

## **Integration af miljøhensyn i transportpolitik II<sup>1</sup>**

Povl Skov, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet  
Uffe Jacobsen, Handelshøjskolen i København

### **1. Indledning**

At gøre godstransport mere miljøvenlig er en udfordrende opgave. Transportpolitikken er traditionelt orienteret mod at øge infrastrukturkapaciteten, hvilket er et mål meget langt fra det miljømæssige mål relateret til transportpolitik: Mindre lokal og global forurening. Integrationsbegrebet beskriver relationen mellem miljøpolitik og transportpolitik jvf. senere.

Denne artikel er baseret på resultater fra et nyligt færdiggjort internationalt projekt<sup>2</sup> med deltagere fra Schweiz, Italien, Tyskland, Holland, England og Danmark. Disse lande såvel som EU er blevet analyseret i projektet. Formålet med den danske rapport er at beskrive og analysere integrationen ud fra et nationalt perspektiv<sup>3</sup>. Første del af artiklen giver en kort status af integrationen af miljødimensionen i godstransportpolitik i Danmark og kommer med forklaringer og beskriver faktorer som kan øge forståelsen af den aktuelle situation og mulighederne for forbedringer. Anden del af artiklen beskriver de generelle konklusioner og anbefalinger, som de fremgår af den internationale slutrapport<sup>4</sup>.

### **2. Definition af integrationsbegrebet**

Integration forstås i denne sammenhæng som en proces, hvor der sker en gensidig tilpasning af de politiske mål for miljø- og transportpolitikken. Ved denne tilpasning, som kræver særlige anstrengelser i form af koordinering, evaluering og bevidst prioritering, opnås at målene for miljøet og for transportpolitikken kommer overens, bliver kompatible. Det benævnes defensiv integration i de tilfælde, hvor miljøet ikke inddrages fra starten af processen, men at miljøforholdene alene indgår i overvejelser om at begrænse omfanget af skaderne ved det givne (trafik)projekt. Eks: katalysatorer, støjskærme og andre tekniske løsninger. Aktiv integration er en kraftigere form for integration og handler i korthed om at tage udgangspunkt i at visse miljømæssige krav skal overholdes. Det kan være ud fra en konkret bedømmelse af et kritisk niveau for miljøbelastningen eller ud fra betingelser for at opnå en bæredygtig udvikling eller bæredygtig mobilitet.

Det er vigtigt at notere sig at integration har denne specifikke mening. Integration er ikke bare et spørgsmål om at miljøet bliver beskyttet, det drejer sig om den måde hvorpå dette er gjort. Integration kan bedst beskrives som kompromiset mellem transport og miljøet. Graden af integration kan bedømmes på hvor dybt transportpolitikken berøres. Hvis kerneområder såsom transport-efterspørgsel og transportkapacitet ikke er berørt er graden af integration lav<sup>5</sup>.

Tabel 1: Forskellige former for integration

Type af integration (Direkte eller indirekte/tilfældig integration)		
Non-integration	Defensiv integration (Begrænsning af skader)	Aktiv integration (Gensidig tilpasning af de politiske mål for miljø- og transportpolitikken)

Funktion af konkret politik		
Non-integration	Symbolsk integration	Instrumentel integration (Lav, middel eller høj integration af miljøet)

## **DEL I :DET DANSKE DELPROJEKT:**

### **1. Status for integration i Danmark**

I Danmark kan integrationen bedst beskrives som "gode intentioner, men svag implementering og praksis". Der eksisterer ambitiøse politiske planer og bæredygtighed er ofte understreget. Imidlertid udvikler transportpolitikken sig meget langsomt og er stadigvæk kapacitetsorienteret (med fortsat store investeringer i vejkapacitet med konstruktionen af nye motorveje og broer.)

I det sidste årti er der taget nogle skridt mod integration. Vognmænd betalte ikke dieselskat før 1991. I dag er dieselskatten tæt på EUs minimumsniveau svarende til mere end 100% af brændstofprisen før skat. Små stigninger i skatten er vedtaget for 1997 og 1998. Dieselskat anses for et politikinstrument der leder til aktiv integration, da prissignalet influerer alle aspekter af transport - inklusive behovet for og effektiviteten af transport. Strategisk miljøvurdering SEIA (Strategic Environmental Impact Assessment) introduceret i 1993, ses også som et (lille) skridt i retningen af aktiv integration. SEIA er en procedure som skal sikre at relevant information om miljømæssige konsekvenser er til stede før Folketinget vedtager nye love. Proceduren dækker alle lovforslag og forslag med miljømæssige konsekvenser og er meget fleksibel med kun få strenge krav<sup>6</sup>.

*Aktiv integration* af miljødimensionen i godstransportpolitik er begrænset. Der stilles sjældent spørgsmålstejn ved transportbehovet og transportpolitikken vurderes som værende kapacitetsorienteret jvf. tidligere. *Defensiv integration* findes indenfor mange områder af transportpolitikken. Eksempler er Vurdering af Virkning på Miljøet (VVM) (som finder sted når nye veje konstrueres), bygning af kilometre af støjafskærmninger og promovering af diesel med lavt svovlindhold. *Ikke-integration* kan findes i dereguleringen af jernbanerne og i den løse praksis i forhold til den generelle fartkontrol af lastbiler.<sup>7</sup>

Tabel 2 opsummerer den samlede vurdering af integrationen i traansportpolitik. Integrationen er målt i en matrix, hvor politikken er opdelt i otte politikområder og fem faser i policyprocessen<sup>8</sup>. Hver vurdering er baseret på en konkret beskrivelse og analyse af

et politikområde. Integration er stærkest i den initierende fase og svagest i de faser hvor politik bliver realitet: Udvælgelse, implementering og praksis. "Praksis" er den faktiske brug af politikinstrumenter etc. f.eks hastighedskontrol.<sup>9</sup> I artiklen bruges praksis og outcome delvist synonymt<sup>10</sup>.

Tabel 2. Graden af integration

	Generelle Principper			Beslutningssystem		Politik(ker)		
	Lovgivning	Strategiske mål	Kvantitative mål	Organisation	Procedurer	Infrastrukturpolitik	Skatte- og prispolitik	Deregulering
Initiering	●	●	●●	○	●	○	●/○	○
Estimering	●/○	●	●	●	●	●/○	●/○	○
Udvælgelse	○	○	●	○	●	○	○	○
Implementering	○	○	●/○	○	○	○	○	○
Praksis/outcome	●	○	○	○	●/○	●/○	●/○	○

Signatur: ○ Lav      ● Middel      ●● Høj

Miljødimensionen er nærværende i alle policy processens faser, men den er aftagende gennem policyprocessen. Opsummerende ligger integrationen af miljødimensionen indenfor transport og svinger mellem middel og lav, indenfor godstransport tættest på lav. Hovedvægten indenfor godstransportpolitik ligger på defensiv integration eller non-integration, hvis der ses på praksis/outcome af de politikker, som er ført ud i livet og virker<sup>11</sup>. En række tiltag og politikker muliggør aktiv integration, men er ikke (aktuelt) - med den måde politikkerne virker på - udtryk for aktiv integration<sup>12</sup>.

## 2. Strukturanalyse. Forklarende faktorer for graden af integration i Danmark.

Økonomiske, politiske og sociale strukturer spiller en stor rolle for hvordan, hvornår og hvor aktørerne har muligheder for at handle og påvirke den politiske proces. På den måde både begrænser og skaber strukturerne muligheder for aktørerne.

### *Aktører, netværk og koalitioner:*

De politiske institutioner filtrerer de forskellige interesser gennem definitioner af regler for adgang til den politiske beslutningsproces. Institutionerne og organisationerne er vigtige i forhold til integrationsprocessen da de dels hver for sig og i alliancer fungerer som "promoters", "blockers" eller "helpers" i forhold til integration af miljødimensionen i godstransportpolitik. Forskellige aktører, deres interesser og indflydelse spiller en samlet stor, men hver for sig varierende rolle i transformeringen af problemer til politik.

Politikdannelsen er en balancering mellem forskellige interesser og aktører, hvor transport og erhvervsorganisationerne i den sammenhæng må betegnes som stærke og indflydelsesrige. Det transportpolitiske netværk ser ud til at ekskludere

miljøorganisationer, der sjældent er repræsenteret i den politiske proces<sup>13</sup>. I stedet er det politiske niveau mere lydhor overfor transporterhvervet og deres organisationer samt erhvervsorganisationer generelt end overfor miljøorganisationerne. Det administrative niveau lider under manglende ressourcer til strategisk og langsigtet planlægning. Samlet set har de miljømæssige "promoters" og transport-"blockers" både hver for sig og som alliance en mindre kapacitet og mindre adgang til og indflydelse i den politiske proces end deres modstander(e).

#### *Opfattelsen af miljøproblemer:*

Forureningen i Danmark er begrænset (undtagen CO2 emission pr. capita), trængselsproblemer på vejene er sjældne og de miljømæssige problemer i relation til transport opfattes generelt som små. Miljømæssige problemer er omfangsrige, komplekse og svære at forstå for den enkelte transportudbyder, transportkøber eller forbruger<sup>14</sup>. Miljøhensyn opfattes ofte som højere omkostninger for transporterhvervet, selvom dette ikke nødvendigvis er tilfældet. Det miljømæssige problem pres i relation til transport er på den baggrund begrænset. Dette betyder, at der ikke er nogen politisk arena for miljømæssige problemer forårsaget af trafik/transport.

#### *Et lille land med en åben økonomi:*

Danmark er, som en lille åben økonomi med et lille hjemmemarked, afhængig af handel og transport. Hensynet til konkurrenceevne og beskæftigelse spiller en vigtig rolle i politikken. På den baggrund er det indenfor mange områder ikke hensigtsmæssigt at regulere hårdere end EU-niveauet<sup>15</sup>.

#### *En vigtig sektor med hård konkurrence:*

Transporterhvervet er vigtigt i Danmark og 7% af beskæftigelsen er relateret til transport. Godstransportsektoren er samtidig i en hård konkurrencesituation med økonomisk pres som betyder priskonkurrence<sup>16</sup>. Tab af arbejdspladser p.g.a konkurrence fra udenlandske vognmænd er et stærkt argument i debatten<sup>17</sup>.

#### *Konsensusorienteret politisk system:*

Det konsensusorienterede politiske system reflekteres i den danske forhandlingstradition med mange formelle og uformelle møder mellem regering, administrationen og udvalgte interessegrupper. Det er vigtigt at opretholde netværkene, da parterne kan have brug for hinanden senere. Det konsensusorienterede politiske system har ikke været en drivkraft for aktiv integration, men skaber gode muligheder for defensiv integration og for incremental politik<sup>18</sup>. (Andersen 1995; Christiansen 1996)

#### *Kapaciteter og ændringspotentiale:*

Projektet støtter opfattelsen af at aktiv integration kun kan finde sted når defensiv integration er udnyttet i betydelig grad. Aktiv integration er (oftest) forbundet med et højt konfliktniveau og et sådant politikinstrument bliver kun realiseret når defensive instrumenter har vist deres (begrænsede) virkning. Aktuelt kunne alternativerne til vejtransport være bedre med hensyn til tid, pris og kvalitet), kapaciteten kunne være større (nationalt og internationalt) og kompatibiliteten internationalt set kunne være bedre. Af andre vigtige forandringsfaktorer er den strategiske kapacitet i administrationen (særligt Energi- og Miljøministeriets resort) og den økonomiske kapacitet i transporterhvervet (= midler til miljøinvesteringer) er lille. Begge dele kunne være bedre hvilket bl.a. skyldes mange bundne opgaver i administrationen og dels den hårde konkurrence med mange

udbydere i erhvervet.

Projektet viser at opfattelsen af miljøproblemer, det aktuelle niveau af miljøpolitik, kapaciteter (økonomisk, politisk, socialt) og policy netværk er vigtige i forklaringen af (manglen på) integration af miljødimensionen i godstransportpolitik.

### **3. Proces-orienterede casestudier; Danmark:**

To casestudier indgår i det samlede projekt. Øresundsforbindelsen er et eksempel på et stort infrastruktur projekt. Muligheden for kun at bygge en jernbaneforbindelse ses som en mulighed for integration. Det andet casestudie handler om beskatning. Det beskriver implementeringen af vejbenyttelsesafgiften (Euro-vignetten) inklusive ændringen af de eksisterende skatter på området. Muligheden for at øge den variable afgift er et eksempel på aktiv integration. I begge cases er baggrunden hovedårsagen bag processen ikke miljømæssig, men begge "projekter" har en klar indvirkning på luftforurening. Begge cases illustrerer betingelserne for integration i sådanne processer. I begge cases blev muligheden for integration ikke udnyttet. Integrationen af miljødimensionen er høj i de generelle politiske planer. I praksis er miljøhensyn presset af andre interesser: Økonomiske interesser såsom transportkøbere og vognmænd m.v. spiller en stærk rolle i begge cases. Og procedurerne med det formål at sikre en velinformeret beslutning, påvirker ikke processens retning. Øresundscasen illustrerer at infrastrukturprojekter bundes i et ønske om øget kapacitet og transportkøbernes interesse i "overflødig" kapacitet (konkurrencehensyn) og dette påvirker processen. Miljøet vil i bedste tilfælde være placeret som nummer to i prioriteterne. Den traditionelle transportpolitik fokuserer på vejsektoren og miljøhensyn sker kun på de forskellige infrastrukturprojekters præmisser.

### **4. Konklusion og anbefalinger fra det danske delprojekt**

Miljø er et stærkt ord i den danske debat. Praktisk talt alle politiske partier støtter (om ikke andet så verbalt) beskyttelsen af miljøet. Brede majoriteter i Folketinget har vedtaget ambitiøse langsigtede planer vedrørende energi, transport og andre miljømæssige områder. I spørgeskemaundersøgelser placerer offentligheden "miljø" som et af de vigtigste problemer for samfundet. I planen "Trafik 2005" fra 1994 er målet at nedbringe transportsektorens CO<sub>2</sub> emission i år 2005 til 1988-niveauet. I dag er det erkendt at dette ambitiøse mål ikke vil blive nået uden en radikal ændring i transportpolitikken. Integration af miljødimensionen i transportpolitik er nødvendig, men får ikke meget støtte fra de betydende aktører. Den politiske debat er fyldt med miljøvenlig snak (talk), men handlinger (actions) til reduktion af transport er få. Resultatet er, at den dag i dag er den generelle transportpolitik stadig kapacitetsorienteret: Manglende forbindelser, broer og motorveje bygges og ny teknologi anvendes til at reducere trængselsproblemer. Forebyggelse af ulykker bruges ofte som et argument for kapacitetsorienterede løsninger. Når der handles i forhold til ikke-kapacitets spørgsmål dominerer forebyggelse af emissioner, tekniske og defensive forholdsregler såsom bedre motorer, renere brændstof og støjafskærmninger. Dvs miljøpolitikken har både generelt og særligt i relation til godstransport været defensiv. Hvis miljøhensyn skal have topprioritet og miljødimensionen skal integreres er det nødvendigt at politikken ændres og bliver mere aktiv. Aktiv integration af miljødimensionen kræver at miljøhensynet sideordnes (istedet for underordnes)

transporthensynet.. Aktiv integration kræver at transport-køberne og transportudbyderne ændrer adfærd.

Den danske politik omkring miljø og godstransport er<sup>19</sup> nødt til at tilpasse sig international regulering, betingelser og begrænsninger. En stor del af miljøreguleringen foregår på EU-niveauet, hvilket betyder at antallet af politikinstrumenter som er til rådighed for den danske regering og Folketing er færre end tidligere

Baseret på projektet anbefales en række tiltag med det formål at overvinde nogle af barriererne for en mere bæredygtig transportpolitik. Projektet foreslår at der anlægges et bottom-up perspektiv, sammen med politikanbefalinger på EU-niveau såvel som nationalt og lokalt niveau. Transportkøbernes efterspørgsel efter "grøn transport" er det mest lovende perspektiv for fremtiden og den nationale politik må støtte denne tendens. Derudover kan den lokale regulering af godstransport forøges gennem bl.a.satsning på de aktive kommuner; f.eks i byerne er de eksterne konsekvenser af godstransport klart synlige. Det internationale niveau er meget nødvendigt med hensyn til at sætte standarder for f.eks brændstofkvaliteter for skibe, brændstofafgifter for fly og for udstyr til fartkontrol og road-pricing. Dette uddybes i det følgende.

#### *Kombineret Bottom-up og Top-down tilgang*

Tiltag med det formål at øge integrationen af miljøhensyn i transportpolitik kan have sit udspring både som en top-down tilgang, hvor regeringen skærper miljølove/regler & skatter/afgifter og også som en bottom-up tilgang hvor transportkøbere og forbrugere kræver/efterspørger stadig højere miljømæssig kvalitet af varer og ydelser de køber.

Den første anbefaling er at regeringen og Folketinget må støtte bottom up tendensen f.eks gennem:

- \* Selv at benytte grøn transport og arbejde for løsninger med ingen eller mindre transport.
  - \* Etablering af miljømærkningsprocedurer og sikre at disse er troværdige.
- Mærkning/certificering bør indeholde både energiforbrug og forurening.
- \* Støtte til bottom up "bevægelsen" gennem forskning& udviklingsindsats og demonstrationsprojekter.
  - \* Forsøg på at gøre det legitimt og accepteret at stille miljøspørgsmål i forhold til transport også hos vognmændene.
  - \* Forøge brugen af grønne regnskaber

Samlet set kan de kombinerede krav fra forbrugere og regering kan udvikle en positiv spiral

#### *Nationale og lokale politik-instrumenter*

Globale problemer som CO2 tackles bedst på det internationale niveau, mens andre transport problemer kan håndteres lokalt.

Den anden anbefaling er at løse lokale problemer med udgangspunkt i det lokale f.eks gennem:

- \* Etablering af restriktioner i byer, hvor reguleringen af godstransport i byer kan skærpes uden at få effekt på konkurrence mellem vognmænd fra forskellige lande. Reguleringen skal defineres ud fra lokale maksimum immisions niveauer. Redskaber til dette er f.eks:
  - \*\* Etablering af city terminaler.
  - \*\* Tidsbegrænset adgang til byer for lastbiler kombineret med særlige tiladelser (hele

dagen) for grønne køretøjer, grønne chauffører, grønne modtagere etc<sup>20</sup>.

Generelt foreslås at der sættes på de mest aktive og initiativrige kommuner, for intet er så godt som eksemplets magt.

Den tredje anbefaling er at procedurer såsom strategisk miljøvurdering (SEIA) og VVM kan klargøres og skærpes f.eks gennem tidligere inddragelse inden f.eks infrastrukturbeslutningen endeligt er taget (VVM) eller inden lovforslaget reelt er vedtaget<sup>21</sup>. En styrkelse af procedurerne kan være at garantere minoriteter at reelle alternativer bliver analyseret gennemgribende med mulighed for at ændre forslag eller projekter på den baggrund. Med hensyn til deltagelse (participation) er det vigtigt at alle parter og særligt minoriteterne er med og at de er med i hele processen.

Den fjerde anbefaling er at ændre dieselaftgiften. Anvendelsen af ultra light diesel kunne øges gennem differentierede afgiftssatser på de tre eksisterende dieseltyper: standard diesel, let diesel og ultra light diesel, efter princippet jo mere forurenende jo dyrere.

#### *Analyse og andre aktiviteter*

Den femte anbefaling er at øge kapaciteten til analyse og behandling af spørgsmål omkring transport og miljø. Dette kan ske gennem

- \* Øge forskningskapaciteten og resultaternes formidling og anvendelse. Der er risiko for at analyser ikke læses eller benyttes og derfor behov for midler til at kommunikere resultaterne ud f.eks i form af debatfora eller "konsensus" konferencer.

- \* Øge administrationens kapacitet. Trafikministeriet kunne f.eks etablere en afdeling som arbejder med politikinstrumenter med det formål at reducere transportbehovet parallelt til Energiministeriets energisparekontor.

- \* Øge miljøorganisationernes kapacitet og derigennem øge deres inddragelse: Miljøorganisationerne må arbejde hårdt på at opnå støtte fra offentligheden til deres godstransportpolitik, hvis de skal have en chance for at blive inkluderet i policy netværket indenfor godstransportpolitik. Miljøorganisationerne har sandsynligvis svært ved at etablere ekspertviden indenfor godstransport uden subsidier og de er kun ønsket i netværket, hvis de har en stærk position i den offentlige og politiske debat.

Miljøorganisationerne må hjælpe forbrugerne med at presse på for at øge mulighederne for grønt forbrug, hvilket kan inkludere grønne regnskaber, energibesparelser og grøn transport som en måde at øge og kvalificere den begyndende bottom-up bevægelse. Samtidig kan ministerierne bruge miljøorganisationerne i den politiske debat og lovforberedende arbejde, mere end de gør i dag gennem f.eks høringer, deltagelse i udvalg/komiteer. En konsensusorienteret proces mellem ministerier, miljøorganisationer og transporterhvervet kan øge den gensidige forståelse og måske hjælpe med til at undgå konflikter senere også gennem en politik dannelse med alle nævnte parter/interessers deltagelse.

Den sjette anbefaling er en øget brug af least cost planning med sammenligning mellem efterspørgsels- og udbudssiden af transport med det formål at finde både den billigste og miljømæssigt billigste løsning<sup>22</sup>.

Sammenfattende er integrationsbegrebet en måde at begrebsliggøre og analysere miljøpolitikken. De nævnte anbefalinger reflekterer projektets analyser:

- \* I praksis er integrationen lav

- \* Den fortsatte brug af defensive policy instrumenter er anbefalet som et første skridt mod

instrumenter som favoriserer aktiv integration

\* Handlerummet/spillerummet for top-down instrumenter er begrænset grundet konkurrence fra udenlandske vognmænd. Støtten til bottom up bevægelsen må intensiveres.

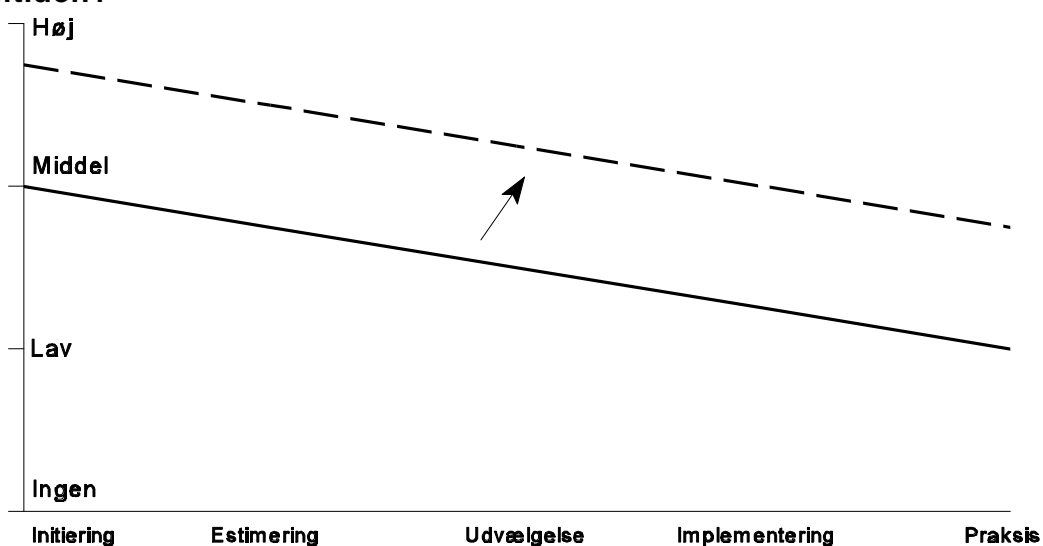
\* Et potentiale for lokale initiativer baseret på maksimum immisions niveauer ser ud til at eksistere.

## 5. Videre perspektiver

Miljøhensyn bliver mere vigtige og seriøse. Dette er sikkert også sandt i forbindelse med spørgsmålet om integrationen af miljødimensionen i godstransportpolitik.

Analysekapaciteten er blevet stærkt forøget gennem de senere år. Der er blevet taget skridt til at starte en koordination af energi og transportpolitik. I 1995 blev det officielt at det ambitiøse CO2 mål ikke blev imødekommet med den gældende transportpolitik. Snart vil det blive klart om målene vil blive justeret eller nye politikinstrumenter introduceret eller begge dele. Den mest lovende udvikling ifølge vores analyse er bottom-up tendensen: Den øgede efterspørgsel efter "grøn transport". Forbrugere efterspørger grønne produkter fra butikkerne og virksomheder begynder at spørge efter miljøvenlige produkter. Denne tendens spreder sig til transport erhvervet som ønsker og krav. Dette er en markedsbaseret udvikling og den er ikke initieret af regeringens policy instrumenter. Politikere bør tage denne udfordring (op) til at fremme politikinstrumenter som støtter denne tendens.

### Profil af integrationen i Danmark – i dag og en mulig tendens for fremtiden?





## **DEL II: DET INTERNATIONALE PROJEKT**

### **Resultater fra det internationale projekt:**

I det følgende er projektets konklusioner og anbefalinger gengivet og kommenteret. Gennemgangen bygger især på slutrapportens kapitel 5, der i sin endelige version er skrevet af projektlederen Christian Hey. Imidlertid er hans formuleringer i høj grad fælles tankegods for alle projektets deltagere, opstået og bearbejdet gennem mange arbejdspapirer og gennemdiskuteret på flere workshops. Visse tankegange stammer fra landerapporterne. (Jeg har valgt at gengive selve de 12 anbefalinger på engelsk for at undgå et evt. tab af mening ved oversættelsen.)

### **1. Konklusioner fra det internationale projekt.**

Integration/incorporation ses i stigende grad som et nødvendigt element i en effektiv miljøpolitik, især efter at "bæredygtighed" er blevet nøgleordet. Men (som bæredygtighed) er begrebet diffust og derfor uden operationelt indhold.

Betingelserne for integration er blevet væsentligt forbedrede i alle de undersøgte lande gennem de sidste 10 år. F.eks. ændrede ministeriestrukturer, bedre koordinationsprocedurer og flere ressourcer på miljø siden. (Jf. anbefaling 2, 4 og 5).

For alle landene gælder det også, at det er en udtrykt politik, at (gods)transport skal gøres mere miljøvenlig. Der tages nu mere hensyn til miljøet både via investeringer i infrastruktur, VVM, skatter og afgifter og jernbanepolitik.

Der hvor det for alvor kniber er, når miljøhensyn kræver en reduktion af transporten. Ingen lande har i realiteten accepteret denne trade-off, der også kan ses som demand-management. Holland og Danmark fremhæves som de lande, der er længst her. Mens Holland med sin ambitiøse transportplan og sin fysiske planlægning, der tager udstrakt hensyn til at begrænse behovet for biltrafik, kan siges at være på rette vej, så kan Danmark næppe siges at være nået længere end til officiel problemerkendelse.

En række af de oprindelige hypoteser, der blev opstillet ved starten af projektet, viser sig kun at være begrænset gyldige. F.eks. tyder meget på, at integration snarere vil vinde frem, drevet af knaphed og trafikproblemer, end af betalingsvilje for at gøre noget for miljøet. Fiskale motiver er nu som før ganske tungtvejende. Det nye er, at de formelt og/eller reelt (= symbolsk og/eller instrumentelt) nu går hånd i hånd med miljøhensyn.

Med styrke kan det konstateres i alle landene, at vækst kommer før miljø. Og der er ingen officiel accept af, at de 2 hensyn kan forenes, sådan som f.eks. Delors-rapporten advokerede for. Kapacitets- og effektivitetshensyn varetages som en selvfølge uden hensyn til overordnede miljøhensyn.

Klarest står denne konflikt i de små lande, hvor godstransport-/vognmandsbranchen betyder meget, altså Holland og Danmark. Hensynet til konkurrencedygtighed betyder, at den førerposition, som disse lande ellers indtager på miljøområdet, på (gods-)transportområdet bliver til, at man godt vil, hvis alle de andre også vil. Omvendt i

Schweiz (og til dels Tyskland): Problemerne med transittrafikken gør, at der er en tendens til at føre en skarpere miljøpolitik på transportområdet end på andre områder.

Integration finder oftest sted som "indirekte integration", dvs som et led i en anden politik. Om det sker, afhænger af landets miljøprofil. Er der en viden hos beslutningstagerne? Er der ressourcer hos miljømyndighederne? Er der en problemerkendelse i medier og hos befolkning? Er der respekterede miljøorganisationer? Etc. etc.

"Defensiv integration" er derimod snarere et spørgsmål, om nogen har legal magt til at blokere politiske beslutninger, f.eks. bygning af ny infrastruktur. De schweiziske folkeafstemninger på lokalt, kantonalt og nationalt niveau er det bedste eksempel herpå. På de undersøgte områder her i projektet kan en sådan magtposition tvinge beslutningstagerne til at søge kompromis.

Der er så mange betingelser for "aktiv integration", at det ikke er fundet i landeundersøgelserne i systematisk form. Som det siges i slutrapporten: "Integration foregår som et patchwork snarere end som et resultat af en økologisk masterplan".

Hvad den politiske teori bag projektet lægger vægt på for at få kønne lapper på tæppet, er at have beredskab til at udnytte "politiske vinduer" (= policy-windows = beslutningsanledninger). Såvel på EU-niveau som på landeniveau kan der opstå situationer, hvor en koalition kan etableres f.eks. med magtfulde dele af erhvervslivet. Sådanne ad-hoc muligheder kan sjældent forudses. Derfor spiller det strategiske beredskab, bl.a. at have sammenhængende, velbegrundede løsningsforslag parat, en vigtig rolle. (Det klassiske eksempel i DK er vel de få døde hummere ved Læsø og Danmarks Naturfredningsforenings beredskab med en vandmiljølov. Men også den danske case om euro-vignetten har et "vindues-element").

Projektet kan kun tilbyde eksempler, der kan tjene til inspiration fra land til land. De kan ikke overføres.

Alt i alt konkluderes med nogen pessimisme. Før der er en forståelse for mulig synergi mellem økonomiske og miljø-mål, vil integration ikke være systematisk mulig. Men en række af betingelserne for at komme videre er klarlagt/sandsynliggjort. De fundne resultater er systematiseret i 12 anbefalinger.

## **2. Anbefalinger fra det internationale projekt**

*1) Incorporation requires an active diffusion and communication strategy among the long-term, problem-oriented expert community, the networks working on solutions, as well as the decision-makers and lobbyists*

Det drejer sig om at få de nuværende "trade-offs" på kort sigt til at rette ind mod synergier på langt sigt. Dette er især et spørgsmål om at udvide beslutningstagernes opfattelse af "interesser" til også at omfatte langt sigts-dimensionen.

Da de 3 netværk (problem-orienterede, policy-orienterede og beslutnings-tagere) er adskilt, øges mulighederne for integration, når der skabes målbevidst diskussion, f.eks. oprettelse af institutioner, eksperthøringer, workshops og green-papers. Det skaber fælles

sprog, fælles problemerkendelse og fælles løsningsanalyse.

*2) Incorporation requires strong capacities for prospective, strategic thinking and policy-oriented knowledge for technically viable and politically acceptable solutions. Those should be built up within the administration or within closely related institutions*

Undersøgelsen understreger vigtigheden af, hvad der foregår bag ministeriernes mure. Hvis embedsmændene ikke føler sig på sikker grund, vil mere langsigtede eller radikale problemløsninger ikke blive fremlagt for beslutningstagerne. Derfor har viden om løsninger, der er realiseret i andre lande, en særlig gennemslagskraft.

Udnyttelse af (politiske) "vinduer" kræver overblik og et arsenal af løsninger i skuffen. Opbygning af en samlet politik ved at føje brik på brik, når muligheden er der, kræver et strategisk overblik og evnen til at forestille sig scenarier og stole på dem.

*3) Alliances between environmental, fiscal, social, and spatial planning interests on transport should be explored more systematically, even if those interests may be ambivalent for the environment.*

Undersøgelsen viser klart, at alliancer er nødvendige. Klarest nok med finanspolitikken. Jf. tidligere under afsnittet "konklusioner". Alle landene ændrer jævnlige på skatter, afgifter og fradrag. Disse virkemidler er interessante p.g.a. deres styrke og generelle effekt. De vil ofte være i overensstemmelse med teorierne om økonomisk effektivitet og lægge op til integration. (Jf. også anbefaling 11).

Lige så klart er det, at udnyttelse af partielle interessesammenfald kræver, at man ikke taber sit egentlige mål af syne (f.eks. er enhver form for jernbanetrafik ikke miljømæssigt godt).

*4) Incorporation requires well-defined objectives for the transport sector as a precondition for successful coordination mechanisms. Objectives should be jointly defined by the environment and transport administration*

Her fokuseres især på, at miljøsidens i beslutningsprocessen skal have noget at stå fast på/handle med.

*5) Incorporation requires a powerful environmental department in the transport Ministries or a powerful transport department in the environmental Ministries to promote and defend environmental aspects. Coordination and consultation mechanisms should be strong and should be applied throughout the life cycle of policies.*

En nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for integration er, at der findes et tilstrækkeligt slagkraftigt politisk-administrativt organ, der opfatter såvel trafik som miljø som inden for sit arbejdsfelt. Muligvis som en projektgruppe. Kravene til organisation skifter fra idefasen til praksisfasen.

*6) Participation for environmental groups and experts should be strengthened during all phases of the decision-making process - both on a strategic and a technical level.*

Med den vægt projektet lægger på dannelsen af problemopfattelse og kommunikation og forståelse i det hele taget er det klart, at miljørådgivere skal styrkes som diskussionspartnere (som pendant til erhvervenes interesseorganisationer). De skal lukkes ind i udvalg og gives arbejdsbetingelser og penge, så de kan fungere som stabile og velargumenterede led i beslutningsprocessen og ikke bare som et "early-warning system". Holland og til dels EU-kommisionen praktiserer dette.

*7) According to the subsidiarity principle, any centralization of competencies in transport policies requires the proof of its added-value solutions compared to a decentralized solution. In any case, the level that decisions are made, the level of allocation of costs and benefits, and the level of environmental control and assessment systems should coincide as much as possible.*

*8) A system of mutual checks and balances between the different political levels should be developed. Local action has to respect national or international safeguards to protect global common goods. National or international action has to respect local and regional preferences to protect the environment both in an active and a defensive sense.*

Disse 2 anbefalinger finder støtte i projektet, men vil ikke blive kommenteret her. De refererer ikke specielt til integration, men til organiseringen af politisk-administrative systemer som sådan. Det skaber særlige problemer, at EU ikke fungerer fuldt ud efter territorialprincippet, netop i transport-sektoren. For teorien fordrer, at man kan regulere aktiviteten på "sit eget" geografiske område (land, amt, kommune). I det omfang der modsat gælder et "nationalitetsprincip", hvor reguleringen bygger på hjemstedet/ejerens adresse, mistes denne styring. "Territorial versus nationalitet" gælder også på regionalt og lokalt niveau.

Relationerne til det "frie" markedssystem kan aflæses i de sidste 4 anbefalinger (9-12).

*9) SEIA (Strategic Environment Impact Assessment) is both a participatory planning procedure and a evaluation methodology. On both levels, more investment into knowledge and experience is necessary.*

Specielt skal fremhæves ideen om, at der laves flere SEIA's på det samme projekt af eksperter med forskellig baggrund.

Samt at SEIA let kan blive en ex-post legitimering og i det hele taget let kan manipuleres, hvis der ikke er effektiv og reel participation i hele plan- og beslutningsprocessen, jf. anbefaling 6.

*10) Infrastructure investments should set clear priorities on the environmental modes and capacity-optimizing technological systems, even if they do not have a major environmental benefit in the short run. A revival of the environmental friendly modes must be seen as a*

*long-term strategy:*

11) *As long as no consensus is found on the exact level of external costs, a gradual (but immediate) strategy should be chosen to increase road transport costs, leaving individual countries the freedom to proceed more quickly. If taxation meets strong resistance, other instruments for cost internalization (including regulatory ones) should be chosen.*

12) *Incorporation is not a substitute, but rather it is complementary to the improvement of environmental standards, nature protection, and air quality norms. Therefore, this traditional approach should be continued and further strengthened*

Selvom projektet indirekte belyser disse anbefalinger, kan man ikke påstå, at det bidrager med nye gode argumenter, set med danske øjne. Det er sagt før! Men som en reminder til EU-politikken kan det vel være nyttigt.

### **3. Afslutning**

Som en kort samlet personlig vurdering af projektet:

a) Det har været en særdeles tankevækkende og inspirerende oplevelse at debattere på tværs af forskellig national og faglig baggrund.

b) Det har været noget frustrerende at se, hvor svært det er at få gode ide-udvekslinger udmøntet i fælles skriftlige produkter.

c) Hverken støtten fra EU-kommissionen eller fra Danmark tager højde for problemerne i et internationalt projekt af denne karakter (tværfagligt og nyformulerende). Bureaucrati og dårlig økonomi har givet mange ekstra arbejdstimer. AKF's og SØM's tillid til projektet var helt nødvendig for den danske deltagelse.

d) Der er meget at lære af i de andre lande. Deres debat om trafikpolitik, specielt på EU-niveau, er langt mere velargumenteret og facetteret, såvel i teorierne som i praksis.

#### **Noter:**

1. Paperet kan både læses selvstændigt og som en fortsættelse af et paper til Trafikdage 1995: "Integration af miljøhensyn i transportpolitik", forfattet af Mikael Tøgeby AKF, Povl Skov AKF og Uffe Jacobsen HHK.

2. Hovedformålet med projektet er at undersøge omfanget og barriererne for bæredygtig mobilitet i godstransportsektoren. En af forhåndsbetingelserne for "bæredygtig mobilitet" er integrationen af miljøhensyn i den transportpolitiske beslutningsproces. Projektet sammenligner de miljømæssige mål, det politiske beslutningssystem og specifikke politikændringer (infrastruktur, beskatning, deregulering m.v) i Danmark, Tyskland, Italien, Holland, Schweiz, England og EU mellem 1984 og 1994. Det analyserer forhåndsbetingelserne for integration af miljødimensionen i transportpolitik. Formålet med denne komparative tilgang er at belyse de politiske mekanismer i integrationsprocessen og undersøge om de kan generaliseres. Derudover muliggør international sammenligning en mulighed for at opdage innovative tilgange til integration. Analysen skal hjælpe med til at formulere institutionelle og politiske

strategier for at styrke respekten for miljødimensionen i godstransportpolitik.(Hey 1996:1)

3. Projektet har et strategisk perspektiv fokuserende på policy-processen. I projektet belyses spørgsmålet omkring integration gennem beskrivelse og analyse af den aktuelle transport- og miljøpolitik og derigennem uddrages særlige karakteristika som beskriver den aktuelle integration og mulighederne for yderligere integration.(Togeby, Skov, Jacobsen 1996).

4. Første del af artiklen er forfattet af Povl Skov og anden del af artiklen er forfattet af Uffe Jacobsen.

5. Graden af integration måles i:

- \* Høj: Politikken er baseret på bæredygtighedskriterier.
- \* Middel: Substantiel forandring ledende til en bedre integration af miljømæssige aspekter.
- \* Lav: Ændringer i politikken vil kun ske, hvis de ikke er i konflikt med andre interesser.
- \* Ingen: "Business as usual" (Ingen ændring i mere miljømæssig retning)

6. VMM og Strategisk Miljøvurdering (SEIA =Strategic Environmental Impact Assessment) er procedurer til udvidelse af informations- og beslutningsgrundlaget, men rummer ingen miljømæssig garanti og bruges ikke som strategiske redskaber.

7. Et relativt nyt projekt/studie fandt at 80% af lastbilerne på motorvejen overskred den generelle hastighedsgrænse med mere end 10 km/t.

8. Policyprocessens faser er: *Initiering*: Fasen i hvilken problemer og behovet for handling er opfattet og anerkendt. *Estimering*: Fasen hvori forskellige valgmuligheder vurderes. *Udvælgelse*: Fasen i hvilken beslutninger for bestemte policy optioner tages. *Implementering*: Fasen hvori den givne policy implementeres gøres til virkelighed, fx ved udarbejdelse af bekendtgørelsen m.v. *Praksis*: Den daglige drift af virkemidlerne. Praktiske årsager kan ændre orienteringen af politikken.

9. Flere detaljer findes i den nationale rapport: Togeby, Skov & Jacobsen 1996: Incorporation of the Environmental dimension in Freight Transport Policy. National Study - Denmark. Under udgivelse på AKF forlaget.

10. Outcome er effekten af et tiltag, mens praksis er den faktiske brug/daglige drift af politikinstrumenter som influerer på outcome.

11. I relation til miljøet og de forskellige politikkers miljøkonsekvenser er det meget relevant at se på praksis/outcome af politikkerne; man kan sige at for miljøet er praksis/outcome vigtigere end intentionen.

12. Her tænkes på SEA, dieselaftgiften, organisatoriske ændringer, strategiske miljømål og kvantitative miljømål, som alle rummer elementer af aktiv integration, men i praksis ikke kan betegnes som fuldt ud aktiv integration. Intentionen er aktiv integration, men praksis/outcome er mere defensiv integration eller en lav grad af aktiv integration.

13. Miljøorganisationerne kan derved stort set benytte argumenter og viden og kan gennem pressen forsøge at skabe opmærksomhed omkring et problem/problemet og få det på dagsordenen.

14. Det skyldes også at miljømæssige konsekvenser er abstrakte og nogle vil først finde sted i fremtiden.

15. Typisk for Danmark er respekten for landbrugssektoren og for erhvervslivets og industriens konkurrenceevne. For et lille land med en intensiv international handel er konkurrenceevnen vigtig, hvilket afspejles i miljøpolitikken. I relation til de private forbrugere er miljøpolitikken anderledes barsk.

16. Potentialet for lokal regulering (f.eks i byerne hvor konkurrenceevne ikke er et argument) udnyttes ikke.

17. Det politiske niveau er lydør overfor erhvervslivet. Dette illustreres også af at de professionelle erhvervsorganisationer støttet af Dansk Industri har en større indflydelse end miljøorganisationerne.

18. Derudover er det et strukturelt problem at en del af miljøreguleringen er administreret af det decentrale niveau: Amter og kommuner som ikke har kapaciteten til at løse denne opgave. Derudover er trafik svært fordi den bevæger sig over de geografisk- administrative grænser.

19. (Udover selvfølgelig tilpasning til nationale forhold)

20. Kravet kunne inkludere strenge emissions-standarder (Euro 1 og 2), fuld kapacitetsudnyttelse, brændstof af høj kvalitet etc. For at bruge sådan et system er nationale og internationale retningslinier nødvendige.

21. Hvilket i nogle tilfælde kan være før den formelle vedtagelse

22. Et eksempel er at sammenligne hvad der er billigst enten at etablere ny infrastruktur f.eks i form af veje/broer eller at nedsætte efterspørgslen efter transport gennem f.eks højere brændstofafgift.

## Referencer:

Andersen, Michael Schou (1995): "Domestic and Foreign Environmental Policy in Denmark. Minority Government and Green Majorities". Department of Political Science. University of Aarhus. Draft

Christiansen, Peter Munk (ed.) (1996): "Governing the Environment: Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries." Nord 1996:5, The Nordic Council.

Hey, Christian (1996): "Draft Executive Summary". Unpublished working paper from EURES Institute April 1996.

Hey, Christian: Chapter 5: "Conclusions and recommendations". In : "The Incorporation of the Environmental Dimension into Freight Transport policies. A Comparison of Six Countries and the EU". Unpublished draft. Freiburg April 1996.

Togebj, Mikael og Skov, Povl og Jacobsen, Uffe (1995): "Integration af miljøhensyn i transportpolitik". Paper til Trafikdage 1995. Konferencerapport 1. Linie: Veje til bæredygtig transport. Transportrådet og Trafikforskningsgruppen, Aalborg Universitet 1995.

Togebj, Mikael and Skov, Povl and Jacobsen, Uffe (1996): "Incorporation of the Environmental dimension in Freight Transport Policy. National Study - Denmark". Draft March 1996. Under udgivelse på AKF forlaget.

Togebj, Mikael and Skov, Povl and Jacobsen, Uffe (1996): Chapter 3.1: "Denmark" in Chapter 3: "National and EU Case Studies". In : "The Incorporation of the Environmental Dimension into Freight Transport policies. A Comparison of Six Countries and the EU". Unpublished draft. Freiburg April 1996.