

LEDA

LEgal anD RegulAtory Measures for sustainable Transport in Cities

Af civilingeniør Annette Kayser, ANDERS NYVIG

Abstract

Oversat til dansk står LEDA for “lovgivningsmæssige og reguleringsmæssige midler til fremme af bæredygtig transport i byer”, og hovedidéen bag dette projekt har været at undersøge virkemidler, der kan påvirke trafikken i byer i en mere miljøvenlig retning og se på mulighederne for at overføre nogle af virkemidlerne mellem byer i forskellige europæiske lande.

Overordnet set har formålene med projektet været at

- udveksle idéer og erfaringer om trafikale virkemidler med lovgivnings- og/eller reguleringsmæssige aspekter mellem byer i Europa
- undersøge mulighederne for at overføre virkemidlerne fra et land (by) til et andet med fokus på, hvilke lovgivningsmæssige (og politiske) barrierer, der er
- sikre formidling, så lokale beslutningstagere får praktisk viden om nogle virkemidler og mulighederne for at indføre dem

I det følgende præsenteres projektets baggrund, formål, metoder, gennemførelse og resultater.

Indledning

LEDA er et europæisk projekt støttet af Europakommissionen gennem deres Transport RTD Programme under DGVII. Projektet startede i januar 1998 og slutter i september 1999. Det er udarbejdet af et konsortium bestående af 15 partnere fra 13 europæiske lande. To af de deltagende parter er danske, nemlig PLS Consult og Anders Nyvig A/S, og udover EU har Transportrådet ydet støtte til deres deltagelse i projektet.

Baggrunden for at starte projektet er de store og forsat stigende problemer med trafikken i byerne, som giver dårlig fremkommelighed og sikkerhed samt medfører mange andre miljøgeener. Det bliver derfor mere og mere nødvendigt at finde løsninger til at imødegå problemerne, og da der allerede arbejdes med mange forskellige løsninger rundt omkring i Europa er det relevant at lære af hinandens erfaringer. I LEDA fokuseres der på lovgivnings- og reguleringsmæssige virkemidler til at påvirke rejsevaner i retning af at anvende mere miljøvenlige transportformer som cykel, gang og kollektiv transport.

Definitionen af om et virkemiddel er lovgivnings- og/eller reguleringsmæssigt ligger i om en bestemt lov eller et regulativ er nødvendigt for indførelse af virkemidlet. Et eksempel kan være en dedikeret cykelgade, hvor det er tilladt for biler og lastbiler med ærinder i gaden at køre ind, men de skal så køre på cyklisterne præmisser. Reguleringen i gaden markeres med særlige skilte ved indkørsler til gaden. De bedre kendte “lege- og opholdsgader” er et andet eksempel, men i LEDA er det søgt at rette fokus mod de mindre velkendte løsninger.

Selvom LEDA hovedsagelig omhandler rene lovgivnings- og reguleringsmæssige midler, indgår også andre midler, der har vigtige lovgivnings- og reguleringsmæssige komponenter. F.eks. handler det at bygge en busbane om infrastruktur, men det at fordele til rådighed værende gadearealer ved at omdanne en kørebane til busbane og dermed reducere areal anvendt til biler er et reguleringsmæssigt tiltag. Desuden kan reglerne for anvendelse af busbaner variere mellem forskellige lande. Således beskæftiger LEDA sig med

- rene lovgivnings- og reguleringsmæssige virkemidler
- lovgivnings- og reguleringsmæssige virkemidler kombineret med
 - infrastruktur
 - finansielle virkemidler
 - kampagner og information

LEDA omfatter hovedsagelig virkemidler rettet mod persontransport, men også relaterede områder som lokalisering, byplanlægning og miljø indgår. De undersøgte virkemidler er relevante for stort set alle byer. Dog skal nævnes at den mindste by, der indgår i projektet har 20.000 indbyggere, så undersøgelserne vil især være relevante for de større byer.

Metoder og analyser

Gennemførelsen af projektet er bygget op omkring følgende hovedopgaver:

- Undersøgelse og analyse af eksisterende lovgrundlag og trafikpolitik i alle europæiske lande dels på landsplan og dels for udvalgte byer.
- Kortlægning af anvendte virkemidler i 40 udvalgte byer. Informationer om byer og virkemidler er lagret i en database opbygget til formålet.
- Detailanalyse af 20 udvalgte virkemidler, som anses for innovative og effektive. Det er analyseret, hvorledes virkemidlerne er blevet gennemført i den udvalgte by og hvorledes de kan indføres i andre byer i andre lande.
- Formidling af den indsamlede viden via brochurer, Internet, brugergrupper, konferencer og databaser.

Desuden blev der i forbindelse med projektets gennemførelse oprettet 4 regionale brugergrupper, som skulle medvirke til at sikre, at projektets fokus blev rettes mod de mest interessante tiltag samt sikre en praktisk udveksling af den etablerede viden.

Den praktiske gennemførelse er baseret på en opdeling af projektet i 7 delopgaver (såkaldte "work packages"), hvoraf 2, 6 og 7 er i gang under hele projektførelset:

1. Overordnet lovgivning og trafikpolitiske målsætninger
2. Regionale brugergrupper
3. Virkemidler i 40 europæiske byer
4. Detailanalyse af 20 virkemidler
5. Muligheder for overførelse lande / byer imellem
6. Formidling
7. Projekt styring

Generelt set er undersøgelser og analyser er foretaget på baggrund af skriftligt materiale, interview med nøglepersoner på statsligt, regionalt og lokalt niveau samt besigtigelse i de udvalgte byer. Der er således tale om indsamling og strukturering af eksisterende viden med henblik på at formidle og overføre virkemidler byer imellem.

Resultater

Projektets hovedresultater er:

- Oversigt over trafikpolitik og lovgivning, der vedrører trafikområdet i EU og de europæiske lande. Analyse af regionale og nationale forskelle.
- Generelle beskrivelser af udformning og effekter af over 200 virkemidler til påvirkning af trafikken i byer samt beskrivelser af 40 europæiske byer. Disse resultater formidles via en database, som ligger på CD-rom og på Internettet.
- Detaljerede analyser 20 mindre velkendte virkemidler, især med fokus på processen ved implementering af virkemidlet.
- Gode råd og vejledning til den praktiske gennemførelse af virkemidler i de enkelte lande/byer.

Ud fra et dansk synspunkt kan resultaterne give inspiration til byer om, hvad der gøres for at begrænse biltrafikken rundt omkring i Europa, hvor effektive tiltagene er, hvor let/besværligt og hvor dyrt, det er at indføre forskellige tiltag samt hvor man kan hente mere information om de enkelte tiltag.

Indtil videre er resultaterne rapporteret i 4 delrapporter, mens en endelig sammenfattende rapport er under udarbejdelse (færdiggøres ultimo 1999). I det følgende foretages en kort gennemgang af resultaterne fra de 4 delrapporter samt af formidlingsprocessen i projektet. Da projektet er meget omfangsrigt er gennemgangen meget oversigtlig og der henvises til projektets hjemmeside (www.leda.org) og til delrapporterne for yderligere information.

Trafikpolitik og lovgivning

Første del af projektet gik ud på at kortlægge de trafikpolitiske mål, der arbejdes med i Europa. Kortlægningen af trafikpolitik i EU blev foretaget ved screening af 9 politiske dokumenter, mens national trafikpolitik i de 15 medlemslande samt Schweiz og Norge er beskrevet ud fra relevante nationale dokumenter/planer. På basis heraf blev målene grupperet inden for en række kriterier for bæredygtig mobilitet og der blev set på hvorledes de enkelte landes mål og strategier er inden for disse kriterier. De opstillede kriterier er:

- Reducere behov for at rejse og/eller for at bruge bil
- Forbedre tilgængelighed
- Forbedre trafiksikkerhed
- Fremme brug af kollektiv trafik, cykel og gang
- Fremme teknologiske forbedringer
- Introducere fair pricing
- Optimere eksisterende infrastruktur og service
- Fremme hensigtsmæssig byudvikling
- Direkte udbedringer af miljøgener

Et par overordnede konklusioner af analysen er, at

- der er stor spredning i hvor bredt de forskellige landes trafikpolitik dækker. I f.eks. England, Danmark, Østrig, Tyskland og Italien arbejdes med sammenhængende overordnede trafikpolitiske dokumenter, mens en del andre lande har mere begrænsede mål
- både EU-kommissionen og de enkelte lande er i høj grad klar over de miljømæssige konsekvenser af trafik og anser det for et presserende problem
- det er et centralt tema at styrke bæredygtige transportmønstre, mens kun få arbejder med begrænsning af behov for transport

LEDA handler om trafik i byer og for at se i hvor høj grad byer selv har indflydelse på virkemidler til påvirkning af trafikken er de enkelte landes lovgivning, administrative struktur og beslutningskompetence kortlagt. Dette skal desuden bruges til den senere analyse af muligheder for overførsel mellem lande.

Lovgivning og kompetence på de forskellige administrative niveauer er opgjort inden for:

- infrastruktur
- trafik- og køretøjsregler
- skatter og afgifter
- kollektiv transport
- parkering og trafiksanering
- cykel og gang
- alternativ transport og mobility management
- arealplanlægning
- miljø

Med hensyn til administrative niveauer har alle lande mindst to, nationalt og lokalt, og de fleste har også et regionalt niveau. De enkelte niveaurs kompetence varierer landene imellem og i princippet findes tre typer struktur: forbunds, unitært og semi-forbunds (regionaliseret). Tyskland er et eksempel på en forbundsstat, Danmark et unitært system og Italien et regionaliseret system.

Der er store forskelle på de lokale muligheder for indflydelse. F.eks. er der meget stram central styring i England, mens byer i de Skandinaviske lande har meget større albue-rum. Generelt er der dog en tendens til, at lokale myndigheder får bedre og bedre muligheder for selv at gøre noget.

Et par andre generelle konklusioner er, der ofte mangler samarbejde på tværs af niveauer og at lovgivning og politik ofte er sektor-opdelt.

Virkemidler i 40 europæiske byer og database

Denne del af projektet er beskrevet i et indlæg for sig og derfor uddybes beskrivelse og resultater ikke nærmere i dette indlæg. I stedet henvises til paper fra Pia Møller, PLS consult. Det helt overordnede indhold i denne delopgave ridses dog op her:

Næste skridt i projektet var at udvælge 40 byer og se nærmere på, hvilke virkemidler, disse byer anvender til at påvirke trafikken i en bæredygtig retning. De 40 byer er geografisk jævnt fordelt over Europa, således at der er mindst én by fra hvert land og fordelt på områder er følgende fordeling tilstræbt:

Skandinavien:	8 byer
Nord-vest Europa:	18 byer
Middelhavslandene:	8 byer
Øst-Europa, Østrig og Schweiz:	6 byer

Byernes størrelse varierer mellem 20.000 og 3,1 mio. indbyggere og også med hensyn til struktur, omgivelser og trafikforhold er der tilstræbt en bred spredning.

For hver by er der udarbejdet en kort beskrivelse af byens karakteristika, trafikstruktur og politiske mål. Herudover er der for hver by kortlagt, hvilke virkemidler til påvirkning af trafikken, byen anvender. Vel at mærke virkemidler med lovgivnings- og/eller reguleringsmæssige aspekter. Resultaterne af denne kortlægning er lagt ind i en database.

Udover kortlægningen blev der udarbejdet en såkaldt checkliste over i hvor høj grad de enkelte byer benytter forskellige virkemidler. På denne måde fås en idé om, hvilke tiltag der meget udbredte og hvilke der kun er lidt benyttede. Desuden gives et billede af om der er geografiske forskelle på et virkemiddels udbredelse.

Endelig indeholdt denne del en gennemgang af EU-programmer og projekter herunder, der var relevante for LEDA. Denne gennemgang giver et godt overblik over afsluttede og igangværende EU-projekt med relation til trafik i byer. Gennemgang er systematiseret og afrapporteret i en separat rapport: "LEDA Deliverable 2, Annex 1: Screening af EU programmes and projects of relevance to LEDA."

Detaljeret analyse af 20 virkemidler

På baggrund af databasen med virkemidler fra 40 byer blev udvalgt 20 virkemidler baseret på følgende kriterier: Virkemidlerne bør være

- effektive
- mindre velkendte
- geografisk spredte
- fra forskellige bystørrelser
- forskellige typer af tiltag

Ud fra disse kriterier blev der peget på en række virkemidler i forskellige byer, og disse forslag blev forelagt de 4 RUG-grupper, som kommenterede og pegede på, hvilke midler, de fandt mest relevante at gå videre med. Alt i alt resulterede denne udpegningsproces i, at følgende virkemidler fordelt på emner blev udpeget til detailanalyser:

Emne	Titel	By	Land	Bystørrelse
Regulering af tilgængelighed	Forbedret tilgængelighed til boligområder	Lissabon	Portugal	660.000 indb.
	Begrænset adgang til bymidten om lørdagen	Erfurt	Tyskland	207.000 indb.
	Bompenge	Oslo	Norge	480.000 indb.
	Trafiksaneringsiltag	Bologna	Italien	430.000 indb.
	Miljøzoner	Lund	Sverige	92.000 indb.
Kollektiv transport	Busprioriteringsplan	Budapest	Ungarn	1,96 mio. indb.
	Prioriteret buskorridor	Dublin	Irland	1,2 mio. indb.
	Reversibel busbane	Zug	Schweiz	22.000 indb.
	Delt bus/cykelbane	Ghent	Belgien	223.000 indb.
	Handicapvenlige taxier	Edinburgh	England	450.000 indb.
	Firmaskat til forbedring af kollektiv trafik	Strasbourg*	Frankrig	250.000 indb.
	Parkeringspolitik	Parkeringspolitik	Evora	Portugal
Helhedsorienteret parkeringspolitik		Luxembourg	Luxembourg	80.000 indb.
Parkeringsafgiftssystem		Ghent	Belgien	223.000 indb.
Parkering reserveret for delebiler		Wiener Neustadt	Østrig	42.000 indb.
Cykel og gang	Sivegade	København	Danmark	1,4 mio. indb.
	Cykelgade	Lemgo	Tyskland	45.000 indb.
Arealanvendelse og miljø	ABC-lokaliseringspolitik**	Haag	Holland	444.000 indb.
	Lokalisering af erhverv**	Haag	Holland	444.000 indb.
	Lovgivning for luftkvalitet*	Lyon	Frankrig	415.000 indb.

* gælder hele Frankrig

** gælder hele Holland

Ved den detaljerede analyse af disse virkemidler er der lagt vægt processerne for gennemførelse, altså noget med hvor idéen startede, hvilke interne og eksterne parter var involveret, hvem bør især deltage og hvilken form for borgerinddragelse har der været samt hvordan det lovgivningsmæssige grundlag er og hvilke barrierer for gennemførelse, der har været. Forhold omkring effekter for trafik og miljø er kort resumeret i forgående delprojekt (se databasen) og behandles ikke mere detaljeret.

Muligheder for overførsel mellem lande

På baggrund af beskrivelserne af processer for gennemførelse af de 20 virkemidler foretages analyser af muligheder for at overføre disse virkemidler til andre de andre byer/lande. I analyserne indgår aspekter som barrierer for indførelse relateret til:

- byens målsætninger
- lovgivningsmæssige rammer
- politiske rammer
- offentlig accept
- kontrolmuligheder

Der er udviklet en metode, som byer/myndigheder kan bruge til at teste om et givent virkemiddel kan overføres.

Denne delopgave er på nuværende tidspunkt ikke afrapporteret, og derfor kan resultaterne ikke beskrives nærmere her. Et par interessante delresultater er dog klar, nemlig at

- ”positive” virkemidler i form af forbedringer af kollektiv trafik og forhold for cykel- og gangtrafik er rimeligt lette at overføre
- mere restriktive virkemidler som f.eks. bompenge og begrænsning af adgang til bymidte møder store barrierer.

Formidling

En vigtig del af LEDA-projektet har været at sikre formidling af projektets idéer og resultater. Det er søgt opnået via følgende formidlingstiltag:

- informationsfolder ved opstart af projektet
- regionale brugergrupper (RUG) – diskussioner, gode råd og vejledning
- database med information om 40 byer og 216 virkemidler
- brochure om de 20 virkemidler kaldet ”LEDA – best practice”.
- brochure om lovgivning – rammer og muligheder
- international konference (afholdt i Dortmund i juli 1999)
- hjemmesider: www.leda.org samt www.ils.nrw.de/netz/leda

De nævnte brochurer kan fås ved henvendelse til Annette Kayser, Anders Nyvig, som også kan hjælpe med yderligere information.