

Den politiska processen för hållbara transporter inom det asiatiska EST¹-samarbetet

Rapport från ASEANs arbetsmöte om hållbara transporter i december 2006

Av Marie Thynell

marie.thynell@globalstudies.gu.se

Mötets öppnande och bakgrund

Mötet öppnades av den indonesiske transportministern Hans Höghet E. M. Hatta Rajasa som också var värd för mötet. Han började med att säga att Indonesien fått en ny transportpolitik för att öka trafiksäkerheten, minska utsläppen och erbjuda bättre service till indonesierna allt i enlighet med riktlinjerna för en hållbar transportutveckling. Ministern sade att det asiatiska EST-arbetet är en betydelsefull politisk process och att trafikstockningar inte bara skall ses som ekonomiska förluster utan också som en försämring av välfärden. Därefter kom Sultanen av Yogyakarta, Hans Kungliga Höghet Sri Sultan Hamengku Buwono den X, och påpekade att många luftproblem betraktas om en fråga för tekniker men snart nog övergår de till att bli ekonomiska problem och slutligen till politiska frågor som pockar på en lösning.

Inom ASEAN² har man nu en politisk process för att uppnå miljömässigt hållbara transporter (*Environmentally Sustainable Transport*). Denna process har fått en intressant roll i och med en deklaration som antogs under 2005, det s.k. *Aichi Statement* (med Marie Thynell som medförfattare). I höstas fick de olika nationella processerna större betydelse i och med att de olika ministerierna inom ASEAN+ 4 länder (*Japan, Kina, Mongoliet och Sydkorea*) intensifierade sitt samarbete för att ta fram en ny transportprofil för det egna landet. Aktuella planer presenterades av de olika ländernas representanter vid det här andra regeringsmötet och ett flertal ministerier betonade starkt betydelsen av den hjälp som de nationella departementen hade haft av det s.k. *Aichi Statement*. För att kunna få kontroll över den skenande trafikutvecklingen i Asiens städer fokuseras insatserna dels på preventiva åtgärder dels på de mekanismer som krävs.

Först och främst vill man ta fram "vägkartor" för att kunna reglera olika delområden på transportområdet. I detta sammanhang så fungerar *Aichi Statement* som en riktlinje för samtliga nyckelaktörer på fältet – m a o för regeringar, kommuner, bilindustri, bränsleproducenter, olje-producenter, NGOs och forskningsenheter – statliga såväl som privata. Några områden där man vill införa gemensamma riktlinjer och skärpa nuvarande normer är när det gäller kvaliteten på bränslen, gränser för fordonsutsläpp och förekomsten av farliga emissioner i boendemiljöer samt buller. Energieffektivitet och bränsleekonomi är ett annat område som det asiatiska EST också har med i sina program både på nationell och på lokal nivå.

Vilka är aktiva i det asiatiska EST?

¹ EST = Environmentally Sustainable Transport.

² ASEAN (*The Association of South East Asian Nations*) är ett regionalt samarbetsorgan som har 10 medlemsländer: Brunei, Kambodja, Indonesien, Laos, Malaysia, Burma, Singapore, Filippinerna, Thailand och Vietnam.

Det här var det andra ASEAN+4 mötet som anordnades av FN:s Center för Regional Utveckling (UNCRD) i Asien. Det skedde i samarbete med Japans och Indonesiens miljöministerier. Deltagarna representerade miljö- och transportministerier i fjorton asiatiska länder: Brunei, Kambodja, Kina, Indonesien, Japan, Laos, Malaysia, Mongoliet, Burma, Filippinerna, Sydkorea, Singapore, Thailand, and Vietnam. Likaså deltog representanter för några av ländernas hälsoministerier samt för ASEANs "Arbetsgrupp för miljömässigt hållbara städer" (*Working Group on Environmentally Sustainable Cities - AWGESC*). Dessutom ingick även 10 experter (varav Marie Thynell var en) på olika områden. Slutligen deltog några representanter för ett antal internationella organisationer såsom WHO.

Politik för hållbara transporter inom ASEAN + Japan, Kina, Mongoliet och Sydkorea

Syftet med det asiatiska EST Forum är att arbeta fram en integrerad strategi för ASEAN länderna med avseende på samarbete mellan olika nyckelaktörer på området såväl nationellt som lokalt i enlighet med det antagna *Aichi Statement*. Länderna har mycket skiftande förutsättningar och försöker nå konsensus och gemensamma regler på en rad områden. Samarbetet syftar till att bygga upp kunskap och utveckla riktlinjer inom följande områden:

- Folkhälsa,
- Markanvändning i städer,
- Miljömässigt och användarvänliga urbana transporter,
- Planering av kollektivtrafik och hantering av transportefterfrågan,
- Icke-motoriserade transporter,
- Social jämställdhet,
- Trafiksäkerhet och vägunderhåll,
- Regelbundna mätningar av luftkvaliteten längs trafikerade vägar,
- Åtgärder mot trafikbuller,
- Renare bränslen,
- Kontroll av utsläpp från fordon,
- Utbyggd kunskapsbas samt möjligheter till medborgarnas deltagande i processen.

Några viktiga frågeställningar i sammanhanget

Den rådande inställningen är att transporter är en vital del av all ekonomisk utveckling. Det innebär att behovet av bränsle ökar snabbt också i denna del av världen samt att olika negativa konsekvenser blir fler som t.ex. trafikolyckor, förorenande utsläpp, trafikchaos, buller m.m. Under hösten 2006 hade samtliga länder ställt samman sin nationella transportprofil och det visade sig att det finns stora skillnader mellan länderna då de arbetat olika mycket med dessa frågor. En något godtycklig inledning visar att de länder som har kommit längst med hållbara transporter är Singapore, Sydkorea och Japan. I nästa grupp av länder har vi Filippinerna, Indonesien och Malaysia och i en tredje kategori återfinns länder som nu börjar motoriseras på bred front. Dit räknas Kambodja, Burma, Laos och Vietnam. I samtliga länder en kraftfull utveckling som leder till snabb urbanisering och motorisering. Framförallt gäller detta ökningen av antalet mopeder, motorcyklar och andra mindre motorfordon.

I några av dessa länder behandlas trafikrelaterade hälsoproblem som en viktig aspekt av transportpolitiken men långt ifrån alla länder har gjort denna koppling. Därför behöver de berörda ministerierna öka samarbetet sinsemellan och utbyta information om hälsa, miljö och transport. Sydkorea är ett föregångsland när det gäller brukarvänliga transporter. Det påpekades under mötet att i de asiatiska städerna bor många människor längs tungt trafikerade gator och vägar och inandas mycket dålig luft. Anställda i den informella sektorn, låginkomsttagare och andra marginaliserade personer drabbas hårdast av den ohälsosamma miljön. Antagligen är det så att en stor del av den urbana befolkningen lever i en miljö, där luften är betydligt sämre än vad de allmänna mätningarna ger vid handen. På samma gång konstaterades att det saknas studier som visar på trafikens faktiska effekter på människors hälsa samt att de länder som har riktlinjer för utsläpp och som dessutom mäter dessa är snarare undantag än regel. Thailand är ett av dessa få undantag. Vidare framhölls att de flesta hälsoministerier anser att hälsa och trafiksäkerhet också är en viktig aspekt av transportplaneringen men att det saknas goda underlag för att visa på hur t.ex. PM, NOx och HC påverkar människors hälsa. Det konstaterades att relationen mellan hälsa och transport är ett nytt och viktigt område som ännu befinner sig i sin linda och som behöver få stöd av politiker och inte överlämnas åt marknaden.

Därefter diskuterades behovet av integrerad markanvändning i städerna för att kunna minska luftföroreningarna. I det här sammanhanget behöver man integrera transportplanering och markanvändning för att kunna åtgärda såväl buller som brister i tillgängligheten. Få länder har integrerat dessa delar och i det här sammanhanget framstår Singapore som den stad som har kommit längst med dessa frågor. Denna koppling mellan landanvändning och transporter ses också som väsentlig om man vill motarbeta den pågående klimatförändringen.

Givetvis vill man ha mer kollektivtrafik och självklart vill man att fler skall resa kollektivt. Däremot är det inte klart vem som skall betala och vem som skall fatta beslut om utbyggnad och kostnader. Vissa länder har en mycket låg grad av kollektivtrafik. Till dessa hör Malaysia och Vietnam. De planerar nu för en utbyggnad av kollektivtrafiken. I det här sammanhanget ses de nya bussystemen (*bus rapid transit* - kallade BRT) som en lösning. Mer medveten påverkan av efterfrågan på transporter (*transport demand management* - TDM) behövs också för att kunna hantera de växande behoven av transporter. Till detta kan läggas att kollektivtrafikens brukarvänlighet oftast inte är väl genomtänkt. När det kommer till resenärernas bekvämlighet eller möjligheterna för äldre, handikappade, barn eller kvinnor att åka kollektivt så finns det inte många goda exempel att lyfta fram. Här och var har man separata vagnar eller delar av bussar för kvinnor samt en del goda initiativ för blinda eller handikappade. Men det finns många personer som inte kan åka kollektivt med den utformning som trafiken har i dagsläget.

Möjligheterna att gå och cykla i städer är på tillbakagång. Istället har antalet motoriserade tvåhjulingar ökat och i vissa städer utgör de 80-95 procent av all trafik (Hanoi, Yogyakarta). En medveten satsning på motorfordon har gjort att fotgängare och cyklister trängs bort från gatorna. För det stora antalet fotgängare saknas säkra gångvägar och trottoarer. Många gånger betraktar man inte cykel och gång (s.k. *soft modes*) som verkliga transportalternativ eller inser att dessa skulle kunna vara en del av den urbana transportstrategin. Det är bakgrunden till varför dessa transportsätt lyfts fram här som en viktig komplettering till planeringen för motoriserade transporter. Därför ansåg mötet att *soft modes* behöver bli en mer aktiv del inom EST-strategin. Men faktum kvarstår att ofta kan inte ens fullt friska och vitala personer gå säkert på gatorna. Fortfarande sker hälften av alla resor i Asien till fots och mot bakgrund av detta krävs kraftfullare

planeringsinsatser och investeringar i lämplig infrastruktur. Mötet diskuterade också trenden med ökande avstånd i städerna ökar samt pekade på nödvändigheten att ta fram program för att minska fattigdomen inom ramen för EST-processen.

Inom ASEAN är det fortfarande mycket få personer - i jämförelse med USA och Europa - som har en privatbil. Trots det så är antalet dödsolyckor och skadade mycket högt. De flesta länderna har en handlingsplan för trafiksäkerhet (*Road Safety Action Plan*) men tyvärr så omsätts de sällan i praktiken. Deltagarna betonade behovet av bättre system för rapportering om trafikolyckor liksom av bättre uppskattningar av olyckornas kostnader. Man efterlyste också striktare trafikregler, bättre polisutbildning samt obligatoriska fordonsförsäkringar. Man noterade också att vägunderhållet var eftersatt i många länder, vilket leder till sämre bränsleekonomi och fler trafikolyckor.

Kyoto-möte i april 2007

För att öka synergien mellan de nationella och urbana nivåerna i syfte att praktiskt driva på planerna för hållbara transporter, kommer man att bjuda in 20 borgmästare till ett kommande möte *Asian Mayors Dialogue on EST*, i april 2007 i Kyoto. Därigenom kommer man att kunna inkorporera mer stadsspecifika inslag i EST-samarbetet.

Det har nu gått 10 år sedan Kyoto-protokollet arbetades fram och årets möte i Kyoto blir en uppföljning av intentionerna i protokollet samt en avstamp för att gå vidare. *Asian Mayors Dialogue on EST* kommer att äga rum i nära samarbete med ASEAN:s "Arbetsgrupp för Hållbara Städer" och utgör ett viktigt bidrag från samhällets bas (en s.k. *bottom-up process*) för att driva på arbetet med hållbara städer inom ASEAN+4. Avsikten är att skapa synergi mellan de *top-down* processer som den regionala EST-Forum och de centrala regeringarna utgör (*Ministry of Environment, Ministry of Transport, Ministry of Health*). Det ansågs allmänt att borgmästarna skulle kunna spela en betydelsefull roll och uppvisa ett kraftfullt (och välbehövligt) ledarskap genom att genomföra program som ökar hållbarheten i stadstrafiken.

Avslutande synpunkter

Transportområdet globaliserades tidigare än många andra områden samtidigt som lokala avvikelser var och fortfarande är stora. Idag lever vi en mer gemensam värld än förr. Konkurrensen har skärpts och transportpolitiska och tekniska förändringar i olika regioner påverkar skeenden långt utanför det egna området. Idag sker väsentliga delar av teknikutveckling på asiatiska företag som Toyota och en allt större del av bilparken kommer att tillverkas i Asien inklusive de nya billighetsbilarna som produceras i Kina. Med andra ord all fordonsproduktion håller inte en hög standard men givetvis är utvecklingen i Asien en utmaning för den svenska och europeiska tillverkningen. Det svenska miljöarbetet håller ofta en hög nivå men inte i alla sammanhang. Transportsektorn tillhör ett av undantagen. De nysålda bilarna i Sverige släpper ut cirka 20 procent mer koldioxid än nysålda bilar inom EU.

Det asiatiska EST står delvis inför andra svårigheter än EU gör idag. Det noteras noggrant att de olika strategierna för att minska utsläppen har misslyckats inom EU. Två av dessa satsningar var försöket att få över gods från vägar till järnväg och tanken på *decoupling* av transporter från

ekonomisk tillväxt. Tvärtom om har utsläppen av CO₂ från gods- och persontrafik i vissa länder ökat med nästan 30 procent under 2000-talet.

I Asien finns det många åtgärder som kan sättas som t ex EURO. De nya nivåerna inom EU för utsläpp av CO₂ som ligger på 130mg/km har väckt stort intresse bland de asiatiska politikerna eftersom en del länder saknar både regler och institutioner som ser till att åtgärder genomförs. I en del länder saknas institutioner som handlägger frågor som t ex buller, trafikskyltar och hastighetsbegränsningar. Ibland saknas institutioner som samlar in information om problemet ifråga. Bil- och väg systemet har en global spridning men det är inte självklart vilken myndighet som skall handlägga frågor som har med stadstrafik att göra m a o 'vem som äger problemet' och inte minst intressant vem som skall finansiera dess lösning. Ledningen för Toyotas biltillverkning följer arbetet med EST på mycket nära håll.

Som i alla politiska diskussioner finns det motstridiga intressen. För tillfället ligger de växande utsläppen av växthusgaser högt upp på agendan och på kort sikt står sänkningar av t ex CO₂ i strid mot fortsatt hög ekonomisk tillväxt. Inom EST finns en rad olika intressenter representerade och brukarna är en av dessa grupper. Deras behov av kollektivtrafik är i konflikt med städernas försämrade infrastruktur och frågor som vem skall kunna åka kollektivt, vart och till vilket pris glider gärna ned bakom andra angelägna frågor som trafiksäkerhet och bränslekvalitet. Fortfarande görs de flesta resorna i Asien till fots och antalet gående beräknas vara många även framöver.

Den politiska processen inom det asiatiska EST-samarbetet har alltså tagit fart och nu vill många andra politiska organ knyta an till UNCRD och EST- processen. Därför uppmanades mötesdeltagarna att tänka över en utökning av EST till övriga sydasiatiska länder i nära samarbete med de regionala samarbetsorganen *South Asia Cooperative Environment Programme* (SACEP) och *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC). Det asiatiska EST vill också stärka samarbetet med nyckelorganisationer som FN:s WHO, den asiatiska utvecklingsbanken (ADB), SIDA, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), the World Bank, SDI samt andra institutioner som arbetar med miljö- och transportfrågor i Asien. Nästa möte genomförs i samarbete med den asiatiska utvecklingsbanken, ADB och Institutet för globala miljöstrategier (IGES). En annan, global organisation för hållbara städer, ICLEI, har nu också visat intresse för att delta. Denna organisation har 475 städer som medlemmar och samarbetar med ytterligare ett stort antal kommunala enheter.

Bindu Lohani, Chef för *Regional and Sustainable Development Department* på ADB, stödde helhjärtat idén om en *Asian Mayors' Dialogue on Promotion of EST*. Också det japanska miljöministeriet sade sig vara berett att stödja organiseringen av den nämnda dialogen. För övrigt har Japans regering gett sitt offentliga stöd till EST. Skälet är att man anser att denna plattform gör det möjligt att agera samfällt inom ASEAN, när det gäller en av dagens kärnfrågor för den asiatiska utvecklingen nämligen klimatförändringarna och deras relation till transportsektorn. Frågor som förstås är centrala för Japans framtida utveckling men även för alla andra länder – inklusive Sverige. Om man för en stund bortser från de hotande luftföroreningarna som i sig är gränsöverskridande fenomen så finns det flera anledningar till att följa det snabba händelseförloppet på transportområdet i Asien.

Vad gör en svensk forskare i EST?

I min aktuella forskning fokuserar jag på användarna och transportsystemens sociala hållbarhet genom att ha ett *bottom-up* perspektiv på diskussionen om *Environmental Sustainable Transport* (EST). Inom EST finns en rad olika intressenter representerade och användarna är en av intressegrupperna. Fortfarande är antalet förflyttningar till fots mycket högt i Asien och det förväntas vara så även framöver. Att integrera social jämställdhet i transportsystem är en utmaning eftersom den växande oron både för växthuseffekten och för kommande obalanser på energimarknaderna gör att beslutsfattarnas uppmärksamhet riktas mot andra aspekter på hållbarhet.

Syftet med min egen forskning sammanfaller således med TransportMistras och det egna programmet INFORMs på så vis att de olika intressenternas definitioner och tillämpningar dokumenteras och analyseras. Därför är mitt arbete inom ASEAN:s arbete med EST-frågor intressant av två skäl. För det första får jag möjlighet till datainsamling i en konkret politisk och relevant miljö som inte är så lättillgänglig för en svensk forskare och, för det andra deltar jag i det praktiska framtagande av underlaget för politiska beslut i en rad asiatiska länder och möjlighet att påverka politikerna.

Datainsamlingen tillgår så här: Jag sänder ut frågor till samtliga berörda ministerier för att kartlägga deltagarländernas eventuella insatser för den sociala jämställdheten (ekonomi, ålder, kön) i transportsystemen. Det praktiska arbetet med frågor och svar samordnas av UNCRD i Nagoya, Japan. Efter sammanställning och analys utgör svaren på frågorna en bas för nästa steg i arbetet. Inför nästa möte i Kyoto (april 2007) kommer 30 inbjudna borgmästare att svara på en fråga från mig. I samband med min bearbetning av insamlade data får jag tillfälle att diskutera med de olika ländernas representanter under och vid sidan av våra arbetsmöten. Dessa möten ger mig en inblick i varför ett land driver en särskild fråga och hur man ser på massbilismens roll i den egna utvecklingen - är den positiv eller negativ?

I min roll som expert inom EST ingår även att ta fram nationella transportprofiler och kommande strategier. Fördelen med att delta som expert i ASEAN+4s arbetsmöten och EST-processen är att jag får en mycket god insyn i beslutsfattarnas attityder till aktuella transportproblem samt kunskap om de lösningar som förs fram av de enskilda medlemsländerna. Under arbetets gång får jag tillfälle att diskutera med representanter från olika länder och inblick i varför ett land driver en särskild fråga, hur de förhåller sig till hållbara transporter samt till massbilismens roll för det egna landets utveckling. Denna kunskap har jag förmedlat till bl a Samordningskansliet för Hållbar Utveckling vid UD som arbetar med de svenska åtagandena inom ramen för FN:s *Commission for Sustainable Development* (UNCSD15) fram till i maj 2007. Nuvarande CSD-period ägnas åt energi, industriell utveckling, luft och den övergripande frågan om klimat. Som ett komplement till forskningsarbetet fungerar jag alltså som en informationsförmedlare (i båda riktningarna) mellan Sverige och ASEAN+4 länderna.

Avslutningsvis kan sägas att det asiatiska samarbetet kring hållbara transporter är i ett dynamiskt skede. Ministerierna säger att de är nöjda eftersom EST-mötena det ger dem en unik möjlighet att förbättra det interna nationella samarbetet samtidigt som de får ta del av *best practices* och kunskap om situationen i grannländerna.