

Sammendrag:

Bærekraftige bylogistikkplaner i Europa - En litteraturstudie

TØI rapport 1508/2016
Forfattere: Karin Fossheim og Jardar Andersen
Oslo 2016, 21 sider

Bruken av og interessen for bylogistikkplaner for å sikre effektiv og miljøvennlig godstransport i byer er begrenset, men økende både i Norge og ute i Europa. Nasjonale føringer og inkludering av gods i overordnede byutviklingsstrategier og mobilitetsplaner blir stadig viktigere. Dette kombineres gjerne med egne strategier og standardiserte handlingsplaner for godsbåndtering. Disse fellestrekkene kommer fram i denne litteraturstudien og kan være relevante ved utviklingen av bylogistikkplaner i Norge. Slike planer i utlandet kan inspirere norske kommuner til å utvikle policytiltak og praksis som sikrer økt bærekraftig avvikling av vare-, avfall- og utstyrstransport inn til, ut av, gjennom eller innenfor et urban område.

Hittil har planleggingen av varetransporten i både i norske og europeiske byer vært ad hoc med mål om å oppnå raske løsninger, sterkt påvirket av gjeldende politisk agenda. Et økende fokus fra EU på mobilitetsplaner, helhetlig byplanlegging og urban varetransportplanlegging har skapt begrepet Sustainable Urban Logistics Plans (SULP) eller bylogistikkplaner. En slik plan kan defineres som en helhetlig plan for logistikk og varedistribusjon der målet er å sikre effektiv og miljøvennlig avvikling av godstransporten i et byområde. Dette konseptet har medført økt oppmerksomhet rundt godsplanlegging i byer samtidig som det er et behov for å utvikle en felles og mer helhetlig forståelse for innholdet i bylogistikkplaner. Med dette som utgangspunkt går denne systematiske litteraturstudien først gjennom allerede eksisterende bylogistikkplaner i europeiske byer for deretter å identifisere erfaringer og fellestrekk relevant for utvikling av tilsvarende planer i Norge.

Denne litteraturgjennomgangen er en del av forskningsprosjektet Sustainable Urban Logistics Plans in Norway (NORSULP) der målsetningen er å utvikle veiledninger for bylogistikkplaner i norske byer. Dette dokumentet er opprinnelig skrevet som en engelsk artikkel og det norske sammendraget er inkludert for å oppsummere funnene fra denne artikkelen.

Planmessig rammeverk for urban godstransport

Det er flere planmessige rammeverk for bylogistikken, én kategori er planene utviklet på et overordnet europeisk nivå gjennom EU-regler eller EU-baserte prosjekter. Denne typen planer er gjerne teoretiske retningslinjer, utviklingsmetoder eller politiske støttedokumenter brukt for å implementere godstiltak. Den første gruppen slike planer er Sustainable Urban Transport Plans (SUTP). Dette er en tilnærming med målsetning om å koordinere planleggingen mellom alle transportmidler ved å samarbeide på tvers av administrative grenser og mellom myndigheter. En annen europeisk tilnærming til transportplanlegging er bruk av Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP) eller mobilitetsplaner. Dette er en strategisk overordnet plan med hensikt å tilfredsstille mobilitetsbehovet til alle brukerne av det urbane området. Denne planleggingen bygger på eksisterende praksis og vektlegger integrering av alle transportmidler, deltakelse og evaluering. Begge disse plantypene dekker både person og gods transport. Basert på disse mobilitetsplanene er det fremhevet at man må utvikle Sustainable Urban Logistics Plans. Dette er planer som fokuserer på godstransport, men integreres med eksisterende arealplanlegging. Gjennom Intelligent Energy Europe (IEE) initiativet ENCLOSE er det utformet en veiledning

for en bylogistikkplan basert på tilsvarende europeiske retningslinjer for Sustainable Urban Mobility Plans.

Alle de nevnte plantypene inneholder en metode for hva en mobilitets- eller bylogistikkplan kan inneholde og hvordan man skal gå frem for å utvikle slike planer. Sentrale punkter nevnt i alle planene er å identifisere dagens logistiksituasjon, visjon, målsetninger, prioriteringer, policytiltak og oppfølging. I noen tilfeller utgjør bylogistikkplanen en del av byens eller kommunenes mobilitetsplan, fremkommelighetsplan, mobilitetsstrategi eller overordnende byplan. Bylogistikk er i disse planene sidestilt med andre transportrelaterte strategier som gange, sykkel, parkering og luftkvalitet. I disse tilfellene er planene ikke lovfestet, men planutformingen er gjerne igangsatt av byen eller kommunen selv noe som gir grunnlag for økt oppslutning om den endelig planen.

Et annet rammeverk for bylogistikken er nasjonale, regionale og i noen tilfeller overordnede kommunale veiledende dokumenter. Nasjonale veiledninger kan fremheve viktigheten av problematikken for kommunene, komme med anbefalinger for design av en slik plan og støtte den lokale utviklingsprosessen. Disse dokumentene kan også presentere best praksis-eksempler for hva som har fungert i Norge eller andre land og ideer til hvordan tiltak kan tilpasses en lokal kontekst. Eksempelvis kan klima- og miljøstrategier, regionstrategier, EU White Paper on Transport, nasjonalt utviklede transportplanleggingsveiledere, støystrategier og maritime strategier være et gode utgangspunkt for hva en bylogistikkplan kan inneholde.

I flere tilfeller er de eksisterende planene som omfatter varetransport i byer, deler av eller tillegg til lokale planer, da gjerne lokale transportplaner. Innholdet i disse lokale planene blir da rammeverket som veileder bylogistikkplanene. De lokale transportplanene har et langsiktig perspektiv og kan sees på som lovfestede transportpolitiske rammedokumenter der gods i urbane områder inkluderes. Godstransporten og vareleveringen i byer inngår i disse planene som strategiske planer der man setter målsetninger, bestemmer overordnede tiltak for å nå disse målene og mobiliserer ressurser for å utføre de nødvendige handlingene. Med andre ord kan en bylogistikkplan være en strategisk plan for varelevering i det urbane området. I tillegg eksisterer det i mange tilfeller en handlingsplan for varelevering i by som supplement til den eksisterende godsstrategien. Denne planen kan eksistere som et selvstendig dokument eller integreres som en del av den strategiske planen. Handlingsplanen er en detaljert plan som beskriver hvilke politiske tiltak som trengs for å nå de identifiserte målsetningene i strategien. Godsstrategiene og handlingsplanene i seg selv er ikke lovfestede dokumenter påbudt i en kommune, men de er en del av den lokale transportplanen som i seg selv er lovfestet.

Oppsummert er rammeverket for å utvikle bylogistikkplaner bestemt av europeiske veiledninger, nasjonale eller regionale strategier og kommunale/lokale transportplaner.

Intensjon og målsetninger med bylogistikkplaner

De identifiserte bylogistikkplanene tar i stor grad utgangspunkt i en felles oppbygning, gjerne basert på SUTP-, SUMP- og SULP-veiledningene. Hovedmålsettingene for varetransporten er i planene spesifisert med konkrete politiske tiltak. Oppsummert kan man si at intensjonen med en bylogistikkplan er å:

- Identifisere eksisterende utfordringer og analysere logistiske hovedtrekk for varetransporten i område planen er ment å dekke. I noen tilfeller kan mobilitetssituasjonen være relevant for bylogistikken.
- Gi en langsiktig visjon for godstransporten i det urbane området der man definerer potensialet, omfanget av planen og utvikler fremtidsscenarioer for logistikken.

- Definere lokale og/eller regionale målsetninger, prioriteringer og strategiske områder for varetransporten i det urbane området, byen eller kommunen.
- Identifisere politiske tiltak som støtter opp under de overnevnte punktene og som påvirker logistikken - organisering, forretningsmodeller og kontrakter.
- Tilfredsstille næringslivet og folks behov for godstransport i byområder.
- Fordele ansvar og budsjett for å sørge for gjennomføring i forhold til ressurser, veikart, implementering og fremtidig oppfølging.

En felles intensjon nevnt i de fleste identifiserte planene er aktørsamarbeid. Dette er i flere av planene allerede benyttet ved evaluering eller utvikling av en allerede eksisterende plan. Ved å inkludere relevante aktører gjennom hele planprosessen sikrer man oppslutning om planen, kvalitetssikrer at innholdet gagnar berørte aktører og på denne måten øker planens legitimitet.

Politiske tiltak vektlagt i planene

Tiltakene det er fokusert på i bylogistikkplanene er tilpasset hver enkelt kommune, men en hovedtendens er at det geografiske området som planen dekker legger føringer på hvilke tiltak som er anvendt. Godsplanenes omfang påvirker om den vektlegger urbane eller rurale godstransporttiltak. De godstransportplanene som er regionalt rettet har et sterkere fokus på langtransporten gjennom regionen sammen med luft- og sjøtransport. I disse tilfellene forsvinner det urbane fokuset, noe som tilsier at en bylogistikkplan heller bør dekke kommuner/byer enn regioner. Samtidig er det viktig å ha et mer overordnet perspektiv enn gatenivå for ikke å miste helheten i planlegging av varetransporten. Dersom man ønsker flere detaljer kan dette spesifiseres i eventuelle handlingsplaner for transportene.

Politiske tiltak innenfor hovedkategoriene nevnt under, er inkludert i de allerede etablerte bylogistikkplaner identifisert i denne studien:

- Planlegging av infrastruktur,
- Parkering, laste- og losse-områder
- Kjøretøyrelaterte strategier,
- Trafikkstyring,
- Prising, incentiver og skatter,
- Logistikkstyring,
- Styring av transporttetter og arealbruk,
- Involvering av berørte aktører

Trafikkstyring er det politiske tiltaket som oftest er nevnt i planene analysert i denne studien, noe som kan tilsa at løsninger for å endre trafikkforholdene forekommer oftest når en ønsker å redusere varetransporten både lokalt og regionalt.

Overførbare fellestrekk og erfaringer

I utviklingen av veiledningen til de norske bylogistikkplanene kan det være aktuelt for hver by å legge vekt på følgende områder:

- Organiseringen av bylogistikkplanene som godsstrategier med detaljerte handlingsplaner for varetransporten i urbane områder. I tillegg er det viktig at den urbane godsstrategien inngår som en del av en overordnet byplan for eksempel som en lokal transportplan, eller en mobilitetsplan for byen.
- Av de identifiserte internasjonale og nasjonale erfaringene ser vi at det ofte er et behov for nasjonale føringer for å inkludere vareleveringene i by inn i arealplanleggingen. Dette ligger allerede til grunn for eksisterende planer. For å sikre implementering av politiske tiltak rettet mot varetransport i by, er det viktig at den langsiktige strategien for bylogistikken er forankret i en overordnet bærekraftig utviklingsstrategi, klima- og energistrategi eller liknende.
- Felles planstruktur allerede utviklet gjennom europeiske veiledninger kan benyttes når man utvikler slike planer. Eventuelt kan en standardisert planstruktur også fastsettes gjennom nasjonale standarder. På denne måten er det enklere å sammenligne muligheter, overføre erfaringer, evaluere planene og identifisere fungerende løsninger for andre norske byer.
- Videre er det en fordel om bylogistikkplanene dekker et relativt likt geografisk omfang slik at de enten dekker byer (uansett størrelse) eller har et mer regionalt perspektiv. Dersom man utvider disse planene til å dekke begge deler vil man kunne miste byfokuset og dermed også i mindre grad prioritere utfordringene man møter i byer. For eksempel kan man i større grad få et sterkt fokus på langtransport.
- Aktørinvolvering og samarbeid mellom eller internt i kommunene er viktig for å spre kunnskapen og erfaringene med varetransporten. I tillegg bør en definere en visjon og et rammeverk for fremtidig utvikling av området. Ved bruk av aktørinvolvering i planleggingsprosessen vil ulike interesser bli ivaretatt og man får et økt eierskap til planen. Dette medfører også økt legitimitet noe som sikrer at planen faktisk blir gjennomført i praksis.

Avslutningsvis er et viktig element, som kanskje i mindre grad vektlegges, etablering av et system for oppfølging og evaluering av planene. Slike evalueringer kan i ettertid fungere som veiledninger eller retningslinjer for planleggere når nye bylogistikkplaner utvikles.