollektivtrafik eller cykel ökar. För personer som till följd av de föreslagna åtgärderna går med i en flytande bilpool kan resandet med kollektivtrafik förväntas minska.

13.8 Inverkan på effektiviteten i transportsystemet

De föreslagna åtgärderna kan förväntas bidra till ökad effektivitet i transportsystemet genom minskad trängsel i vägtrafiken. En viktig utgångspunkt för utvecklingen av transportsystemet är fyrstegsprincipen, som är Trafikverkets arbetsstrategi.⁹ Fyrstegsprincipen tillämpas för att säkerställa en god resurshushållning och för att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling. Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis enligt följande:

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

En utveckling som innebär att hushållen ökar sin användning av bilar via bilpooler ligger i linje med prövningen enligt fyrstegsprincipens första steg, dvs. att överväga åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt.

⁹ www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/fyrstegsprincipen/ (hämtad 2019-10-16).

En ökad bilanvändning via bilpooler kan förväntas medföra att transportererna med bil minskar och att en del av biltransporterna ersätts med andra transportmedel. Forskning visar att användning av bilpooler minskar innehavet av privata bilar i hushållen. Detta bidrar till att minska den sammantagna fordonsflottan och till ett minskat behov av parkeringsytor.

13.9 Inverkan på materialåtgång – cirkulär ekonomi

Enligt kommittédirektiven är huvudmotivet för utredningen att stimulera till en cirkulär ekonomi med mer resurseffektiva persontransporter. Det finns inte en allmänt vedertagen definition av begreppet cirkulär ekonomi. Det förekommer olika definitioner som alla baseras på tanken om att minska utvinningen av naturresurser i förhållande till vad som produceras, dvs. ökad resurseffektivitet.¹⁰

Ett synsätt är att materialflödet ska slutas så att avfall i princip inte uppstår. Ett bredare synsätt är att hastigheten i materialflödet ska minska i en ekonomi där material återvinns. Ett tredje – än bredare – synsätt innebär ökad effektivitet i användningen av naturresurser, material och produkter i ekonomin. Detta synsätt på den cirkulära ekonomin kan potentiellt medföra inverkan på alla ekonomiska aktiviteter, inte bara sådana som medför hög materialåtgång.

De föreslagna åtgärderna kan förväntas bidra till minskad förbrukning av material genom minskad bilanvändning. Med ökande grad av bildelning kan bilparkens storlek minskas något och de bilar som finns användas mer. Det minskar behovet av råvaror och den miljöpåverkan som uppstår vid tillverkning och skrotning av bilar.

Som framgår av kapitel 3 visar forskning att en bilpoolsbil ersätter 4–10 privatägda bilar. I dessa studier tas emellertid inte hänsyn till den ökade förslitning som bildelningen medför. En bilpoolsbil används i genomsnitt betydligt mer under en given tidperiod jämfört med en privatägd bil. Den snabbare förslitningen medför att en bilpoolsbil vanligtvis behöver ersättas oftare än en privatägd bil. Men den snabbare förslitningen medför också att bilparken förnyas snabbare med mer miljövänliga fordon.

Utredningen har inte funnit någon empirisk forskning som ger tydligt stöd för slutsatsen att materialåtgången minskar som följd av

¹⁰ OECD (2017), s. 4.

bilanvändning via bilpooler jämfört med bilanvändning med privatägda bilar. Den sammantagna materialåtgången kan emellertid förväntas minska. Skälet för detta är att forskningen om nyttjande av bilpooler ger stöd för att bilanvändningen totalt sett minskar när hushållen övergår till att använda bilar via bilpooler.

13.10 Effekter för hushållen

Nedan beskrivs tänkbara effekter för hushållen vad gäller ökad användning av motorfordonspooler och inverkan på parkeringsmöjligheter.

13.10.1 Ökning av antalet medlemmar i motorfordonspooler

Förslagen väntas bidra till att antalet medlemmar i motorfordonspooler ökar. Som ovan nämns bedömer utredningen att förslagen kan bidra till att cirka 600 bilar i motorfordonspooler tillkommer. I kapitel 3 nämns att en bilpoolsbil kan ersätta 4–10 privatägda bilar. Som ett räkneexempel med antagandet att nio hushåll i genomsnitt delar på en bil i en motorfordonspool skulle förslagen bidra till att 5 400 medlemmar tillkommer.

13.10.2 Minskade kostnader för bilanvändning

Flera studier pekar på att de totala kostnaderna för att använda bil minskar när hushåll övergår från att äga en bil till att använda bil via bilpool.¹¹ Detta beror på att de fasta kostnaderna fördelas på flera hushåll men även på att körsträckorna tenderar att minska. Utredningen cirkulär ekonomi nämner i sitt betänkande att bilpoolsmedlemmarna i genomsnitt sparar cirka 7 700 kronor per år med ett antagande om att 22 procent av bilpoolsmedlemmarna gör sig av med de privatägda bilarna.¹² För ett enskilt hushåll som övergår från att äga bil till att använda bil via motorfordonspool blir besparingen ofta betydligt större.

¹¹ Se t.ex. Shaheen, et al. (2015), s. 6.

¹² SOU 2017:22, s. 232.

13.10.3 Konsekvenser för hushållens parkeringsmöjligheter med privatägda bilar

Över tid förändrar kommunerna antalet parkeringsplatser i gatuutrymmet som följd av att behoven förändras, t.ex. beroende på att befolkningen ökar eller minskar. Det totala antalet personbilar har trendmässigt ökat i Sverige. Under perioden 2010–2019 ökade antalet personbilar i trafik från drygt 4,3 miljoner bilar till 4,9 miljoner bilar.¹³ Ökningen av antalet personbilar är starkt kopplad till den ökande befolkningen och är därför kraftigast i tätbebyggda områden med snabb befolkningstillväxt. Det finns ingen officiell statistik som visar hur parkeringsutrymmen har förändrats över tid och det är därför svårt att beskriva utvecklingen av parkeringsutrymmen i förhållande till utvecklingen av antalet personbilar.

Utredningen antar i denna analys att kommunerna på kort sikt inte förändrar det totala antalet parkeringsplatser i gatuutrymmet. Detta innebär att antalet tillgängliga parkeringsplatser för andra bilar än delningsfordon minskar när kommuner reserverar en del av de befintliga parkeringsplatserna för delningsfordon. En tänkbar konsekvens av utredningens förslag är därför att vissa hushåll väljer att minska innehavet av privatägda bilar för att i stället nyttja olika former av bildelning. På detta sätt minskar efterfrågan på parkeringsplatser för privatägda bilar. Det finns således två krafter som drar åt olika håll i fråga om vilken inverkan förslagen har på tillgängligheten för parkering av bilar.

Det är svårt att bedöma om det uppstår en sammantagen undanträngningseffekt av förslagen vad gäller ”lediga” parkeringsytor för privatägda bilar. Effekten beror bl.a. på i vilken utsträckning kommunerna väljer att reservera parkeringsplatser för delningsfordon och även på vilka platser i gatuutrymmet som kommunerna väljer att placera parkeringsplatser för olika typer av fordon. Ett rimligt scenario är att förslagen på kort sikt minskar parkeringsmöjligheterna för hushållens privatägda bilar i de kommuner som reserverar parkeringsplatser för delningsfordon. Det gäller även för bilar som ägs av företag. I den mån nya parkeringsytor ställs till förfogande av kommunerna minskar naturligtvis denna utträngningseffekt.

¹³ Källa: Trafikanalys, statistik om personbilar i trafik.

Parkeringsplatser kan reserveras för rörelsehindrade. Utredningen bedömer att de lämnade förslagen inte har någon inverkan på omfattningen av dessa parkeringsplatser.

Allteftersom hushåll på längre sikt väljer att använda motorfordonspooler, i stället för att äga bilar, kan tillgången till lediga parkeringsplatser i gatuutrymmet för hushållens privatägda bilar förbättras. Då antalet privatägda bilar vida överstiger antalet delningsfordon är det främst antalsutvecklingen av dessa bilar som verkar styrande för efterfrågan på parkeringsutrymmen.

13.11 Effekter för företagen

Nedan beskrivs olika typer av konsekvenser för företagen.

13.11.1 Effekter på företagens administration och kostnader

För kunna dra nytta av förmånen att nyttja de reserverade parkeringsplatserna kommer motorfordonspoolerna att behöva ansöka om parkeringstillstånd i kommunerna. De föreslagna åtgärderna kan därför förväntas medföra administrativa kostnader för motorfordonspoolerna för arbete med ansökningarna.

Utredningen bedömer att ansökningsförfarandet blir relativt okomplicerat. Ett rimligt antagande är att tidsåtgången för att ansöka om dessa parkeringstillstånd är fyra timmar. Arbetskostnaden per timma kan antas vara 450 kronor i 2020 års lönenivå.¹⁴ Givet en uppskattning om totalt 100 motorfordonspooler i Sverige medför det administrativa kostnader om sammantaget 180 000 kronor per år för motorfordonspoolerna.¹⁵ Utredningen bedömer att dessa kostnader minskar betydligt efter cirka två år när motorfordonspoolerna hunnit ansöka om parkeringstillstånd för merparten av sina delningsfordon.

¹⁴ Beräknad som arbetskraftskostnad per timma med underlag från Svenskt Näringsliv. Arbetskraftskostnaden per timma år 2020 beräknas som årslönekostnad 2017 för tjänstemän dividerad med redovisad årsarbetstid 2017 uppräknat med en antagen löneutveckling om 2,5 procent per år 2018–2020, se Svenskt Näringsliv: www.svensktnaringsliv.se/fragor/fakta-om-loner-och-arbetstid/foia2018/7-loner-och-loneformer_714305.html. (Hämtad 2019-10-28).

¹⁵ 4 timmar × 450 kronor × 100 motorfordonspooler = 180 000 kronor.

13.11.2 Effekter på företagens tidsåtgång och övriga kostnader

Utredningen bedömer att företagens tidsåtgång och övriga kostnader inte påverkas av förslagen utöver ovan nämnda effekter på företagens administrativa börda och kostnader.

13.11.3 Behovet av förändringar i företagens verksamhet

Utredningen bedömer att de föreslagna åtgärderna inte medför behov av förändringar i företagens verksamhet.

13.11.4 Konsekvenser för nybilsförsäljningen

De föreslagna åtgärderna kan bidra till en något minskad försäljning i företag som säljer nya bilar eftersom bildelningen förväntas öka. Antalet nyregistrerade personbilar uppgick i genomsnitt till 375 000 per år under åren 2017–2019. Utredningen cirkulär ekonomi antog enligt ett scenario att nybilsförsäljningen skulle minska med 3 600 bilar per år under fem år som följd av utredningens förslag.¹⁶

Bilpoolsmarknaden har utvecklats svagare jämfört med den bedömning som Utredningen cirkulär ekonomi gjorde i mars 2017.

Denna utredning bedömer att nybilsförsäljningen bör påverkas mindre som följd av de föreslagna åtgärderna. Utredningen bedömer att de föreslagna åtgärderna kan medföra att nybilsförsäljningen minskar med omkring 200 bilar per år. Med antagandet om ett genomsnittligt pris per ny bil om 350 000 kronor inklusive mervärdesskatt medför detta ett intäktsbortfall för nybilsförsäljningen om cirka 56 miljoner kronor per år exklusive mervärdesskatt.

13.11.5 Konsekvenser för bilpoolsföretag

Förslagen väntas bidra till att antalet medlemmar i motorfordonspooler ökar. Som ovan nämnts bedömer utredningen att förslagen kan bidra till att antalet bilar i motorfordonspooler ökar med omkring 600 bilar och att 5 400 medlemmar tillkommer. En sådan utveckling bidrar till ökade intäkter i företag som bedriver kommersiella och

¹⁶ SOU 2017:22, s. 230.

kooperativa motorfordonspooler. Utredningen har inte funnit data som visar hur stora utgifter användare av bildelningstjänster lägger på sin bilanvändning. Med ett antagande om att en genomsnittlig användare spenderar 10 000 kronor om året skulle förslagen kunna medföra en ökning av intäkterna i branschen på längre sikt med omkring 43 miljoner kronor per år exklusive mervärdesskatt.¹⁷ Som ovan nämnts tillkommer administrativa kostnader i motorfordonspoolerna för arbete med ansökningar till kommunerna om tillstånd att få använda reserverade parkeringsplatser för delningsfordon.

13.11.6 Konsekvenser för hyrbilsföretag

Den stimulans som de föreslagna åtgärderna ger för nyttjande av motorfordonspooler bedöms inte ha någon betydande inverkan på konkurrensförhållanden för hyrbilsföretagen. Skälet är att företag som bedriver traditionell biluthyrning i regel erbjuder tjänster som täcker andra behov av bilanvändning än vad motorfordonspooler gör. En tänkbar inverkan är emellertid att hyrbilsföretagen anpassar sin verksamhet genom att erbjuda delningstjänster med fordon som faller inom ramen för utredningens föreslagna definition av motorfordonspool. Dessa företag kan då ansöka om parkeringstillstånd för delningsfordon för att kunna nyttja de av kommunen reserverade parkeringsplatserna.

13.11.7 Inverkan på konkurrensförhållanden

Utredningens bedömning är att förslagen inte snedvrider konkurrensförhållanden för någon typ av företag eller mellan olika branscher.

13.11.8 Inverkan på företagens möjligheter till parkering

De föreslagna åtgärdernas inverkan på företagens möjligheter att parkera bilar beror på om det är rationellt för företagen att använda motorfordonspooler för sina transportbehov. Utredningen har inte haft möjlighet att undersöka i vilken utsträckning företag nyttjar

¹⁷ $5\,400 \text{ tillkommande medlemmar} \times 10\,000 \text{ kronor/år} \times 0,8 = 43,2 \text{ miljoner kronor per år}$. Faktorn 0,8 är andelen av intäkterna exklusive mervärdesskatt.

bildelningstjänster men bedömer att det är en liten andel av företagen. De föreslagna åtgärdernas inverkan på företagens parkeringsbehov beror också på hur hushållens parkeringsmöjligheter påverkas.

Som ovan nämnts är en utgångspunkt i denna analys att det totala antalet parkeringsplatser i gatuutrymmet är oförändrat som en följd av förslagen. Det är svårt att bedöma om det uppstår en sammantagen undanträngningseffekt av förslagen vad gäller ”lediga” parkeringsytor för bilar som inte tillhör motorfordonspooler. Med utgångspunkt i utredningens antagande om att det totala antalet parkeringsplatser är oförändrat är det tänkbart att de för delningsfordon reserverade parkeringsplatserna på kort sikt minskar parkeringsmöjligheterna för både hushållens privatägda bilar och företagens bilar. Storleksordningen på denna effekt beror bl.a. på i vilken omfattning kommunerna väljer att reservera parkeringsplatser för delningsfordon och även vilka ytor i gatuutrymmet som kommunerna väljer att använda för parkering för olika typer av fordon. Allteftersom hushåll på längre sikt väljer att använda bildelningstjänster, i stället för att äga bilar, kan tillgången till lediga parkeringsplatser i gatuutrymmet öka för både företag och hushåll som äger sina bilar.

13.11.9 Behovet av hänsyn till mindre företag

Utredningen bedömer att det inte finns skäl att ta någon särskild hänsyn till mindre företag. För att kunna nyttja reserverade parkeringsplatser för delningsfordon krävs ett särskilt tillstånd. Antalet arbetstimmar som behövs för denna uppgift bör vara ungefär lika oavsett företagsstorlek. Den administrativa belastningen blir därför relativt sett högre för företag med få anställda. Utredningen bedömer emellertid att ansökningsförfarandet blir relativt enkelt att utföra. Rutiner kan också utarbetas över tid som förenklar uppgiften för motorfordonspoolerna.

13.11.10 Effekter för olika branscher

Som ovan beskrivs påverkas motorfordonspooler och företag som säljer nya bilar av förslagen. Förslagen kan bidra till att vissa hushåll minskar sitt bilinnehav, bl.a. genom försäljning av bilar. Detta kan bidra till att utbudet av bilar i företag som säljer begagnade bilar ökar.

13.11.11 Övriga konsekvenser för företagen

Utredningens bedömning är att förslagen inte medför några andra betydande konsekvenser för företagen än vad som beskrivits ovan.

13.12 Konsekvenser för kommunerna och inverkan på kommunalt självstyre

Kommunerna påverkas på så sätt att de får möjlighet att reservera parkeringsplatser för delningsfordon. Att reservera parkeringsplatser kan förväntas öka kostnaderna för administration och för förändrad skyltning vid de reserverade parkeringsplatserna.

Varje kommun bestämmer självständigt hur många parkeringsplatser som ska reserveras inom kommunens gatuutrymme. Ansvaret för att finansiera de ökade kostnader som följer av dessa beslut ligger därför på kommunal nivå. För bedömning av kostnadskonsekvenser för kommunerna se avsnitt 13.16 och 13.17.

13.13 Konsekvenser för kollektivtrafikhuvudmännen

Utredningen bedömer att resandet med kollektivtrafik kan komma att öka något som följd av förslagen, men det bör inte medföra någon ekonomisk belastning för kollektivtrafikhuvudmännen. Ökningen av kostnaderna som följer av det ökande resandet bör inte vara större än att de täcks av de ökade intäkter som följer av den ökade biljettförsäljningen.

13.14 Konsekvenser för statliga myndigheter

Utredningen förslår att Trafikverket ges i uppdrag att tillsammans med Konsumentverket och Naturvårdsverket genomföra informationsinsatser om motorfordonspooler. Syftet med uppdraget är att öka kunskapen hos konsumenter om motorfordonspooler och hur dessa kan bidra till ett mer hållbart resande. Utredningen bedömer att ett sådant uppdrag bör kunna finansieras inom ramen för myndigheternas nuvarande anslag. Utredningens övriga föreslag till åtgärder bedöms inte ha inverkan på någon statlig myndighet.

13.15 Konsekvenser i förhållande till regeringens miljömål och mål inom transportpolitiken

I detta avsnitt beskrivs förslagets effekter i förhållande till regeringens miljömål och i förhållande till regeringens mål inom transportpolitiken.

13.15.1 Effekter i förhållande till regeringens miljömål

De förslag som lämnas i detta betänkande kan förväntas bidra till att marknaden för bildelning växer. Som beskrivs i avsnitt 3.3 visar forskningen om effekter av bilpooler att en bilpoolsbil kan ersätta flera privatägda bilar. Då fler hushåll delar på användningen av bilar kan nyttjandegraden av bilparken öka och bidra till att frigöra parkeringsytor. Forskning om effekter av bilpooler visar också att de hushåll som blir medlemmar i en bilpool tenderar att minska sina körsträckor och därigenom minska koldioxidutsläppen. Dessa effekter bidrar positivt till att nå flera av regeringens och riksdagens miljökvalitetsmål samt till att nå vissa etappmål. Det gäller målen om minskade utsläpp av växthusgaser 2030 och 2040, minskning av nationella utsläpp av luftföroreningar 2025 samt målet om ökad andel persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång. Utredningens förslag bidrar också positivt till målet om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären 2045, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Utredningens bedömning är att förslagen som lämnas i detta betänkande i första hand bidrar till måluppfyllelsen av följande miljökvalitetsmål:

- Begränsad klimatpåverkan.
- Frisk luft.
- God bebyggd miljö.

Förslagen kan bidra till något minskad biltillverkning när fler hushåll använder bilar i motorfordonspooler och minskar ägandet av privata bilar. Eftersom biltillverkning innebär metallåtgång som kräver gruvbrytning kan åtgärderna också ge ett positivt bidrag på förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålen Bara naturlig försurning, Giftfri miljö, Levande sjöar och vattendrag samt Grundvatten av god kvalitet.

13.15.2 Effekter i förhållande till regeringens mål inom transportpolitiken

Transportpolitikens övergripande mål, som beslutades av riksdagen 1998, är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.¹⁸ Därutöver finns ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa som sinsemellan är jämbördiga.

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

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Åtgärder som gynnar bildelning ligger i linje med de transportpolitiska målen. Det beror på att ökat nyttjande av bildelning ökar transportsystemets tillgänglighet, flexibilitet, hållbarhet och kostnadseffektivitet. De föreslagna åtgärderna bedöms bidra till att minska den totala bilanvändningen vilket leder till att det blir lättare att uppnå de klimatpolitiska målen. Eftersom efterfrågan på bildelningstjänster främst finns i tätbebyggda områden bedöms åtgärden ha begränsad inverkan för hushåll på landsbygden.

13.16 Inverkan på offentliga finanser

Utredningens bedömning är att de föreslagna åtgärderna medför ökade kostnader i kommunerna för administration och kostnader för skyltning av parkeringsplatser som reserverats för fordon i motorfordons-pooler. På lång sikt kan emellertid effekter uppstå på statens inkomster av mervärdesskatt och bolagsskatt.

¹⁸ Prop. 1997/98:56, bet. TU10, rskr. 266.

13.16.1 Kostnader på kort sikt

Kostnaderna för kommunerna väntas uppgå till totalt 2,7 miljoner kronor per år under en tioårsperiod. Den totala kostnadsökningen består av 2,5 miljoner kronor för förändrad skyltning vid reserverade parkeringsplatser och 0,2 miljoner avser administrativa kostnader för prövning av ansökningar om parkeringstillstånd som inkommer från motorfordonspoolerna.

Utredningen föreslår en rättslig reglering som innebär att kommunerna på frivillig basis beslutar om att reservera parkeringsplatser för delningsfordon. Utredningens förslag innebär således inte något krav från statens sida om att kommuner ska reservera parkeringsplatser för delningsfordon. Det föreligger därför inget statligt finansieringsansvar kopplat till utredningens förslag enligt den kommunala finansieringsprincipen. Kommunerna ansvarar sålunda för de kostnader som uppkommer som följd av beslut om att reservera parkeringsplatser för delningsfordon.

13.16.2 Uppskattade långsiktiga effekter på statens inkomster av mervärdesskatt, bolagsskatt och trängselskatt

En grov uppskattning är att de årliga inkomsterna för bilbranschens nybilsförsäljning på lång sikt kan minska med omkring 56 miljoner kronor per år. Bedömningen bygger på antagandet att nybilsförsäljningen minskar med 200 bilar per år och att det genomsnittliga priset per bil inklusive mervärdesskatt är 350 000 kronor. Samtidigt kan inkomsterna för motorfordonspoolerna öka. En grov uppskattning är att de årliga inkomsterna ökar med omkring 43 miljoner på lång sikt. Med dessa belopp som utgångspunkt, kan statens inkomster av mervärdesskatt på lång sikt uppskattas minska med i storleksordningen 3,2 miljoner kronor per år.¹⁹

En minskad nybilsförsäljning och ökad efterfrågan på bildelningstjänster kan också påverka statens inkomster av bolagsskatt. Med ett antagande om en vinstmarginal om 10 procent på försäljning av bilar och samma vinstmarginal i de företag som erbjuder bildelningstjänster kan denna effekt grovt uppskattas till 0,3 miljoner kronor per år

¹⁹ Beräkning: $(43,2 - 56) \times 0,25 = -3,2$ miljoner kronor.

på lång sikt.²⁰ Beräkningen baseras på en bolagsskattesats om 20,6 procent som gäller fr.o.m. inkomståret 2021.

Det sammantagna skattebortfallet i form av mervärdes- och bolagsskatt kan således beräknas uppgå till 3,5 miljoner kronor per år på lång sikt.

En annan tänkbar långsiktig effekt är att statens inkomster av mervärdesskatt från annan konsumtion än bilanvändning kan öka då hushåll gör sig av med privatägda bilar och ökar användningen av bildelningstjänster. Skälet är att hushållen kan minska sina utgifter för bilanvändningen och på så sätt öka annan konsumtion som är belagd med mervärdesskatt. I brist på underlag, gör utredningen ingen uppskattning av denna effekt på statens inkomster av mervärdesskatt.

Det är även tänkbart att statens inkomster från trängselskatter skulle kunna påverkas av utredningens förslag. En ökad användning av bildelningstjänster med minskad användning av privatägda bilar kan förväntas minska antalet körda kilometer. Detta kan i sin tur förväntas ha åtminstone en marginell effekt på statens inkomster av trängselskatt. Utredningen bedömer att effekten på trängselskatterna blir försumbar och sätts därför till noll.

13.17 Samhällsekonomisk bedömning

Nedan redovisas en samhällsekonomisk bedömning av utredningens förslag. Enligt kommittédirektiven ska utredningen beskriva och bedöma de samlade samhällsekonomiska effekterna av förslagen. En sådan bedömning kan göras med stöd av en nyttokostnadsanalys där man undersöker om de nyttor som uppstår är avvägda mot de negativa effekter som regleringen ger. I en nyttokostnadsanalys uppskattas samhällsekonomiska nyttor och kostnader av exempelvis en statlig investering eller en reglering. Ett vanligt tillämpningsområde för denna form av analys är infrastrukturinvesteringar. Om nyttorna överstiger kostnaderna bör åtgärden utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv genomföras.

Många gånger är det emellertid svårt att kvantifiera olika kostnads- och nyttoposter och det krävs ofta antaganden för att göra beräkningarna. När en åtgärd kan få effekter som av någon anledning inte beaktas i en beräkningsmodell, kan kalkylen kombineras med en

²⁰ Beräkning: $(43,2 - 56) \times 0,1 \times 0,206 = -0,26$ miljoner kronor.

diskussion kring vad de icke värderade effekterna kan innebära. Det sammantagna resultatet kallas då samhällsekonomisk bedömning.²¹ Merparten av de effekter som utredningen bedömer blir en följd av förslagen är mycket svåra att värdera monetärt. Utredningen redovisar därför en samhällsekonomisk bedömning där endast vissa av effekterna värderas. Det går därför inte att bedöma om utredningens förslag sammantaget är samhällsekonomiskt lönsamt eller inte. I tabell 13.1 sammanfattas de olika effekterna som beskrivs nedan.

Tabell 13.1 Samhällsekonomisk analys – sammanfattning av effekter av föreslagna åtgärder, årliga belopp i miljoner kronor i 2020-års priser

	Typ av effekt	Belopp, kort sikt	Belopp, lång sikt	Kommentar
Nyttor	Minskade koldioxidutsläpp	-	11,3	Minskning av koldioxidutsläpp med 1 620 ton per år. Koldioxidutsläpp värderas till 7 kr/kilo.
	Minskade luftföroreningar	-	+	Minskad bilanvändning kan bidra till minskade luftföroreningar.
	Minskade parkeringsytor	-	+	Avser värde av alternativ användning. Nyttovärdet ej uppskattat.
Kostnader	Ökade adm. kostnader i kommunerna	-0,2	-0,2	
	Kostnader i kommunerna för ny parkeringsskyltning	-2,5	-2,5	Utgifter för kommunerna. Sammanlagt 25,0 mnkr över en 10-årsperiod.
	Administrativa kostnader i motorfordonspooler	-0,2	-0,02	Kostnad per år under två år. Därefter cirka 20 tkr per år.
	Effektivitetsförlust i parkeringsutrymmet	-	-	Indirekt kostnad för privatbilar. Kostnad ej uppskattad.

²¹ SIKA (2005), s. 7.

13.17.1 Samhällsekonomiska effekter av att kommuner reserverar parkeringsplatser för delningsfordon

Nedan redovisas olika nytto- och kostnadsposter av utredningens förslag. I analysen antas att det totala antalet parkeringsplatser inte påverkas av förslaget. Antagandet innebär att antalet parkeringsplatser som finns till förfogande för bilar som ägs av hushåll eller företag (och som inte tillhör motorfordonspooler) minskar med samma antal parkeringsplatser som kommunerna reserverar för delningsfordon. För de hushåll och företag som använder delningsfordon kommer därför utrymmet för parkering att öka. För de hushåll och företag som äger sina bilar kommer utrymmet för parkering att minska. Som tidigare nämnts antar utredningen att kommunerna på lång sikt reserverar omkring 5 000 parkeringsplatser för delningsfordon.

13.17.2 Nyttan av förslaget

Utredningen bedömer att åtgärden medför följande effekter som innebär samhällsekonomiska intäkter;

- minskade koldioxidutsläpp,
- minskade luftföroreningar, och
- minskat behov av parkeringsplatser för personbilar.

Minskade koldioxidutsläpp

Forskningen pekar på att användningen av bilpoolsbilar är förenad med minskade koldioxidutsläpp och minskad bilanvändning. Som tidigare beskrivits bedömer utredningen att åtgärderna stimulerar till ökad användning av motorfordonspooler och bör därför bidra till att minska utsläppen av koldioxid från vägtrafiken. Ju fler hushåll som minskar sitt ägande av bilar och övergår till att använda delningsfordon desto mer minskar utsläppen av koldioxid. Detta skifte i bilanvändningen kan förväntas ske successivt och hastigheten beror bl.a. på i vilken utsträckning kommunerna väljer att reservera parkeringsplatser för delningsfordon.

Så länge antalet privata bilar inte minskar och parkeringsutrymmet för dessa fordon reduceras genom reservation av parkeringsplatser

för delningsfordon, finns det en motverkande kraft som på kort sikt kan generera mer biltrafik i tätbebyggda områden. Skälet är att när färre parkeringsplatser blir tillgängliga för privatägda bilar kan biltrafiken för sökande efter lediga parkeringsplatser bland denna kategori av bilister öka. Allteftersom fler hushåll övergår till att använda bildelning klingar denna effekt av. På längre sikt bör utredningens förslag till åtgärder bidra till att minska bilanvändningen och utsläpp av koldioxid.

Utredningen antar som tidigare nämnts att koldioxidutsläppen i genomsnitt minskar med 300 kg per tillkommande medlem i motorfordonspool och att antalet medlemmar ökar med 5 400 som en följd av åtgärderna. Givet dessa antaganden skulle utredningens förslag kunna bidra till en minskning av koldioxidutsläppen med omkring 1 620 ton per år på lång sikt.

Ett av miljömålen är att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Enligt en rapport från Trafikverket som publicerades i september 2019 har det nyligen gjorts en översyn av värderingen av koldioxid.²² Översynen innebär att koldioxidutsläppen värderas till 7 kronor per kilo och kommer att tillämpas fr.o.m. 1 april 2020 i Trafikverkets samhällsekonomiska kalkyler.²³

Med ovan nämnda antaganden om minskade utsläpp av koldioxid, och priset 7 kronor per reducerat kilo koldioxid från transportsektorn, kan den samhällsekonomiska intäkten på längre sikt beräknas till 11,3 miljoner kronor per år.²⁴

Minskade luftföroreningar

Som ovan nämnts kan utredningens förslag förväntas bidra till minskad bilanvändning och minskade körsträckor. Detta bidrar till minskad luftförorening. Därigenom uppstår en samhällsekonomisk nytta genom förbättrad luftkvalitet. I brist på underlag har utredningen inte uppskattat det monetära värdet av denna nytta.

²² Trafikverket (2019), s. 31 och beslut vid Trafikverket TRV 2019/14993.

²³ Den nya värderingen baseras på den maximala nivån på reduktionspliktsavgiften i stället för som tidigare på koldioxidskatten.

²⁴ 1 620 ton koldioxid × 7 kronor per kilo = 11,34 miljoner kronor per år.

Minskat behov av parkeringsytor

Då kommuner reserverar parkeringsplatser för delningsfordon väntas det bidra till att hushållen ökar nyttjandet av bildelningstjänster och minskar den totala bilanvändningen. En sådan förändring kan förväntas medföra att en del av biltransporterna ersätts med andra transportmedel. Som ovan nämnts antar utredningen att kommunerna kommer att reservera 5 000 parkeringsplatser för delningsfordon och att det totala antalet parkeringsplatser inte påverkas på kort sikt. På längre sikt kan förslagen bidra till ett minskat behov av parkeringsytor genom att fler hushåll väljer att använda bildelningstjänster i stället för privatägda bilar. För dessa ytor kan det finnas en alternativ användning som utgör en samhällsekonomisk nytta. Det kan exempelvis handla om ytor för bostäder, grönområden eller lekplatser. I brist på underlag gör utredningen ingen bedömning av det monetära värdet av denna effekt.

13.17.3 Kostnader av förslaget

Utredningen bedömer att åtgärderna medför följande effekter som innebär samhällsekonomiska kostnader;

- ökade kostnader för administration i kommunerna,
- ökade kostnader för ny parkeringsskyltning i kommunerna,
- ökade administrativa kostnader i motorfordonspooler, och
- kostnad för effektivitetsförlust i parkeringsutrymmet – minskade parkeringsavgifter.

Ökade kostnader för administration i kommunerna

Utredningen föreslår att motorfordonspoolerna ska kunna ansöka i kommunerna om tillstånd att parkera på de för delningsfordon reserverade parkeringsplatserna. Utredningen bedömer att denna kostnad är förhållandevis liten, omkring 0,2 miljoner per år.

Utredningen föreslår en rättslig reglering som innebär att kommunerna på frivillig basis beslutar om att reservera parkeringsplatser för delningsfordon. Utredningens förslag innebär således inte något

krav från statens sida om att kommuner ska reservera parkeringsplatser för delningsfordon. Det föreligger därför inget statligt finansieringsansvar kopplat till utredningens förslag enligt den kommunala finansieringsprincipen. Kommunerna ansvarar sålunda för de kostnader som uppkommer som följd av beslut om att reservera parkeringsplatser för delningsfordon.

Ökade kostnader för utmärkning av parkeringsbestämmelser i kommunerna

Det tillkommer också kostnader i kommunerna för ändrad utmärkning vid de reserverade parkeringsplatserna.²⁵ En grov uppskattning är att det kostar 5 000 kronor per märke.²⁶ Med ett antagande om att kommunerna reserverar 5 000 parkeringsplatser över en tioårsperiod för fordon i motorfordonspooler kan de sammanlagda kostnaderna uppskattas till 25,0 miljoner kronor för kommunerna sammantaget. Den årliga kostnaden kan därmed beräknas till i genomsnitt 2,5 miljoner kronor per år under tio år. Som ovan nämnts bestämmer kommunerna självständigt om och hur många parkeringsplatser som ska reserveras för delningsfordon. Ansvaret för att finansiera kostnader som följer av sådana beslut ligger därför på kommunal nivå.

Administrativa kostnader i motorfordonspooler för ansökan om parkeringstillstånd

För kunna dra nytta av förmånen att nyttja de för delningsfordon reserverade parkeringsplatserna kommer motorfordonspoolerna att behöva ansöka om parkeringstillstånd. De föreslagna åtgärderna medför därför administrativa kostnader för arbete med dessa ansökningar i motorfordonspoolerna. Som ovan nämnts antas att de administrativa kostnaderna sammantaget uppgår till 180 000 kronor per år i motorfordonspoolerna under två år.²⁷ Den årliga kostnaden kan därefter förväntas bli lägre då antalet ansökningar kan förväntas minska. Utredningen uppskattar att den årliga kostnaden minskar till omkring 20 000 kronor för motorfordonspoolerna sammantaget.

²⁵ Utmärkning enligt bestämmelserna i vägmärkesförordningen (2007:90).

²⁶ Uppgift från Trafikkontoret i Stockholms stad.

²⁷ 4 timmar × 450 kronor × 100 motorfordonspooler = 180 000 kronor.

Kostnad för effektivitetsförlust i parkeringsutrymmet – minskade parkeringsavgifter

I avsnittet ovan om samhällsekonomiska nyttor pekas på att då hushållen ökar nyttjandet av motorfordonspooler kan behovet av parkeringsytor minska på lång sikt. På kort sikt kan emellertid tillgängligheten för parkering av hushållens privatägda bilar och företagens bilar minska innan fler personer och företag hunnit övergå från privatägd bil till ökad användning av bildelningstjänster.

Parkeringsplatser som anordnas av kommunen kan i nuläget nyttjas av såväl bilpoolsbilar som andra bilar. De parkeringsplatser som reserveras för delningsfordon kommer endast att kunna nyttjas av motorfordonspoolerna. Detta innebär en restriktion som, bortsett från positiva miljöaspekter på bilanvändningen, kan medföra en effektivitetsförlust vad gäller nyttjandet av parkeringsytorna sammantaget. Detta beror på att det är tänkbart att de för delningsfordon reserverade parkeringsplatserna inte nyttjas i samma utsträckning som innan de reserverades då alla bilar kunde nyttja dessa parkeringsplatser. Det finns därför en risk för att nyttjandegraden för de sammantagna ytorna för parkering minskar och kommunernas inkomster från parkeringsavgifter likaså. En effekt kan också bli att biltrafiken för att söka upp en parkeringsplats ökar bland bilister med privatägda bilar eftersom parkeringsmöjligheterna för sådana fordon minskar när kommunerna reserverar parkeringsplatser för delningsfordon.

Utredningen gör ingen monetär uppskattning av dessa tänkbara effekter. Den samhällsekonomiska kostnaden är mycket svår att uppskatta. Kostnaden beror bl.a. på i vilken utsträckning kommunerna väljer att reservera parkeringsplatser för delningsfordon och även på lokaliseringen av de platser i gatuutrymmet som kommunerna väljer att reservera för delningsfordon.

13.18 Inverkan på brottslighet

Utredningen bedömer att förslagen inte har några konsekvenser för brottsligheten.

13.19 Inverkan på sysselsättningen

Utredningen antar att de föreslagna åtgärderna bidrar till att 600 delningsfordon och 5 400 medlemmar i motorfordonspooler tillkommer. Detta kan medföra en mindre sysselsättningsökning i bilpoolsföretagen, omkring 10–15 heltidstjänster. Utredningens bedömning är att förslagen inte påverkar sysselsättningen bland återförsäljare av nya bilar.

13.20 Inverkan på service i olika delar av landet

De föreslagna åtgärderna väntas i första hand öka antalet delningsfordon i större och mindre städer. Mindre orter och landsbygden bedöms inte påverkas av utredningens förslag.

13.21 Inverkan på jämställdhet mellan könen och integration

I någon mån kan jämställdheten mellan könen påverkas positivt om bilpooltjänsterna ersätter privat ägande av bilar och andra motorfordon. Enligt utredningen Cirkulär ekonomi är kvinnor och utrikesfödda överrepresenterade bland de personer som inte har råd att äga en bil.²⁸ Bildelning medför ökade möjligheter att få tillgång till bil till en lägre totalkostnad för bilanvändning och utredningens förslag kan förväntas underlätta nyttjandet av bildelningstjänster. Utredningens förslag kan därför gynna kvinnor mer än män eftersom kvinnors disponibla inkomster i genomsnitt är lägre än mäns.²⁹ Utredningens förslag kan också gynna utrikesfödda eftersom denna grupp i genomsnitt har lägre disponibla inkomster än den övriga befolkningen.³⁰

²⁸ SOU (2017:22), s. 237.

²⁹ Prop. 2019/20:1, Ekonomisk jämställdhet (bil. 3).

³⁰ SCB, statistikdatabasen, inkomster och skatter 2018.

13.22 Åtgärdernas förhållande till skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Utredningen har inte identifierat några konflikter med EU-rätten. En analys av förslagets förenlighet med EU-rätten finns i kapitel 11.

13.23 Ikraftträdande och behov av särskilda informationsinsatser

Utredningen föreslår att åtgärderna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Utredningen föreslår att Trafikverket ges i uppdrag att tillsammans med Konsumentverket och Naturvårdsverket genomföra informationsinsatser om motorfordonspooler. Syftet med uppdraget är att öka kunskapen hos konsumenterna om motorfordonspooler och hur dessa kan bidra till ett mer hållbart resande. Utredningen ser inget behov av andra informationsinsatser som följd av de förslag som lämnas i detta betänkande.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om motorfordonspooler

1 §

I lagens inledande paragraf anges syftet med lagen. Transporteffektivitet innebär att de transporter som utförs är så effektiva som möjligt utifrån energi-, miljö- och ekonomiska perspektiv för att åstadkomma tillgänglighet, hållbarhet och konkurrensförmåga. I ett mer transporteffektivt samhälle kan tillgängligheten öka samtidigt som mängden trafik som krävs för att uppnå motsvarande tillgänglighet kan minska.

2 §

Genom paragrafen inordnas termer och uttryck som används i lagen om motorfordonspooler i övrig lagteknisk systematik. Beteckningar som används i lagen om motorfordonspooler har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

3 §

Paragrafen innehåller en definition av vad som avses med motorfordonspool.

I *första meningen* tydliggörs att det är fråga om en delningstjänst avseende motorfordon, dvs. bilar, motorcyklar och mopeder. Undantag görs dock för moped klass II eftersom dessa inte registreras i vägtrafikregistret.

Av första meningen framgår också att det krävs att man är registrerad användare för att nyttja tjänsten. Med registrerad användare

innebär att en person genom ett ramavtal blir medlem i en tjänst för delning av motorfordon. Användaren ska således vara upptagen i ett register hos den juridiska person som tillhandahåller tjänsten.

Kravet i *första punkten* om att tjänsten ska vara allmänt tillgänglig innebär att tjänsten ska vara öppen för allmänheten och att tjänster som endast är tillgängliga för en sluten grupp, t.ex. anställda hos ett företag, utesluts. Det krävs dock inte att tjänsten är öppen för allmänheten dygnet runt. En kommun som under dagarna använder fordonen i sin verksamhet men som gör fordonen tillgängliga till allmänheten under kvällar, nätter och helger kan ändå uppfylla kravet på allmän tillgänglighet. En bedömning av kriteriet får göras i varje enskilt fall.

Med att tjänsten är allmänt tillgänglig avses också att den inte är organiserad på ett sådant sätt att allmänhetens användning av tjänsten försvåras, såsom att fordonen placeras ut i områden där människor inte bor eller vistas. En allmänt tillgänglig tjänst bör som regel erbjuda motorfordon i områden där människor bor eller arbetar alternativt i anslutning till knutpunkter för kollektivtrafik.

Kraven i *andra* och *tredje punkten* särskiljer tjänsten från traditionell biluthyrning genom hyrestidens längd och de avtalsmässiga förhållandena kring uthyrningen.

Med uttrycket begränsad tid i *andra punkten* avses inte en bestämd tidsperiod utan uttrycket syftar endast till att tydliggöra att det rör sig om korttidsuthyrning. Kriteriet om minsta hyrestid innebär att ett fordon ska kunna hyras under mycket korta tidsperioder och säkerställer att tjänsten även kan användas för kortare resor. Kriteriet innebär att en tjänst där minsta möjliga hyrestid uppgår till mer än en timme utesluts från att omfattas av definitionen.

Kriteriet i *tredje punkten* utesluter uthyrning där hyresavtal tecknas vid varje användningstillfälle, vilket ofta är fallet vid traditionell biluthyrning, från definitionens tillämpningsområde.

Genom kravet i *fjärde punkten* dvs. att tjänsten ska tillhandahållas av en juridisk person och den juridiska personen ska vara registrerad som ägare till fordonen i vägtrafikregistret, utesluts uthyrning av fordon som ägs av privatpersoner. Detta innebär att peer-to-peer pooler inte omfattas av definitionen.

Samtliga kriterier måste vara uppfyllda för att en tjänst ska omfattas av definitionen.

Av *andra stycket* framgår att vad som sägs i första stycket om ägaren av ett fordon i vissa fall ska tillämpas på innehavaren. Liknande

bestämmelser finns exempelvis i lagen (2019:370) om fordons registrering och användning. I denna del syftar förslaget att vara så lik ägardefinitionen som finns i annan liknande lagstiftning som möjligt. Bestämmelsen innebär att den som innehar ett fordon enligt ett avbetalnings- eller leasingkontrakt på det sätt som föreskrivs anses som fordonets ägare vid tillämpningen av första stycket.

4 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om miljö- och trafiksäkerhetskrav för delningsfordon. Genom bemyndigandet möjliggörs att det uppställs krav på att exempelvis en viss andel av fordonen ska utgöra miljöbilar och att fordonen uppfyller vissa trafiksäkerhetskrav.

5 §

I paragrafen klargörs att bestämmelser om yrkesmässig biluthyrning finns i lagen (1998:492) om biluthyrning.

14.2 Förslaget till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

3 kap. 54 §

I paragrafens tredje stycke görs ett tillägg för delningsfordon. Detta innebär att på en parkeringsplats där endast delningsfordon får parkera får andra fordon inte parkeras eller stannas annat än för på- eller avstigning.

10 kap. 2 §

Genom det nya fjärde stycket ges kommunen rätt att reservera parkeringsplatser för delningsfordon.

I andra meningen anges att kommunen prövar frågor om tillstånd att parkera enligt sådana föreskrifter. Denna lösning är i linje med regleringen kring boendeparkering. Det är upp till kommunen att besluta om den närmare utformningen av ansökningsförfarandet och tillståndens utformning.

15 kap. 2 §

Genom tillägget i paragrafens första punkt klargörs att beslut om parkeringstillstånd för delningsfordon inte går att överklaga.

14.3 Förslaget till ändring i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner

2 §

Paragrafen kompletteras med beteckningen delningsfordon. När uttrycket används i exempelvis trafikförordningen ska denna definition gälla.

Referenser

Litteratur m.m.

- 6t-bureau de recherche. (2016). *Enquête Nationale sur l'Autopartage, Edition 2016 – Etat des lieux technique et méthodologique*.
- 6t-bureau de recherche. (2019). *Enquête Nationale sur l'Autopartage, Edition 2019*.
- Akyelken, N., Givoni, M., Salo, M., Plepys, A., Judl, J., Anderton, K., & Koskela, S. (2018). The importance of institutions and policy settings for car sharing – Evidence from the UK, Israel, Sweden and Finland. *European Journal of Transport and Infrastructure Research (EJTIR)*(18(4)), s. 340–359.
- Alfredsson, M., Arnehed, F., & Östman, E. (2019). *Delad mobilitet i Norden – utmaningar och möjliga lösningar*. Trafikverket publikationsnr 2019:096. Trafikverket.
- Andersson, K., Schnurr, M., & Holmberg, P. E. (2019). *Regelverk och policy i relation till MaaS*. RISE.
- Arriva (2020). *DriveNow fortsätter rejsen som SHARE NOW*, pressmeddelande den 27 februari 2020.
Tillgänglig: <https://arriva.dk/om-arriva/nyheder/archive/2020/drivenow-til-share-now>.
- Barios, J.A. & Godier, J.D. (2014). *Fleet sizing for flexier carsharing systems: Simulation based approach*, Transportation research record, Vol. 2416, s. 1–9.
- Best, A., & Hasenheit, M. (2018). *Car Sharing in Germany: A Case Study on the Circular Economy*.
- BMW Group & Daimler AG. (2019). *BMW Group and Daimler AG invest more than € 1 billion in joint mobility services provider*, pressmeddelande den 22 februari 2019.

- Boverket (2019) *Parkering och PBL*.
Tillgänglig: www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/parkering_hallbarhet/pbl/ 2019-12-20.
- Britton, E. (2014). *A New Moment for Carsharing in the Netherlands*.
- Brown, C. (2015). *Carsharing: State of the Market and Growth Potential*. Auto rental news, 13 mars 2015.
Tillgänglig: www.autorentalnews.com/155991/carsharing-state-of-the-market-and-growth-potential.
- Brundell-Freij, K. (2007). *Effekter av Mobility management åtgärder – en analys för Stockholm baserad på internationell litteratur*.
- Brundell-Freij, K., Thyren, M., Wadström, E., & Papakatsikas, N. (2019). *Delad mobilitet i dag och i framtiden*.
- Bundesverband CarSharing. (2019a). *CarSharing in Deutschland weiter auf Wachstumskurs*.
Tillgänglig: <https://carsharing.de/carsharing-deutschland-weiter-auf-wachstumskurs>.
- Bundesverband CarSharing. (2019b). *Carsharing statistic 2019: Carsharing in Germany is still on a growing path*, pressmeddelande den 20 februari 2019.
- Bundesverband CarSharing. (2019c). *CarSharing Städteranking 2019*.
- Bundesverband CarSharing. (2020). *CarSharing-Statistik 2020 – Immer mehr Städte mit CarSharing-Angebot*.
Tillgänglig: www.carsharing.de/immer-mehr-staedte-carsharing-angebot [2020-02-18].
- Cairns, S., Sloman, L., Newson, C., Anable, J., Kirkbride, A., & Goodwin, P. (2004). *Smarter choices: Changing the Way We Travel*.
- Ceder, M., Olsson, E., Römbo, E., & Ståhl, Å. (2019). *Trafikkommmentarer (Juno Version 9A)*.
- Celsor, C. & Millard-Ball, A. (2007). *Where does carsharing work? Using geographical information systems to assess market potential*, Transportation Research Record, Vol. 1992, s. 61–69.
- Chen, T. D. & Kockelman, K. (2016). *Carsharing's life-cycle impacts on energy use and greenhouse gas emissions*, Transportation Research part D: Transport and Environment, Vol. 47, s. 276–284.

- Citiz. (2019). *Citiz: Qui sommes nous*.
Tillgänglig: <https://citiz.coop/qui-sommes-nous> [2019-05-15]
- Clewlöw, R. (2016). *Carsharing and sustainable travel behavior: Results from the San Francisco Bay Area*, *Transport Policy* 51 (2016), s. 158–164.
- CoMoUK. (2019a). *Shared mobility, shared cars, where*.
Tillgänglig: <https://como.org.uk/shared-mobility/shared-cars/where/> [2019-08-27].
- CoMoUK. (2019b). *Shared mobility, Shared cars, who*.
Tillgänglig: <https://como.org.uk/shared-mobility/shared-cars/who/> [2019-08-27].
- CoMoUK. (2019c). *Shared mobility, shared cars, what*.
Tillgänglig: <https://como.org.uk/shared-mobility/shared-cars/what/> [2019-08-27].
- CoMoUK. (2019d). *CoMoUK About*.
Tillgänglig: <https://como.org.uk/about/> [2019-08-27].
- Correia G.H.A. & Antunes A.P. (2012). *Optimization approach to depot location and trip selection in one-way car sharing systems*, *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, Vol. 48, No. 1, s. 223–247.
- Costain, C., Ardrön, C. & Khander, N.H. (2012). *Synopsis of users – behavior of a carsharing program: a case study in Toronto*, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Vol. 46, No. 3, s. 421–434.
- CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (Consortium leader). (2014). *Study on the economic effects of the current VAT rules for passenger transport*, Final Report, TAXUD/2012/DE/334.
- Crow. (2019) *Autodelen wordt steeds normaler*, pressmeddelande den 19 september 2019.
Tillgänglig: www.crow.nl/over-crow/nieuws/2019/september/autodelen-wordt-steeds.
- Crow-KpVV. (2011). *Trendbericht autodelen 2011 Deelauto bezig met opmars*.
Tillgänglig: www.crow.nl/downloads/pdf/portals/dashboard-autodelen/2011.aspx.

- Crow-KpVV. (2019a). *Dashboard Autodelen – Aanbod deelauto's*. Tillgänglig: www.crow.nl/dashboard-autodelen/home/aanbod/aanbod-resultaat [2020-02-26].
- Crow-KpVV. (2019b). *Dashboard Autodelen – Elektrische deelauto*. Tillgänglig: www.crow.nl/dashboard-autodelen/home/aanbod/elektrische-deelauto-resultaat [2020-02-26].
- Crow-KpVV. (2019c). *Dashboard Autodelen – Aanbieders + zakelijke deelauto's*. Tillgänglig: www.crow.nl/dashboard-autodelen/home/aanbod/deelauto-s-in-vergelijking-met-resultaat [2020-02-26].
- Crow-KpVV. (2019d). *Dashboard autodelen – Bekendheid en gebruik*. Tillgänglig: www.crow.nl/dashboard-autodelen/home/aanbod/bekendheid-en-gebruik-resultaat [2020-02-26].
- Cyriac, G., & Julsrud, T. (2018). *The development of organised car sharing in Norway: 1995–2018*.
- Danske Delebiler. (2019a). *Delebilernes udvikling i Danmark*. Tillgänglig: https://danskedelebiler.dk/?page_id=220.
- Danske Delebiler. (2019b). *En delebil er ikke bara en delebil!* Tillgänglig: <http://danskedelebiler.dk>.
- Danske Delebiler. (2019c). *Formål og vedtægter*. Tillgänglig: http://danskedelebiler.dk/?page_id=135.
- Darijan, J. & Sarasini, S. (2018), *K2:s Strategiska case: Integrerade Mobilitetstjänster – Integrerade mobilitetstjänster och dess utveckling på landsbygd*. Omvärldsanalys 1:2018.
- Degirmenci, K., Lapin, S. & Breitner, M. (2017). *Critical success factors of carsharing and electric carsharing: findings from expert interviews in Continental Europe*, Int. J. Automotive Technology and Management, Vol. 17, No. 3, 2017.
- Deloitte. (2017). *Car Sharing in Europe – Business Models, National Variations and Upcoming Disruptions*. Tillgänglig: www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/de/Documents/consumer-industrial-products/CIP-Automotive-Car-Sharing-in-Europe.pdf.
- Dill, J., Howland, S. & McNeil, N. (2019). *Effects of peer-to-peer car-sharing on vehicle owners' travel behavior*, Transportation Research Part C 101 (2019), s. 70–78.

- Dillema, T., & Metz, F. (2016). *Peer-to-peer car-sharing: Should we promote it?* Tillgänglig: <https://share-north.eu/2016/09/peer-to-peer-car-sharing-should-we-promote-it/>.
- Dixit, V. & Rashidi, T.H. (2014). *Modelling crash propensity of car-share members*, *Accident Analysis and Prevention*, Vol. 70, s. 140–147.
- DriveNow. (2019). *Important update*.
Tillgänglig: <https://www.drive-now.com/gb/en/now/important-update> [2020-01-21].
- E-car. (2019). *What is E-Car*.
Tillgänglig: <https://ecarclub.co.uk/what-is-e-car/> [2019-08-27].
- Eklöf, H. (2019). *Grönt ljus 2030 – goda exempel som ger ökad klimatnytta i närtid*, Trafikverket publikationsnummer 2019:192. Trafikverket.
- Ekonomistyrningsverket. (2004). *Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering*, ESV 2004:17.
- Ekspertgruppen Mobilitet for Framtiden. (2018). *Afrapportering Marts 2018*.
- Energimyndigheten. (2019). *Statusrapport över arbetet inom samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet 2017–2018*, ER 2019:02.
- Engel-Yan, J. & Passmore, D. (2013). *Carsharing and Car ownership at the building scale: examining the potential for flexible parking requirements*, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 79, No. 1, s. 82–91.
- Europeiska kommissionen (1987). *Commission Proposal for a Council Directive supplementing the common system of value added tax and amending Directive 77/388/EEC – approximation of VAT rates*, COM(87) 321 final.
- Europeiska kommissionen. (2004). *Rapport om genomförandet av kommissionens meddelande om tillämpning av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag*, C(2004) 434.
- Europeiska kommissionen. (2016). *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt*, (2016/C 262/01), den 19 juli 2016.

- Europeiska kommissionen. (2018a). *Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller mervärdesskattesatser*, COM(2018) 20 final, den 18 januari 2018.
- Europeiska kommissionen. (2018b). *Mervärdesskatt: Mer flexibilitet när det gäller momsatserna, mindre byråkrati för småföretagen*. pressmeddelande den 18 januari 2018.
Tillgänglig: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-185_sv.htm.
- Faivre d’Arcier, B. & Lecler, Y. (2019). *Governing Carsharing as a Commercial or a Public Service? A Comparison Between France and Japan*. M. Finger, & M. Audouin (Red.), *The Governance of Smart Transportation Systems*.
- Firnborn, I. & Müller, M. (2011). *What will be the environmental effects of new free-floating carsharing systems? The case of Car2go in Ulm*, *Ecol. Econ.* 70, 2011, s. 1519–1528.
- Gaardsdal Rønnov, D., Eriksen, H.C., De Jager, J.R., Mikkelsen, J.S., Isaksen, K.E., Madsen, K. & Hansen, S.W. (2017). *Peer-to-Peer Car Sharing - Transitional Pathway or Gateway Drug?*
- Getaround. (2019). *Getaround becomes global carsharing leader with \$ 300 million acquisition of european platform Drivy*, pressmeddelande den 24 april 2019.
Tillgänglig: www.getaround.com/media/public/press/Getaround_Announces_300M_Acquisition_of_European_Platform_Drivy.pdf [2020-01-28].
- Gren, M. (2016). *Selektiva skatter och statsstöd*. *Svensk Skattetidning* 2016:1, s. 3–8.
- Haefeli, U., Matti, D., Schreyer, C. & Maibach, M. (2006). *Evaluation Car-Sharing*, Bundesamt für Energie BFE, September 2006.
- Haustein, S. & Nielsen, T. (2015). *Delebilisme: nye koncepter, brugersegmenter og effekter*. *Trafik & Veje*, 92 (no. 8).
- Hiselius, L. W. & Rosqvist, L. S. (2015). *Mobility Management campaigns as part of the transition towards changing social norms on sustainable travel behavior*. *Journal of Cleaner Production*, vol. 123, s. 34–41.
- Howe, E., & Jakobsen, F. (2019). *Global Scooter Sharing Market Report 2019*. unu. K2. (2018).

- Juschten, M., Ohnmacht, T., Thi Thao, V., Gerike, R. & Hössinger, R. (2017). *Carsharing in Switzerland: identifying new markets by predicting membership based on data on supply and demand*. *Transportation*, 46(4), s. 1171–1194.
- Katzev R. (2003). *Carsharing Portland: A new approach to urban transportation problem. Analysis of Social Issues and Public Policy* 3(1). s. 65–86.
- Kent, J.L. & Dowling, R. (2013). *Puncturing automobility? Carsharing Practices*, *Journal of transport Geography*, Vol. 32, s. 86–92.
- Khanna, A. & Venters, W. (2013). *The role of intermediaries in designing information infrastructures in strategic niches: the case of a sustainable mobility infrastructure experiment in Berlin*, *Proceedings of the 21st European Conference on Information systems*, Utrecht, Netherlands.
- KiM. (2015). *Carsharing in the Netherlands: Trends, user characteristics and mobility effects*. Netherlands Institute for Transport Policy Analysis.
- Klimatpolitiska rådet. (2019). *Klimatpolitiska rådets rapport 2019*. Tillgänglig: www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2019/09/kprrapport190426.pdf.
- KOMPIS. (2019). *Kompis, färdplanen*. Tillgänglig: <http://kompis.today/fardplanen/>.
- Kågeson, P. (2019). *Klimatmål på villovägar? En ESO-rapport om politiken för utsläppsminskningar i vägtrafiken*.
- Laine, A., Lampikoski, T., Rautiainen, T., Bröckl, M., Bang, C., Stokkendal Poulsen, N. & Kofoed-Wiuff, A. (2018). *Mobility as a Service and Greener Transportation Systems in a Nordic context*. *TemaNord* 2018:558.
- Langeland, O. & Julsrud, T. (2018). *Bildeling og framtidige mobilitetsløsninger*. Samferdsel. Tillgänglig: <https://samferdsel.toi.no/forskning/bideling-og-framtidige-mobilitetslosninger-article33814-2205.html> [2018-01-15].
- Le Beau, P. (2018). *General Motors jumps into peer-to-peer car sharing*. Tillgänglig: www.cnbc.com/2018/07/24/general-motors-jumps-into-peer-to-peer-car-sharing.html.

- Le Vine, S. (2011). *Strategies for personal mobility: A study of consumer acceptance of subscription drive-it-your car service*, PhD thesis, Imperial College London.
- Le Vine, S. (2012). *Car Rental 2.0 - Car club innovations and why they matter*.
- Le Vine, S. & Polak, J. (2019). *The impact of free-floating carsharing on car ownership: Early-stage findings from London*, Transport Policy 75, 2019, s. 119–127.
- Ledbury, M. (2007). *Quick Hits 4. Car clubs*. Environmental Change Institute, University of Oxford.
- Lempert, R., Zhao, J. & Dowlatabadi, H. (2019), *Covenience, savings or lifestyle? Distinct motivations and travel patterns of one-way car-sharing members in Vancouver, Canada*. Transportation Research part D, Volume 71, June 2019, s. 141–152.
- Linders, A. (2015). *Beskattningsland*.
- Ljungberg Toulson, C. & Mattsson, C. (2018). *Framtidens mobility management – från beteende- till normförändring*.
- Loose, W. (2010). *The state of European car-sharing. Final report D 2.4 package 2*. Bundesverband carsharing. Momo car-sharing – More options for energy efficient mobility through car-sharing.
- Lyon Parc Auto. (2017). *Mobilités partagées: les atouts Lyonnais*. LPA Magazine. Tillgänglig: www.lpa.fr/wp-content/uploads/2017/11/MOBART-n7.pdf.
- Magne Skjelvik, J., Erlandsen, A. & Haavardsholm, O. (2017). *Environmental impacts and potential of the sharing economy*. TemaNord 2017:554.
- Martin, E. & Shaheen, S. (2011). *Greenhouse Gas Emission Impact of the Carsharing in North America*, IEEE Transactions on Intelligent Transport Systems, Vol. 12, No. 4, s. 1074–1086.
- Martin, E. & Shaheen, S. (2016). *Impacts of Car2go on Vehicle Ownership, Modal Shift, Vehicle Miles Traveled, and Greenhouse Gas Emissions: An Analysis of Five North American Cities*. Transportation Sustainability Research Center, Berkely, CA.

- Meelen, T., Frenken, K. & Hobrink, S. (2019). *Weak spots for car-sharing in The Netherlands? The geography of sociotechnical regimes and the adoption of niche innovations*. Energy Research & Social Science, 52, s. 132–143.
- Mervärdesskattekommittén (2011). *Guidelines resulting from the 92nd meeting of 7-8 December 2010, document B – taxud.c.1* (2011) 1235994 689.
Tillgänglig: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/guidelines-vat-committee-meetings_en.pdf.
- Millard-Ball, A., Murray, G., Ter Schure, J., Fox, C. & Burkhardt, J. (2005). *Car-sharing: Where and how it succeeds*. Transportation Research Board.
- Ministère de la Transition écologique et solidaire. (2019). *Autopartage en France*. Tillgänglig: www.ecologique-solidaire.gouv.fr/autopartage-en-france [2019-09-11].
- Miramontes, M., Pfertner, M., Sharanya Rayaprolu, H., Schreiner, M., & Wulfhorst, G. (2017). *Impacts of a multimodal mobility service on travel behavior and preferences: user insights from Munich's first Mobility Station*. Transportation, 44, s. 1325–1342.
- Mobility. (2019a). *Mobility is still growing*, pressmeddelande den 2 april 2019.
Tillgänglig: www.mobility.ch/fileadmin/files/meta/media/media_releases/20190402-Media-release-Mobility-annual-result-2018.pdf.
- Mobility. (2019b). *Mobility offers Jaguar, Land Rover & Co.*, pressmeddelande den 28 maj 2019.
Tillgänglig: www.mobility.ch/fileadmin/files/meta/media/media_releases/20190528-Media-release-Mobility-offers-Jaguar-Landrover.pdf.
- Mobility. (2019c). *Catch a Car is now Mobility Go*, pressmeddelande den 5 juni 2019.
Tillgänglig: www.mobility.ch/fileadmin/files/meta/media/media_releases/20190605-Media-release-Catch_a_Car-now-Mobility-Go.pdf.
- Mobility. (2019d). *Mobility tests Tesla*, pressmeddelande den 16 december 2019.
Tillgänglig: www.mobility.ch/fileadmin/files/meta/media/media_releases/20191216-Media-release-Mobility-tests-tesla.pdf.

- Münzel, K., Boon, W., Franken, K., & Vaskelainen, T. (2017). *Car-sharing business models in Germany: characteristics, success and future prospects*.
- Münzel, K., Boon, W., Frenken, K., Blomme, J., & van der Linden, D. (2019). *Explaining carsharing supply across Western European cities*. International Journal of Sustainable Transportation.
- Nabobil. (2019). *Verdens største bildelingsaktør Getaround kjøper Nabobil.no for over 100 millioner NOK*.
Tillgänglig: <https://blogg.nabobil.no/blog/getaround> [2019-09-27].
- Namuzo, M. & Dowlatbadi, H. (2018). *Vehicle ownership reduction: A comparison of one-way and two-way carsharing systems*, Transport Policy 64, 2018, s. 38–50.
- Naturvårdsverket. (2018). *Styrmedel för ett transporteffektivt samhälle*, PM 2018-01-31, Ärendenr: NV-03775-17.
- Naturvårdsverket. (2019a). *Förslag till regeringen från myndigheter i samverkan, Underlag till den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2019*, rapport 6864.
- Naturvårdsverket. (2019b). *Textilsmart*.
Tillgänglig: www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Konsumtion-och-produktion/Hallbara-textilier/Textilsmart/ [2020-01-28].
- Naturvårdsverket. (2019c). *Report for Sweden on assessment of projected progress*, March 2019.
- Naturvårdsverket. (2020). *Översyn av åtgärdsprogram för luftkvalitet, Redovisning av ett regeringsuppdrag*, skrivelse 2020-02-19, ärende dnr NV-02575-19.
- Nehrke, G. (2019). *Mobility behaviour in different car sharing variants*. Presentation från webinarium den 15 mars 2019.
Tillgänglig: https://share-north.eu/assets/uploads/sites/2/2019/03/2_Impact-of-Carsharing-on-User-and-Mobility-Behaviour_BCS_Gunnar-Nehrke.pdf.
- OECD (2017). *The macroeconomics of the circular economy transition: A critical review of modelling approaches*, Working Party on Resource Productivity and Waste, Environment directorate, ENV/EPOC/WPRPW/WPIEEP(2017)1/FINAL.

- Ohnmach, T. (2017). *Car Sharing (CS) in Switzerland (CH)*. Presentation från Basel Sustainability Forum den 15 september 2017. Tillgänglig: <https://bsf-2.sciforum.net/>.
- Olsen, M., & Rettig, M. (2000). *Evaluering af carsharing i Danmark*. Miljøstyrelsen.
- Olsson, L. & Schnurr, M. (2018). *Regelverksinnovation för P2P bil-delning i Sverige*. Position Paper. RISE.
- Oosterhuis, F., Rayment, M., Varma, A., Jantzen, J., van der Woerd, H., Mudgal, S., Tinetti, B., Gerdes, H., Neubauer, A., Stocker, A., Dodoková, A. & Greño, P. (2008). *The use of differential VAT rates to promote changes in consumption and innovation, Final report den 25 juni 2008*, Report Commissioned by European Commission. DG Environment.
- Persson Österman, R. & Öberg, J. (2002). *Mervärdesskatt på skidliftar – upp eller ned för backen?* Skattenytt 2002, s. 230.
- Persson, M., Hult, C. & Larsson, M.-O. (2019). *Transportstudien 2019 – Analys av åtgärder för en hållbar transportsektor*, Rapport C 450. IVL Svenska Miljöinstitutet.
- Phillips, S. (2019). *Carsharing Market & Growth Analysis 2019*. Tillgänglig: <https://movmi.net/carsharing-market-growth-2019/>.
- Reuters. (2018). *Paris ends Autolib electric car sharing contract with Bolloré*, 21 juni 2018. Tillgänglig: www.reuters.com/article/us-france-autos-autolib/paris-ends-autolib-electric-car-sharing-contract-with-bolloré-idUSKBN1JH2CM.
- Rydén, C. & Morin, E. (2005). *Mobility services for Urban Sustainability: Environmental Assessment*. Report WP 6. Trivector Traffic AB.
- Sandberg Nilsson, A. & Westfahl, L. (2019). *Rätt moms 2019*.
- Sarasini, S. & Langeland, O. (2017). *Business model innovation for car sharing and sustainable urban mobility*. The 8th International Sustainability Transitions Conference 18–21 June 2017, Gothenburg, Sweden.
- Scania. (2019). *Med konceptet NXT tar Scania stadstransporter till en ny nivå*, pressmeddelande den 10 juni 2019. Tillgänglig: <https://news.cision.com/se/scania/r/med-konceptet-nxt-tar-scania-stadstransporter-till-en-ny-niva,c2836741>.

- Seattle Department of Transportation (2014). *2013 Seattle free-floating car share pilot program report*.
- Shaheen, S., Chan, N., Bansal, A. & Cohen, A. (2015). *Shared Mobility – a sustainable and technologies workshop, Definitions, Industry Developments, and Early Understanding*, Transport Sustainability Research Center, UC Berkely.
- Shaheen, S. & Cohen, A. (2007). *Growth in worldwide carsharing: an international comparison*, Transportation Research Record, Vol. 1992, s. 81–89.
- Shaheen, S. & Cohen, A. (2013). *Carsharing and Personal Vehicle Services: Worldwide Market Developments and Emerging Trends*, *International Journal of Sustainable Transportation*, Vol. 7, No.1, 2013, s. 8.
- Shaheen, S., Cohen, A. & Chung, M. (2009). *North American car-sharing: 10 year retrospective*. Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board, Vol. 2110.
- Shaheen, S., Cohen, A. & Jaffee, M. (2018a). *Innovative Mobility: Carsharing Outlook Carsharing Market Overview, Analysis, and Trends, Winter 2018*. UC Berkeley: Institute of Transportation Studies (UCB).
- Shaheen, S., Cohen, A. & Jaffee, M. (2018b). *Innovative Mobility: Carsharing outlook, Carsharing Market Overview, Analysis, and Trends, Spring 2018*. Transportation Sustainability Research Center, University of California, Berkeley.
- Shaheen, S., Cohen, A. & Farrar, E. (2019). *Carsharing's Impact and Future*, Transportation Sustainability Research Center, Volume 4, s. 87–120.
- Shaheen, S., Mallery, M. & Kingsley, K. (2012). *Personal vehicle sharing services in North America*. Research in Transportation Business & Management.
- Shaheen, S., Martin, E. & Bansal, A. (2018). *Peer-to-peer (P2P) Car-sharing: Understanding early markets, social dynamics and behavioral impacts*, UC Berkeley Research reports, University of California, Transportation Center, March 2018.

- Shaheen S., Meyen, M. & Wiprywski, K. (2003). *U.S. shared – use Vehicle Survey findings on carsharing and station car growth: Obstacles and opportunities*. Journal of the Transportation Research board 1841:90–98.
- Shaheen, S., Sperling, D. & Wagner, C. (1998). *Carsharing in Europe and North America: Past, Present and Future*. Transportation Quarterly, 52(3), 35–52.
- Share Now. (2019). *Important update – Service Ending February 29th*. Tillgänglig www.share-now.com/us/en/important-update/ [2020-01-28].
- Skatteverket. (2020). *Rättslig vägledning, sidan Personbefordran*. Tillgänglig: www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.3/339625.html.
- Sloman, L., Cairns, S., Newson, C., Anable, J., Pridmore, A. & Goodwin, P. (2010). *The Effects of Smarter Choice Programmes in the Sustainable Travel Towns*, Report to the Department for Transport.
- Sochor, J., Karlsson, M. & Strömberg, H. (2016). *Trying Out Mobility as a Service: Experiences from a Field Trial and Implications for Understanding Demand*. Transportation Research Record Journal of the Transportation Research Board, 2542, s. 57–64.
- Statens institut för kommunikationsanalys (2005). *Den samhällsekonomiska kalkylen*, SIKA, rapport (2005:5).
- Steer. (2019). *Car Club Annual Survey for London – summary*. Tillgänglig: <https://como.org.uk/wp-content/uploads/2019/11/CoMoUK-InfoGraphics-2018-London-FINAL.pdf>.
- Steer Davies Gleave. (2018). *Summary: Carplus Annual Survey of Car Clubs in London 2016-17*. Hämtat från <https://como.org.uk/shared-mobility/shared-cars/Why/>.
- Steorn, N. & Goldmann, M. (2017). *Bilpoolsboom så går det till!* Förändringsförslag för ökad bildelning och snabbare omställning till en fossiloberoende fordonsflotta.
- Suiker, S. & van den Elshout, J. (2013). *Effectmeting inyproductie Car2Go in Amsterdam*, Konferensbidrag Nationaal Verkeerskundecongres 2013.

- Sunfleet. (2019). *1-2-3 Medlemsregistrering*. Tillgänglig: www.sunfleet.com/.
- Svenska miljöinstitutet (2016). *Bilpoolsdefinition – förslag till nationella kriterier och möjliga användningsområden*, IVL, Nr C 290, november 2016.
- Sveriges kommuner och landsting & Trafikverket (2010). *Hållbart resande i praktiken: Trafik- och stadsplanering med beteendepåverkan i fokus*.
- Terama, E., Peltomaa, J., Rolim, C., & Baptista, P. (2018). *The Contribution of Car Sharing to the Sustainable Mobility Transition*. *Transfers: Interdisciplinary Journal of Mobility Studies*, vol. 8, s. 113–121.
- Terra, B. & Kajus, J. (2018). *Commentary – A Guide to the Recast VAT Directive*. IBFD online.
- Trafikanalys. (2016). *Nya tjänster för delad mobilitet*, Rapport 2016:15.
- Trafikanalys. (2018a). *Perspektiv på resor och möjligheter att resa*, Rapport 2018:17.
- Trafikanalys. (2018b). *Åtgärder för minskad risk för terrorkörningar*, Rapport 2018:5.
- Trafikverket. (2010). *Bilpooler – och kollektivtrafik – internationella exempel på samarbetsformer*. Publikationsnr: 2011:043.
- Trafikverket. (2012). *Styrmedel för ett effektivare transportsystem*, Rapport 2012:106.
- Trafikverket. (2013). *Vägen framåt för svenska bilpooler*. Rapport 2013:62.
- Trafikverket (2019). *Åtgärder för ökad andel godstransporter på järnväg och med fartyg – redovisning av regeringsuppdrag*. Publikationsnr: 2019:140.
- Transportstyrelsen. (2009). *Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om parkeringstillstånd för rörelsehindrade* (TSFS 2009:73).
- Transportstyrelsen. (2014). *Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2014:58) om upphävande av Trafiksäkerhetsverkets föreskrifter (TSVFS 1987:13) om undantag för boende inom visst område från lokala trafikföreskrifter om förbud att parkera (boendeparkeringstillstånd)*.

- Transportstyrelsen. (2015). *Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om lokala trafikföreskrifter m.m.* (TSFS 2015:60).
- Transportstyrelsen. (2019). *Vilka regler gäller för elscootrar?*, 28 maj 2019.
Tillgänglig: www.transportstyrelsen.se/sv/Press/Debattartiklar1/eldrivna-sparkcyklar--vad-galler/.
- Trivector (2015). *Trafikeffekter av nya former av bilanvändning*. Möjliga effekter i Stockholm. Rapport 2015:108.
- Trivector Traffic (2018). *Framtidsanalys för morgondagens resor och transporter i svenska städer*, rapport 2018:63.
- Turo. (2018). *Turo launches in the United Kingdom*, den 24 september 2018.
Tillgänglig: <https://turo.com/blog/news/turo-launches-in-the-united-kingdom-2> [2020-01-28].
- Wappelhorst, S., Dobrzinski, J., Graff, A., Steiner, J. & Hinkeldein, D. (2015). *Flexible Carsharing – Potential for the Diffusion of Electric Mobility*. Fornahl, & M. Hülsmann (Red.), Markets and Policy Measures in the Evolution of Electric Mobility.
- Viktorsson, C. & Lindelöw, D. (2019). *Omvärldsanalys av transportmönster och beteenden till följd av ny mobilitet och dess effekter på transportsektorns klimatutsläpp*. Sweco Society.
- Wittwer, R. & Hubrich, S. (2018). *Free-Floating Carsharing Experiences in German Metropolitan Areas*. Transportation Research Procedia 33, 2018, s. 323–330.
- Vy (2019). *Nå er NSBs bybiler her*, pressmeddelande den 3 januari 2019. Tillgänglig: www.vy.no/vygruppen/presse-og-nyheter/pressemeldinger/na-er-nsbs-bybiler-her.
- Vägverket. (2003). *Gör plats för svenska bilpooler! Definition, strategi, potentialer och effekter samt IT-lösningar på den svenska marknaden*. Publikationsnr: 2003:88.
- Åkerman, J. & Nyblom, Å. (2014). *Kunskapssammanställning om bilpooler, bostadsparkering och attityder till delat bilägande*, 2014, Fms – avdelningen för miljöstrategisk analys, Institutionen för hållbar utveckling, miljövetenskap och teknik, Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad, KTH, Stockholm.

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

- SOU 2005:51 *Bilen, biffen, bostaden, Hållbara laster – smartare konsumtion.*
- SOU 2005:57 *Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?*
- SOU 2006:109 *Ett enhetligt sanktionssystem för felparkering.*
- SOU 2008:125 *En reformerad grundlag.*
- SOU 2013:84 *Fossilfrihet på väg.*
- SOU 2016:85 *Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter.*
- SOU 2017:22 *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi.*
- SOU 2019:17 *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling.*

Departementsserien

- Ds K 1984:1 *Boendeparkering på gatumark.*
- Ds 2002:51 *Mervärdesskatten på ekologiska livsmedel.*

Propositioner

- Proposition 1979/80:34 *Om försök med boendeparkering på gatumark m.m.*
- Proposition 1984/85:14 *Om boende- och nyttoparkering på gatumark.*
- Proposition 1985/86:1 *Med förslag till ny plan- och bygglag.*
- Proposition 1990/91:117 *Om en ny kommunallag.*
- Proposition 1991/92:50 *Om sänkning av mervärdesskatten på vissa varor och tjänster.*
- Proposition 1992/93:210 *Om ny ordningslag m.m.*
- Proposition 1997/98:56 *Transportpolitik för en hållbar utveckling.*
- Proposition 1997/98:63 *En reformerad yrkestrafiklagstiftning.*
- Proposition 2000/01:95 *Lag om vägtrafikregister, m.m.*

- Proposition 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter.*
- Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*
- Proposition 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag.*
- Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 22.*
- Proposition 2012/13:83 *Bosättningskravet vid biluthyrning.*
- Proposition 2016/17:146 *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*
- Proposition 2016/17:171 *En ny kommunallag.*
- Proposition 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018.*
- Proposition 2017/18:16 *Mervärdesskatt vid omsättning som avser fartyg samt deklarationstidpunkt i vissa fall.*
- Proposition 2018/19:73 *Extra ändringsbudget för 2019 – Sänkt mervärdesskatt på elektroniska publikationer.*
- Proposition 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020, Ekonomisk jämställdhet (bil. 3).*
- Proposition 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020, utgiftsområde 20 och utgiftsområde 22.*
- Proposition 2019/20:65 *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.*

Regeringens skrivelse

- Regeringens skrivelse 2017/18:238 *En klimatstrategi för Sverige.*

Regeringsbeslut m.m.

- Regeringen. (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statens energimyndighet*, regeringsbeslut den 12 december 2015.
- Regeringen. (2016). *Regeringen startar samverkansprogram för nästa generations resor och transporter.*
Tillgänglig: www.regeringen.se/artiklar/2016/05/regeringen-startar-samverkansprogram-for-nasta-generations-resor-och-transporter/ [2020-01-20].
- Regeringen. (2017). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Naturvårdsverket*, regeringsbeslut den 21 december 2017.

- Regeringen. (2019a). *Uppdrag att genomföra informations- och kunskapshöjande insatser inom områdena Mobilitet som en tjänst respektive Medborgar- och trafikantinformation för ökad trafik-säkerhet i vägtrafiken*. Regeringsbeslut den 21 mars 2019, dnr N2019/01343/TIF N2018/04033/TIF.
- Regeringen. (2019b). *Uppdrag att genomföra informations- och kunskapshöjande åtgärder inom området omställning av transport-systemet till fossilfrihet*. Regeringsbeslut den 21 mars 2019, N2019/01344/TS.
- Regeringen. (2019c). *Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige*, dir. 2019:48.
- Regeringen. (2019d). *Uppdrag att utreda behov av förenklade regler för eldrivna enpersonsfordon*, dnr I2019/02588/TM. Regeringsbeslut 2019-10-03.
- Regeringen. (2020). *Tuffare miljökrav på myndigheters bilar*, pressmeddelande den 3 december 2019 från Infrastrukturdepartementet.
Tillgänglig: www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/tuffare-miljokrav-pa-myndigheters-bilar/.

Rättsfall m.m.

Högsta förvaltningsdomstolen

- RÅ 1977 ref. 55.
RÅ 2009 not. 160.
HFD 2014 ref. 57.

EU-domstolen

- C-72/91 *Slovan Neptun*, den 17 mars 1993, ECLI:EU:C:1993:97
C-83/99 *Kommissionen mot Spanien*, den 18 januari 2001, ECLI:EU:C:2001:31.
C-109/02 *Kommissionen mot Tyskland*, den 23 oktober 2003, ECLI:EU:C:2003:586.
C-3/09 *Erotic Center*, den 18 mars 2010, ECLI:EU:C:2010:149.

C-155/12 *RR Donnelley Global Turnkey Solutions Poland*, den 27 juni 2013, ECLI:EU:C:2013:434.

C-262/12 *Association Vent de colère! m.fl.*, den 19 december 2013, ECLI:EU:C:2013:851.

C-518/13 *Eventech*, den 14 januari 2015, ECLI:EU:C:2015:9.

Skatterättsnämnden

Skatterättsnämndens förhandsbesked den 10 december 2019, dnr 38-19/I.

Trafikverket

Trafikverkets beslut 2019, TRV 2019/14993.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsens beslut 2014-02-11, TSV 2013-2214.

Övrigt

Bilsvar. Tillgänglig: www.bilsvar.se/.

Eurostat. (2019). Tillgänglig: <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

Geetze im internet. Tillgänglig: www.gesetze-im-internet.de/.

Legifrance. Tillgänglig: www.legifrance.gouv.fr.

SCB, statistikdatabasen, inkomster och skatter 2018.

Tillgänglig: www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/inkomster-och-skatter/.

Svenska Akademiens ordböcker. Tillgänglig: <https://svenska.se/>.

U.S. Census Bureau. (2019).

Tillgänglig: www.census.gov/popclock/.

Kommittédirektiv 2018:93

Utredning om åtgärder för att främja bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster

Beslut vid regeringssammanträde den 30 augusti 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag om hur bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster ska kunna främjas (härefter bilpoolstjänster). Huvudmotivet är att stimulera till en cirkulär ekonomi med mer resurseffektiva persontransporter.

Utredaren ska i första hand undersöka förutsättningarna för en reducerad mervärdesskattesats på sådant tillhandahållande av bil, motorcykel och moped mot betalning som sker genom s.k. bilpool. Utredaren ska analysera och ta ställning till om sänkt mervärdesskatt på bilpoolstjänster är förenligt med EU-rätten. Om utredaren bedömer att en ordning med sänkt skattesats på bilpoolstjänster är möjlig ska utredaren lämna lagförslag om detta.

Om en sådan ordning inte är möjlig ska utredaren i andra hand undersöka andra sätt att främja bilpooltjänster än inom ramen för skattesystemet. Utredaren ska i denna del närmare analysera förslaget av Utredningen cirkulär ekonomi i betänkandet Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi (SOU 2017:22) om att öka tillgängligheten till bilpooler. Om det bedöms lämpligt ska utredaren lämna förslag om detta.

Utredaren ska undersöka i vilken utsträckning förslagen kan bidra till minskade vägtrafikvolym, ökad effektivitet i transportsystemet och minskade utsläpp. En analys ska även göras av substitutions-

effekterna, såsom effekterna på resandet i kollektivtrafiken. De samlade samhällsekonomiska effekterna ska beskrivas och bedömas.

Utredaren ska avgränsa och definiera begreppet bilpoolstjänst utifrån vilken verksamhet som bör gynnas och vilken tjänst som ska omfattas för att uppnå mer resurseffektiva transporter. Utredaren ska även överväga vilka krav som ska ställas i fråga om de fordon som används i en sådan bilpoolstjänst.

Utredaren ska analysera och redovisa effekterna för transportsektorn och andra berörda branscher.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 december 2019.

Bakgrund

Det är angeläget att produkter och råvaror används på ett effektivt och hållbart sätt. Ett varaktigt användande och en ökad nyttjandegrad av redan tillverkade produkter bör främjas. Därmed minskar konsumtionens negativa miljöeffekter och förutsättningar för hållbar tillväxt skapas. Det är därför viktigt att utveckla en cirkulär ekonomi. Klimatfrågan är en av regeringens högst prioriterade frågor. Den 15 juni 2017 beslutade riksdagen om regeringens proposition Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (prop. 2016/17:146). I propositionen är en särskild prioritet att få ned transporternas utsläpp som står för en tredjedel av alla utsläpp i Sverige.

Cirkulär ekonomi handlar på en övergripande nivå till stor del om effektivare användning av naturresurser, resurseffektivitet, dvs. att få ut mycket nytta per insatt resurs. Ett sätt att optimera resursutnyttjande är att cirkulera produkter, komponenter eller material med så högt nyttjande som möjligt. Trafiksektorn och inte minst personbilstrafiken har stor potential för resurseffektivisering. En åtgärd för ökad nyttjandegrad av fordonsparken och hållbar mobilitet är att främja hyra av fordon.

De senaste åren har nya affärsmodeller vuxit fram som möter nya marknader med ökande efterfrågan på begagnade varor och på hyra av varor. Olika internetplattformar möjliggör också för människor och företag att t.ex. samäga produkter eller hyra ut produkter när de inte används. Här finns nya, smarta och innovativa resurseffektiva marknader med potential till både tillväxt, sysselsättning och en miljövänlig samhällsekonomi.

En cirkulär ekonomi

Regeringen arbetar kontinuerligt för att främja en cirkulär ekonomi. Bland annat sänktes mervärdesskatten på mindre reparationer från 25 till 12 procent 2017.

Regeringen tillsatte dessutom 2016 en särskild utredning med uppdrag att analysera och föreslå styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi. Utredningen antog namnet Utredningen cirkulär ekonomi.

Utredningen cirkulär ekonomi konstaterade i sitt betänkande, *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi* (SOU 2017:22), att transporter står för en betydande del av hushållens utgifter liksom av samhällets energi- och resursanvändning. Dagens bilpark används ineffektivt då den genomsnittliga bilen används endast en bråkdel av tiden och har låg energieffektivitet. Utredningen bedömde åtgärder för ökad nyttjandegrad som prioriterat. Utredningen föreslog kriterier för allmänt tillgängliga bilpoolsfordon som efter prövning av Transportstyrelsen skulle kunna registreras som allmänt tillgängligt bilpoolsfordon. Vidare föreslog utredningen att kommuner ges möjlighet att upplåta gatumark som bilpoolspartering genom lokala trafikföreskrifter.

Utredningen fann att effekterna av bilpooler kan delas upp i två huvudområden: energi- och klimateffekter samt resurseffektivitet och ytanvändning. Enligt utredningen visar de flesta studier att bilpooler ger energi- och klimateffekter utifrån två nyckelfaktorer: mer energieffektiva bilar och minskade körsträckor. Utredningen konstaterade även att när det gäller resurseffektivitet gör bilpooler att färre bilar används mer intensivt och färre bilar behöver produceras, vilket medför en effektivare användning av naturresurser.

Uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag om hur bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster ska kunna främjas. Huvudmotivet är att stimulera till en cirkulär ekonomi med mer resurseffektiva persontransporter.

Den särskilda utredaren ska i första hand undersöka förutsättningarna för en reducerad mervärdesskattesats på sådant tillhållande av bil, motorcykel och moped mot betalning som sker

genom s.k. bilpool. En central fråga som utredaren ska analysera är om en sänkt mervärdesskattesats på bilpoolstjänster är förenligt med EU-rätten. Det gäller inte minst mervärdesskattedirektivet och EU:s regler om statsstöd. Utredaren ska följa det pågående arbetet med de föreslagna ändringarna av mervärdesskattedirektivet vad gäller skattesatser¹. Med utgångspunkt i den genomförda analysen ska utredaren ta ställning till om mervärdesskattesatsen kan sänkas för bilpoolstjänster. Om utredaren bedömer att en ordning med sänkt skattesats på bilpoolstjänster är möjlig, ska utredaren lämna de författningsändringar, inklusive ändringar i det skatteadministrativa regelverket och i andra regelverk, som bedöms nödvändiga.

Om en sänkt mervärdesskattesats inte är möjlig, ska utredaren i andra hand undersöka andra sätt att främja bilpooltjänster än inom ramen för skattesystemet. Utredaren ska i denna del närmare analysera förslaget av Utredningen cirkulär ekonomi i betänkandet Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi (SOU 2017:22) om att öka tillgängligheten till bilpooler. Om det bedöms lämpligt ska utredaren lämna förslag om detta.

I utredarens uppdrag ingår även att redogöra för hur marknaden för bilpooler ser ut i Sverige och i andra relevanta länder. Utredaren ska undersöka i vilken uträkning förslagen kan bidra till ökad resurseffektivitet i transportsystemet, minskade vägtrafikvolymerna och minskade utsläpp. Vidare ska nödvändiga substitutionseffekter analyseras, såsom effekterna på resandet med kollektivtrafiken.

Utredaren ska avgränsa och definiera begreppet bilpoolstjänst utifrån vilken verksamhet som bör gynnas och vilken tjänst som ska omfattas för att uppnå mer resurseffektiva transporter. I fråga om sänkt mervärdesskattesats för bilpoolstjänster är en förutsättning att det går att definiera och avgränsa tjänsten bilpool mot exempelvis traditionell uthyrning, leasing och sådant samägande eller delande av bil, motorcykel och moped som inte är allmänt tillgängligt. Definitionen av bilpoolstjänst ska utformas så att så olika former av bilpoolstjänster främjas samtidigt som konkurrenssnedvridningar undviks. Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenser av olika avgränsningar och definitioner av bilpoolstjänst.

Utredaren ska även överväga vilka krav som ska ställas i fråga om de fordon som tillhandahålls av en bilpool vars bilpoolstjänst ska om-

¹ Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system vad gäller mervärdesskattesatser, COM(2018) 20.

fattas. En utgångspunkt bör vara att premiera miljöanpassade fordon med låga koldioxidutsläpp.

Utredaren ska kartlägga de risker för kringgåenden som en sänkt mervärdesskatt på bilpoolstjänster kan medföra. Författningsförslagen ska utformas så att det blir lätt att följa lagen, liksom att kontrollera att den följs.

När det gäller en sänkt mervärdesskattesats ska även frågan om lämplig skattesatsnivå analyseras. Som en förutsättning för valet av lämplig skattesats gäller mervärdesskattelagens nuvarande struktur med tre nivåer med en normalskattesats (25 procent) och två reducerade skattesatser (12 och 6 procent).

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa offentligfinansiella effekter, samhällsekonomiska effekter, effekter för miljön såsom förväntade effekter på de berörda miljömålen och vilka effekter förslagen har för transportpolitisk måluppfyllelse av de alternativ som utreds. Vidare ska effekter på företagens administrativa börda och effekter för Skatteverket och andra myndigheter redovisas. Konsekvensanalysen ska göras i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innebär förslagen offentligfinansiella kostnader ska lämpliga finansieringsförslag lämnas.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 18 december 2019.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:68

Tilläggsdirektiv till Bilpoolsutredningen (Fi 2018:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 oktober 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag om hur bil-, motorcykel- och mopedpoolstjänster ska kunna främjas (dir. 2018:93). Enligt direktiven skulle uppdraget slutredovisas senast den 18 december 2019.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2020.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rutjtjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]