

Catch-MR

Cooperative Approaches to Transport Challenges in Metropolitan Regions

Erfarenheter från ett unikt samarbete kring hållbara transportlösningar



Om du är intresserad av att veta mer om det fortsatta utvecklingsarbetet välkommen att kontakta:



Per Kristersson,
GR
per.kristersson@grkom.se
0707- 35 51 71



Georgia Larsson,
Västra Götalandsregionen
georgia.larsson@vregion.se
0708- 504 411

Catch-MR.eu

GRkom.se

Inledning

Catch-MR är ett unikt initiativ för att främja hållbara transportlösningar. Tolv partners från sju europeiska storstadsregioner har under tre år utbytt erfarenheter och inspirerat varandra. Det gemensamma målet har varit att identifiera goda exempel hos storstadsregionerna och förstå vad som skapar framgång i ett bredare sammanhang. Arbetet har varit intensivt, diskussionerna många. I den här skriften kan du läsa om parternas gemensamma slutsatser. Låt dig inspireras!

Utvecklingsmotorer i Europa - Varför storstadsregioner?

Catch-MR startades för att identifiera hållbara lösningar på de utmaningar som Europas transportsystem står inför. Storstadsregionerna som samarbetat inom Catch-MR ligger likt ett pärlband från Europas norra strand till Adriatiska havet; Oslo, Göteborg, Berlin, Wien, Budapest, Ljubljana och Rom. De utgör alla tillväxtkärnor i en framväxande transportkorridor som förenar norra, centrala och södra Europa. En gemensam angelägenhet är rörlighet. Både mellan regionerna och inom respektive region. Rörligheten behöver stärkas. Det visar EUs vitbok *“Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system”* (2011).

Utmaningarna inom Europas transportsystem handlar om att minska belastningen på miljön, skapa trygghet i energiförsörjningen, öka storstadsregioners konkurrenskraft samt förbättra människors livskvalitet. Transportsystemen behöver bli effektivare och miljövänligare. Först då kan de bidra till uthållig tillväxt i Europa. Konkret handlar det om att minska trafikens negativa miljöeffekter såsom buller, lokala föroreningar, trafikstockningar, olyckor, infrastrukturella barriärer, förgiftad mark och inskränkningar gällande grönområden. Som tillväxtcentra och transportknutpunkter har storstadsregionerna mycket att vinna på en hållbar utveckling av transportsystemet. De är motorer i Europas utveckling och har kapacitet att planera, finansiera och implementera nya lösningar.

Samarbetet inom Catch-MR har gett resultat

Samarbetet inom Catch-MR har varit framgångsrikt och genererat stor kunskap om hållbara transportlösningar. Parterna är övertygade om att kunskapen kan bidra till att utveckla Europa. Slutsatser och rekommendationer sprids för att inspirera. Catch-MRs resultat manar lokala aktörer till fortsatt arbete för hållbara och konkurrenskraftiga lösningar. Resultaten torde också motivera nationella och europeiska aktörer att öka stödet till samverkansinitiativ i storstadsregioner. Slutsatserna i sin helhet presenteras i publikationen *”Moving people: Towards sustainable mobility in European metropolitan regions”*. Du hittar den på www.catch-mr.eu.

Catch-MR har fokuserat på gemensamma frågor

Erfarenhetsutbytet inom Catch-MR har utgått från att alla storstadsregioner har unika förutsättningar och därmed olika möjligheter och begränsningar. Det har dock inte hindrat parterna från att identifiera ett flertal gemensamma frågor och metoder som kommit att bli fokus i Catch-MR. Processen har underlättats av politikerna och regionala samarbetspartners bestämda avsikt att arbeta för hållbara transportlösningar.

Samarbetet inom Catch-MR har fokuserat på fyra områden:

- Minskad efterfrågan på transporter genom bättre samordning mellan markanvändning- och transportplanering.
- Trafikomställning genom en mer attraktiv kollektivtrafik.
- Ökad användning av tekniker som fokuserar på låga utsläpp inom både den privata trafiksektorn och kollektivtrafiken.
- Regional samverkan för att åstadkomma gemensamma överenskommelser för hållbar regional utveckling. Samspelet mellan kärna (storstad) och omland (funktionella delar) är centralt.

I det följande presenteras Catch-MRs slutsatser inom vart och ett av områdena.

Markanvändning- OCH transportplanering

Samhällets utveckling påverkar var människor väljer att bosätta sig. I takt med att tillgången till bilar har ökat, och därmed rörligheten, har många människor bosatt sig i stadens periferi. Utvecklingen har resulterat i utspridd bebyggelse, urban sprawl. Det är viktigt att förstå vilka drivkrafter som ligger bakom. Först då kan man skapa effektiva planeringsstrategier. Drivkrafterna bakom urban sprawl kan variera mellan olika storstadsregioner. Catch-MR har dock identifierat två drivkrafter som är generella:

- Människor väljer boende utifrån önskad livskvalitet såsom t ex boendeyta, omgivning och tillgänglighet.
- Kostnader för rörlighet kan vara högre i urban sprawl-områden än i regionkärnan. Skillnaden jämnas dock ut av högre boendekostnader vid centrala lägen.

Konsekvenserna av urban sprawl kan bli olika beroende på hur en storstadsregion är uppbyggd.

Stärk samverkan över administrativa gränser

Urban sprawl kommer att finnas kvar så länge infrastruktur som stödjer bilpendling fortsätter att utvecklas. Hur är det då möjligt för planerare att minska urban sprawl eller åtminstone dess negativa effekter? Catch-MR har tittat närmare på följande regionala strategier:

- Metropolitan Area Management Vienna-Lower Austria: Initiativ till effektiva samarbeten (t.ex. regionala projekt), ge stöd i kontroversiella frågor genom att medla och överbrygga mentala barriärer (påverkade av administrativa gränser).
- Göteborgsregionens kommunalförbund: Överenskommelse att ta ett gemensamt ansvar för att den regionala strukturen är långsiktigt hållbar. Lokalt sker det genom att Göteborg tar ansvar för sina delar av den regionala strukturen samt stödjer övriga kommuner att utveckla sina delar.
- Joint Spatial Planning Department Berlin-Brandenburg: Tillhandahålla en gemensam syn vid utarbetandet av regler och riktlinjer. Skapa förutsättningar för investeringar som ser till det funktionella istället för att låta administrativa gränser begränsa.

De regionala strategierna kan inte appliceras direkt från en region till en annan men de utgör inspirationskällor i utvecklingsarbetet.

Samordna riktlinjer för markanvändning och transportpolicy

Markanvändning- och transportplanering behöver integreras på ett bättre sätt. Det är en av Catch-MRs slutsatser. Utifrån goda exempel i storstadsregionerna har parterna identifierat följande nyckelfaktorer för framgångsrik integrering:

- Utforma en regional vision för markanvändning OCH transportpolicy
- Främja samverkan genom regionala styrelseformer
- Skapa brett deltagande för att nå samsyn
- Skräddarsy lösningar utifrån lokala förutsättningar

Storstadsregionerna rekommenderar att markanvändning- och transportplanering integreras inom hela storstadsregionen och inom alla relevanta sektorer. Framtida bebyggelse bör planeras nära transportknutpunkter och utmed kollektivtrafikleder för att skapa ett kollektivtrafiksystem som ger tillgång till alla funktionella delar i storstadsregionen. En viktig förutsättning för hållbar rörlighet är förtätning av bebyggelse. Varor och tjänster bör vara tillgängliga inom gång- och cykelavstånd. Det bör dessutom finnas tillräckligt med gröna och öppna ytor för att göra det offentliga rummet attraktivt. Städer behöver vara attraktiva att bo och arbeta i samt att förflytta sig igenom.

Trafikomställning till ökad andel kollektivtrafik

Storstadsregionerna växer. Fler människor väljer att bosätta sig och verka i storstadsregionerna vilket ställer krav på effektiv rörlighet. Förr skapades förutsättningar för rörlighet genom att fler vägar byggdes. Bilen kom att bli mer attraktiv än kollektivtrafiken även i fall där kollektivtrafiken var tillgänglig. Konsekvenserna ser vi idag i form av trafikstockningar och negativ miljöpåverkan. Dagens situation är inte hållbar. Hur kan vi skapa förutsättningar för ett effektivare transportsystem där varje trafikslag används där den gör bäst nytta?

Målet är att ställa om trafiken genom att erbjuda en mer attraktiv kollektivtrafik. Hur kan det då göras? Catch-MR har granskat lokala och regionala strategier för ökad användning av kollektivtrafiken och kommit fram till följande.

Samordna finansiering och genomförande

En av de främsta faktorerna som avgör kollektivtrafikens attraktivitet och användande är troligen finansieringen. En välfungerande kollektivtrafik förutsätter en långsiktig stabil finansiering.

Erfarenheter från Berlin-Brandenburg och Oslo-Akershus visar att en förenkling av finansierings- och ledningsstrukturen kan bidra till ett effektivare system samt hjälpa offentliga ägare att fatta strategiska beslut. I Berlin-Brandenburg har

transportmyndigheter och operatör(er) skiljts åt. I Oslo-Akershus har man satsat på att förenkla finansieringsmekanismer och prisstrukturer.

Finansieringspolicy för kollektivtrafik i storstadsregioner bör utformas strategiskt. Det är viktigt med långsiktiga och realistiska målsättningar som inte styrs av frågor för dagen. Subsidiaritet är en annan viktig aspekt, dvs. att hitta rätt administrativa nivå för beslut och administration kopplat till finansiering av kollektivtrafiken.

Förbättra knut- och bytespunkter

I de storstadsregioner där kollektivtrafiken fungerar väl är knut- och bytespunkter ett väsentligt inslag. I bästa fall ger de tillgång till en mängd olika typer av kollektivtrafik såsom regionalståg, lokaltåg, tunnelbana, bussar etc. men också till taxi och cyklar. Det främsta syftet med knut- och bytespunkter är snabba, bekväma och säkra byten. Ytterligare funktioner såsom affärer, restauranger, caféer och annan service hjälper dock till att öka attraktiviteten.

Knut- och bytespunkterna bör omfattas av ITS-lösningar (Intelligent trafikinformation) såsom reseinformationssystem som ger realtidsinformation. ITS-lösningar bidrar till ökad tillgänglighet och främjar därmed regionalt resande med kollektivtrafik.

Underlätta resor med flera färdmedel - kombinationsresor

Ett sätt att underlätta resor med flera färdmedel är att inrätta pendelparkeringar. Att ställa bilen vid en pendelparkering är ett alternativ till att ta bilen hela vägen. Pendelparkeringar bör därför ses som ett komplement till kollektivtrafiken. Vid val av placering, kapacitet och pris bör den aspekten vägas in. Pendelparkering kan avse olika fordon såsom bilar, mopeder och cyklar.

Överväg alternativa finansieringskällor - vägavgifter

Vägavgifter kan tjäna olika syften. Det kan t ex handla om finansiering och/eller trafikminskning. Syftet avgör vilken prisstruktur som är bäst lämpad. Införandet av vägavgifter kräver ett stort politiska stöd samt långsiktiga överenskommelser. Väsentligt är också att den ekonomiska styrningen är transparent. Intäkter från vägavgifterna bör endast användas för förbättringar inom transportsystemet. Det är också viktigt att allmänheten försäkras om att så är fallet.

Tullringen i Oslo-Akershus är ett gott exempel på betydelsen av långsiktiga visioner. Ringen tillkom 1990 för att finansiera vägutbyggnaden. Idag täcker intäkterna från ringen också utbyggnad och drift av kollektivtrafiken. I Göteborgsregionen kommer trängselavgift att införas i januari 2013. Enligt strategidokumentet K2020 är planen att fördubbla andelen kollektivtrafik till år 2025.

Förnyelsebar energi inom transportsektorn

Transporter i Europa behöver genomgå stora förändringar för att leva upp till nuvarande kriterier för hållbar utveckling. Samhället står inför flera utmaningar; miljömässiga, sociala och ekonomiska vilket kräver trafikomställning. Beroendet av ändlig energi från fossila bränslen behöver minska. Likaså koldioxidutsläppen.

Flertalet av storstadsregionerna har energistrategier eller handlingsplaner. Det saknas dock ofta tillräckligt starka incitament och styrmedel för att lyckas med implementeringen.

Kom igång med alternativa framdrivningssystem

Driftsättning av alternativa framdrivningssystem är fortfarande mycket begränsad. Inom vägtransporter står komprimerad naturgas och hybridmotorer för den största andelen. Eldrivna fordon används ännu inte i någon större skala, bortsett från i Oslo-Akershus. Inom kollektivtrafiken ser det annorlunda ut. Det är vanligt med elmotorer och motorer som drivs med komprimerad naturgas. I Oslo-Akershus, drivs all spårburen kollektivtrafik med vattenkraft. I Göteborg drivs 25 % av trafiken i icke-elektrifierade delar av alternativa bränslen.

Byte till en fossilfri flotta är en viktig del i omställningen av transportsystemet. Det räcker dock inte. För att lyckas behövs även beteendepåverkande åtgärder och verktyg såsom *mobility management*. En annan viktig fråga är vilken alternativ energikälla som väljs. Vilka förnyelsebara energikällor som används varierar stort mellan storstadsregionerna. I Oslo-Akershus handlar det om vattenkraft medan vindkraft är den främsta källan i Berlin-Brandenburg. I Ljubljana används biomassa i fast form. Variationerna förväntas att öka.

Inspiration och visioner för att komma igång

Batteridrivna elbilar är ett bra alternativ för grönare transportlösningar. Bilarna har dock en begränsad räckvidd och ett högt inköpspris. Det gör att de främst är tillgängliga för hushåll med höga inkomster. Elbilarna används ofta som ett komplement, en andra bil. Konsekvensen blir många gånger ett ökat bilkörande då elbilen används sträckor man vanligtvis inte hade tagit bilen.

Oslo-Akershus och Berlin-Brandenburg är två regioner som har implementerat policys för att stödja eldrivna fordon. De har även genomfört pilotstudier avseende rörlighetsplattformar. Det är inte bara elbilar som uppmärksammas utan också elcyklar som även de fått genomslag på marknaden.

Idag satsar flera av storstadsregionerna på biogastillverkning vilket förutsätter tillgång på råmaterial. Därutöver krävs dock också att tillverkningsprocesserna accepteras av befolkningen, särskilt vad gäller etiska perspektiv. Bland de regioner som satsar på biogas utmärker sig Göteborgsregionen som planerar att använda biogas i större omfattning både för regionens kollektiva och privata transportfordon.

Inom offentliga vägtransporter är fokus på effektiva bussar, minskning av buller och lokala föroreningar. Bussar med alternativa framdrivningssystem har flera fördelar vad gäller dessa faktorer. Exempel är hybridbussar och bussar som drivs på väte, el eller komprimerad naturgas. När det gäller eldriven järnvägstransport behövs inga investeringar för att använda förnyelsebar energi. Utmaningen är istället att vinna acceptans för dess högre kostnader.

Regionala partnerskap inom energiområdet är ett sätt att främja ökningen av förnyelsebar energi inom storstadsregioner. Det finns mycket att vinna på samarbete mellan kärna och omland. Landsbygden som omger storstäderna har många gånger mycket större potential än städerna att producera förnyelsebar energi.

Förnyelsebar energi skulle kunna få mycket större acceptans hos befolkningen om det skapades tillräcklig kapacitet för buffert och lagring av överskottsenergi från fluktuerande källor (t.ex. vätgas från vindkraft i Berlin-Brandenburg).

Regional samverkan

Goda levnadsvillkor och aktiva lokala aktörer kännetecknar framgångsrika storstadsregioner. För att nå dit arbetar storstadsregionerna med att stärka samverkan: mellan kärnan och omland (storstad och dess funktionella områden), mellan olika sektorer (främst vad gäller markanvändning- och transportplanering) samt mellan formella och informella aktörer. Hur samverkan tar form skiljer sig åt från storstadsregion till storstadsregion beroende på hur förutsättningarna ser ut.

Inspiration från storstadsregionerna

I vissa fall har storstadsregionerna upprättat gemensamma organ. Exempel på det är: the Berlin-Brandenburg Joint Spatial Planning Department, the Berlin-Brandenburg Joint Transport Association och the Vienna-Lower Austria Eastern Region Transport Association. I andra fall har samarbetet utvecklats på uppdrag av den nationella regeringen, t.ex. samordningen av markanvändning- och trafikplanering i Oslo-Akershus.

Det finns flera exempel på administrativa enheter som på eget initiativ samverkar för att lösa större regionala frågor. Det sker t.ex. genom en gemensam förvaltningsstruktur och andra former av *governance*. Två exempel är Göteborgsregionens kommunalförbund och Vienna-Lower Austria Metropolitan Area Management. I Ljubljana Urban Region har en Regional Development Agency bildats för att stödja ekonomiska, sociala och kulturella aktiviteter i kommuner i centrala Slovenien. Det sker främst genom regional utvecklingsplanering och olika projekt.

Även i de storstadsregioner där samverkan idag är begränsad finns det lovande initiativ. I Budapest har en ny transportmyndighet tillkommit, the Centre for Budapest, vilket har resulterat i en förbättrad samordning av utbyggnaden av ett transportsystem som omfattar olika transportsätt. Ett gott exempel från provinsen Rom är samordningen av planer som finns mellan administrativa nivåer vad gäller markanvändning och transport. Planerna är däremot sämre samordnade mellan förvaltningsnivåer vilket gör det svårt. För att lösa situationen och ge bättre service till invånarna finns ett förslag om att upprätta en myndighet för rörlighet.

Att arbeta tillsammans mot samma mål gör skillnad

Catch-MR har identifierat fyra framgångsrika sätt att skapa hållbara transportlösningar i storstadsregioner:

- Gemensamma ställningstaganden
- Gemensam upphandling av kollektivtrafiken
- Samordning av markanvändning- och transportplanering
- Samfinansiering av infrastrukturåtgärder

Storstadsregionens historia, tradition och kultur återspeglas i de olika formerna av samarbete som förekommer mellan kärna och omland. Erfarenhetsutbytet inom Catch-MR har tydligt visat att det finns många olika sätt som en kärna kan hänga ihop med sina funktionella områden. Det finns med andra ord inte en enda modell, utan varje storstadsregion behöver utveckla sin egen.

Både informell och formell samverkan kan vara framgångsrik. Informell i form av frivilligt och deltagande beslutsfattande och formell i form av en institution som ansvarar för att utveckla strategier för alla berörda enheter. Vad som är framgångsrikt beror till stor del på förmågan hos de styrande organen att enas om riktningen och att driva åt samma håll. Det handlar om hur sektoriella och territoriella intressen kan samordnas samt vilka förvaltningsnivåer som finns. Det är viktigt att tänka funktion istället för administrativa gränser samt att formulera en målsättning som är av strategisk betydelse för den regionala utvecklingen.

Samverkansorganisationerna bör först och främst ha i uppdrag att verka för en integrerad strategisk planering utifrån de överenskommelser som finns. Integrering av markanvändning- och transportplanering är extra betydelsefullt om en storstadsregion vill nå goda resultat.

Det är viktigt att alla berörda aktörer enas kring huvuddelarna i en gemensam integrerad strategisk plan. Att involvera bredare grupper av intressenter kan vara ett sätt att vinna långsiktig acceptans för storstadsregionens visioner och strategier.

En integrerad strategisk plan bör så långt som det är politiskt möjligt vara obligatorisk och bindande för utvecklare och myndigheter inom markanvändning- och transportplanering. Den bör även omfatta mekanismer för implementering, inklusive samfinansiering.

Catch-MR.eu

GRkom.se