

Handläggare
Helene Carlsson
Telefon: 08 50828915

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2019-06-11, p. 22

Svar på skrivelse om elsparkcyklar, Emilia Bjuggren m.fl. (S)

Förvaltningens förslag till beslut

Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på skrivelsen.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Detta är ett svar på en skrivelse från Emilia Bjuggren m.fl. (S) till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Miljöförvaltningen delar synen att de frågor som skrivelsen tar upp är angelägna att följa och lämnar därvid en sammanställning av de uppgifter som i dagsläget finns tillgängliga för respektive fråga. Förvaltningen konstaterar dock att merparten av frågorna faller utanför nämndens ansvarsområde och förvaltningens expertområde och anser sig inte heller ha möjlighet att genomföra de omfattande utredningar som avsändarna önskar.

Miljöförvaltningen föreslår istället att staden i första hand uppmanar företagen att själva redovisa sitt arbete med miljömässig och social hållbarhet, inklusive arbetsvillkor, såväl i Sverige som längs sina leverantörskedjor runt om i världen.

Miljöförvaltningen delar avsändarnas åsikt att det är relevant att följa hur de nya mobilitetstjänsterna används, vilka resor de ersätter och hur det påverkar mobilitet och framkomlighet i staden. Om ett sådant utredningsuppdrag ges kan förvaltningen också åta sig att genomföra en resvaneanalys.

Bakgrund

På kort tid har en rad aktörer som ställer ut elsparkcyklar etablerat sig i Stockholm. Sparkcyklarna finns för medborgare och besökare att korttidshyra med hjälp av appar. I början av maj 2019 fanns i Stockholm fyra olika aktörer på elsparkcykelmarknaden: Voi, Lime, Tier och Glyde. Aktörerna erbjuder tillsammans två tusen elsparkcyklar. Dessutom finns aktörer som erbjuder cyklar och elmopeder som går att hyra på liknande sätt. Ytterligare ett antal aktörer har på olika sätt, bl.a. i kommunikation med trafikkontoret, angivit att de avser etablera sig i Stockholm i närtid. Det är således sannolikt att utbudet ökat till dess att nämnden behandlar detta tjänsteutlåtande.

Flera av företagen som idag finns i Stockholm är aktiva i flera eller många städer i Europa och världen. Några har sitt säte i Sverige, en del i andra europeiska länder och andra i USA.

Elsparkcyklarna, mopederna och cyklarna bokas och låses upp direkt på plats vid fordonet. Bokningen avslutas, fordonet låses och lämnas åter när användaren nått sin destination. Detta brukar kallas "friflytande system". "Mikromobilitet" är ett samlingsbegrepp som börjat användas i vid bemärkelse för denna typ av fordon.

Explosionen av mikromobilitetstjänster sker parallellt i en lång rad städer i Europa, Amerika och Asien. Först ut var privata friflytande låncyklar.

De flesta av de företag som erbjuder friflytande mikromobilitetstjänster som hittills etablerat sig i Stockholm har tagit in många hundratals miljoner i riskkapital det senaste året.

Städernas sätt att hantera frågan skiljer sig åt, vissa välkomnar och omfamnar nya mobilitetstjänster och ändrar lagar för att möjliggöra de nya fordonstyperna. Andra reglerar och tecknar frivilliga överenskommelser eller rent av förbjuder vissa fordonstyper helt.

I Stockholm har trafikroteln bjudit in till rundabordssamtal med de privata aktörer som erbjuder elsparkcyklar. Samtalen har resulterat i en avsiktsförklaring med frivilliga åtaganden mellan staden och aktörerna.

Den 25 april 2019 godkände trafiknämnden ett förslag till samarbetsavtal med uppdrag till nämndens ordförande att skriva avtal med intresserade bolag. Genom avtalet förbinder sig bolagen bland annat att de inom två timmar från att de uppmärksammas på en olämpligt parkerad elsparkcykel ska flytta den. Trafikkontoret

förbinder sig å sin sida att ta fram omkring 300 så kallade "hotspots", platser trafikkontoret bedömer som lämpliga att ställa upp nyladdade elsparkcyklar på.

Ärendet

Emilia Bjuggren m.fl. (S) har lämnat en skrivelse till miljö- och hälsoskydds nämnden. Avsändarna önskar att nämnden tillsammans med trafiknämnden tar fram ett underlag som belyser effekterna av ett ökat användande av elsparkcyklar. Avsändarna vill att utredningen belyser frågeställningar såsom:

- hur länge håller cyklarna, hur många delar återanvänds på vilket sätt när elsparkcyklar går sönder, vad händer med de delar som inte återanvänds, var sker återanvändningen eller återvinningen
- hur mycket utsläpp som insamling, uppladdning och utställning av sparkcyklar genererar
- hur arbetsvillkoren ser ut för dem som plockar upp och laddar elsparkcyklarna
- vilka krav staden ska ställa på arbetsgivarna
- vilken typ av miljöpåverkan har batterierna och hur tillverkas de
- var elsparkcyklar tillverkas och hur villkoren och miljöhänsynen ser ut i dessa fabriker
- hur påverkar elsparkcyklar framkomligheten i staden, vilken typ av resande möjliggör de och vilken typ av framkomlighet hindrar de

Ärendets beredning

Av skrivelsen framgår att avsändarna önskar en samberedning av ärendet med trafiknämnden. Motsvarande skrivelse har emellertid inte lämnats till trafiknämnden varför ärendet endast underställs miljö- och hälsoskydds nämnden. Förvaltningen har dock samrått på handläggarnivå med trafikkontoret vid framtagande av detta tjänsteutlåtande.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen håller med om att det är önskvärt med en transparent redovisning från företagen i de frågor som skrivelsen berör. Samtidigt är det oerhört komplexa och krävande frågor som ställs där det är omöjligt för förvaltningen att lämna ett svar utan att först genomföra en omfattande utredning. Förvaltningen bedömer inte att den har möjlighet att ta de resurser anspråk som skulle krävas för att genomföra en utredning av sådan magnitud utan ett underliggande nämndbeslut eller budgetuppdrag. En sådan eventuell utredning skulle därtill kräva ett frivilligt offentligt engagemang

av olika uppgifter hänförliga till de aktuella företagens affärs- och driftsförhållanden som förvaltningen inte bedömer att nämnden har laglig grund att begära att ta del av. Dessutom faller merparten av frågorna utanför nämndens verksamhetsområde och förvaltningens expertkompetens och bör därför, om uppdrag ges, hanteras av andra facknämnder i staden.

Förvaltningen gör trots det ett försök att besvara de frågeställningar som berörs i skrivelsen nedan. Svaren bygger på uppgifter som lämnats vid olika publika sammanhang (t.ex. seminarier) där företrädare för företagen och förvaltningen närvarat samt uppgifter från media. Mer precisa och verifierade uppgifter tycks emellertid i dagsläget saknas.

Hållfasthet:

Flera av företagen hävdar att sparkcyklarnas utformning ständigt förbättras och görs allt mer hållbara. De väldigt korta livslängderna på en månad som figurerat i media (Först [DI digital](#), sedan en lång rad rewrites) anges vara historia och hänföras till den första generationen. Dessa sparkcyklar var enligt företagen tillverkade för vanliga konsumenter och inte anpassade till det betydligt hårdare slitaget som användning inom en delningstjänst medför.

Frågan om hållfasthet var uppe på det seminarium som miljöförvaltningen och trafikkontoret arrangerade gemensamt i april 2019 ([dokumentation från seminariet](#)). Representanter för Voi uppgav då att man nu är inne på sin nionde generation av sparkcyklar. Både Lime och Voi angav att man låter tillverka elsparkcyklarna i egen regi för att få robustare fordon som klarar det betydligt tuffare slitaget som användning inom friflytande delningstjänster medför. Vidare anger företagen att trasiga sparkcyklar i första hand lagas och när de inte kan lagas så långt som möjligt återanvänds som reservdelar.

Miljöförvaltningen har svårt att ta ställning till vad som borde vara en minsta acceptabel livslängd ur miljösynpunkt för delade elsparkcyklar, mer än att den bör vara betydligt högre än en månad. Det torde dessutom finnas stora ekonomiska incitament för bolagen att satsa på en utökad livslängd.

Omflyttning, inplockning och utställning av elsparkcyklar

Sparkcykelföretagen samlar varje natt in elsparkcyklarna för att ladda dem i syfte att det varje morgon ska finnas nyladdade och fungerande sparkcyklar utställda. I teorin betyder det att felaktigt uppställda/slängda sparkcyklar samlas upp minst en gång per dygn.

I praktiken är det emellertid sannolikt så att en del elsparkcyklar inte tas in. Det kan vara sparkcyklar som hamnat långt bort från alla andra, som av någon anledning inte längre är uppkopplade så att de har kontakt med systemet och därför inte kan hittas av insamlarna, som är slängda i vattendrag osv. Elsparkcyklar som lämnats bakom lås, t.ex. inne på stora arbetsplatser, på innergårdar m.m., blir inte heller insamlade.

Idag sköter frilansande insamlare, sk ”hunters” insamling, uppladdning och utställning av elsparkcyklar i sina egna fordon. Denna metod gäller åtminstone hos företagen Voi och Lime.

Det är självklart att företagen har en möjlighet att kräva eller tillhandahålla fossilfria fordon för denna insamling. Däremot ser inte förvaltningen hur staden lagligen skulle kunna kräva detta av företagen. Förvaltningen anser dock att staden bör uppmana och uppmuntra företagen att sköta insamlingen fossilfritt.

Eftersom det ligger i intresset hos dem som samlar in och ställer ut sparkcyklarna att få ihop många sparkcyklar på så kort tid som möjligt är det rimligt att anta att insamlingslogistiken är förhållandevis effektiv så länge inte allt för många ”hunters” tävlar om samma sparkcyklar i samma lägen.

Arbetsvillkor för ”hunters”

Insamling, uppladdning och utställning av elsparkcyklar sker i huvudsak av frilansande ”hunters”. Modellen liknar andra Gig-arbeten såsom frilansande cykelbud som levererar mat på sina egna cyklar t.ex. Foodora och UberEats, fixar-tjänster via plattformar som TaskRunner m.fl.

Frågan om vilka arbetsvillkor som i dagsläget gäller respektive vilka krav som staden kan och i så fall bör ställa på företagen faller emellertid utanför nämndens ansvarsområde och förvaltningens kompetensområde.

Tillverkning av batterier och av elsparkcyklar

Utvinning av batterimaterial för tillverkning av batterier som sedan slutligen hamnar i elsparkcyklar är en oerhörd komplex väv med leverantörskedjor som sträcker sig runt jordklotet.

Generellt kan sägas att av tillverkningen av batterier till elsparkcyklar inte torde skilja sig från tillverkning av andra laddbara batterier, t.ex. till datorer, mobiltelefoner, elbilar, elcyklar och andra laddbara apparater. Det finns därför all anledning för

friflytarföretagen att redovisa hur man arbetar för att säkerställa sociala hänsyn vid utvinning av batterimaterial och för att återanvända material vid hantering av uttjänta batterier. Detta på samma sätt som t.ex. klädföretag i allt högre grad bryr sig om arbetsvillkoren vid tillverkningen av kläder och de textilier de som används. Miljöförvaltningen skulle därför välkomna en öppen redovisning av hur företagen kontrollerar och säkerställer arbetsvillkoren i sina leverantörskedjor.

Det har gjorts flera reportage i media om elsparkcyklars hållfasthet och innehåll samt ursprung och villkor för tillverkning av batterier.

När det gäller sparkcyklarnas hållfasthet var företagen inte villiga att lämna ut några fakta och de uppgifter som cirkulerat i media härrör främst från anonyma f.d. anställda och investerare på sparkcykelföretagen m.fl. som uppger sig ha insyn i dessa förhållanden.

I Break-it redaktionens [reportage om batterierna i elcyklar](#) hade man i sin research om elcykelbatterierna hjälp av närmare 150 elcykelentusiaster och flera företag som reparerar elcykelbatterier. Reportaget rör förvisso elcyklar, men det är samma typ av battericeller som används i elsparkcyklar (och mycket annan laddbar elektronik)

En slutsats som redovisas i reportagen är att en del av elcykelföretagen inte vill, och i flera fall själva inte heller kan, redogöra för varifrån deras battericeller kommer. Än mindre kan de redogöra för arbetsvillkoren i sina leverantörskedjor, det vill säga vid utvinning av material till batterierna eller vid tillverkning av batterierna. När journalisterna själva köpte elcykelbatterier och plockade isär dem för att kontrollera vilka battericeller som verkligen fanns i elcykelbatterierna, visade sig hälften av företagens uppgifter vara felaktiga.

Enligt förvaltningens uppfattning är det svårt för staden och nämnden att såväl kontrollera som ställa krav avseende arbetsvillkor, ursprung och miljöhänsyn vid tillverkning av batterier och av elsparkcyklar utanför Stockholm. På samma sätt som staden inte kontrollerar leverantörskedjorna och tillverkningsförhållanden hos ett stockholmsföretags underleverantörer när det gäller andra produkter. Däremot kan staden givetvis uppmana företagen att öppet redovisa och låta tredjepartsverifiera hur man arbetar för att säkra bästa möjliga hantering.

Vilken typ av resor görs med elsparkcyklarna och hur påverkar elsparkcyklarna framkomligheten

Väldigt lite är känt om hur elsparkcyklarna i praktiken används. Några få undersökningar som genomförts av olika elsparkcykel-företag i andra delar av världen finns refererade i media.

En viktig fråga borde vara om elsparkcyklarna faktiskt bidrar till förbättrade resmöjligheter och mer miljömässigt hållbara resvanor. Det har de potential att göra om

- resor med bil ersätts,
- kollektivtrafiken avlastas på tider och linjer där den idag nått sitt kapacitetstak, eller
- om de gör kollektivtrafiken till ett attraktivare alternativ genom att erbjuda den saknade länken för första och/eller sista biten av en resa.

Företagen påstår att de har möjlighet att leverera detaljerad data om var cyklarna används. Det är emellertid data som kräver både datorkapacitet och hög specialistkompetens för att analysera och i dagsläget finns ingen möjlighet för trafikkontoret att ta emot, lagra och analysera denna typ av data.

Miljöförvaltningen menar att det vore välkommet om aktörerna själva genomför och publicerar analyser av när, var och hur mycket deras fordon används. Det kan t.ex. vara i form av kartor som visar användarintensitet på olika platser för olika tider i veckan och olika tider på dygnet (så kallade ”heatmaps”). Det skulle också kunna ske i form av nyckeltal/statistik, t.ex. antal resor/dag/månad, antal resor per fordon/dag/månad, genomsnittlig reslängd etc.

För att få bättre uppfattning om *vad* elsparkcyklarna används till, d.v.s. vilka resor, och hur motsvarande resa skulle gjorts om elsparkcykel inte funnits att tillgå krävs emellertid andra undersökningsmetoder så som enkäter med användare m.m.

Miljöförvaltningen anser att det skulle vara relevant för staden att låta genomföra användarundersökningar med syfte att få en bättre bild av nya mobilitetstjänsters roll i transportsystemet i Stockholm. För att få tillgång till användare av systemen behöver detta i så fall göras i samarbete med aktörerna. Förvaltningen har både kunskapen och erfarenheten av dylika undersökningar för att kunna utföra ett sådant uppdrag, givet att tillräckliga personella och finansiella resurser avsetts.

På längre sikt bör staden överväga att låta genomföra återkommande och tillräckligt omfattande resvaneundersökningar, gärna i samarbete med Region Stockholm/trafikförvaltningen, och då även inkludera mikromobilitetstjänster såsom elsparkcykel, elcykel och annat som kan vara aktuellt när undersökningarna genomförs. I dagsläget görs inte detta på grund av att traditionella metoder bedöms resurskrävande och därmed dyra i förhållande till kontorens nuvarande konsultbudgetar. Det gör det tyvärr det svårt att med någon större precision följa om, och i så fall hur och var, stockholmarnas resande förändras.

Miljöförvaltningen har genom sin omfattande internationella projektverksamhet även ett stort kontaktnät med städer, framförallt i Europa, men även inom bl.a. C40-initiativet. Flera andra städer brottas med liknande frågeställningar gällande friflytande mobilitetstjänster och här finns mycket att vinna på utbyte med andra. Förvaltningen har för avsikt att påbörja ett sådant utbyte inom ramen för det nya EU-projektet MEISTER som behandlades i MHN 2019-05-21.

Bilagor

1. Skrivelsen från Emilia Bjuggren m.fl. (S)
2. Samarbetsavtal elsparkcyklar (Dnr T2019-01231)