

Miljøintegration i trafikpolitik – kan det måles?¹

Henrik Gudmundsson
Danmarks Miljøundersøgelser
Frederiksborgvej 399, 4000 Roskilde
Email: hgu@dmu.dk

1. Baggrund

Integration af miljøhensyn i trafikpolitikken er stadig højt prioriteret i EU og herhjemme - i hvert fald på det formelle plan. Med integration af miljøhensyn i politik (i det følgende blot kaldet 'miljøintegration')² sigtes der generelt til at miljøhensyn varetages på linie med andre forhold, herunder økonomiske (fx transportens bidrag til at fremme vækst) og sociale (fx i ligelig adgang til mobilitet). Dermed skal integrationsprincippet understøtte implementeringen af en bæredygtig udvikling. Det er tale om et princip for tilrettelæggelse og implementering af politik, ikke om et mål på miljøets fysiske tilstand eller belastning.

Med inspiration fra Brundtlandrapporten er princippet om miljøintegration fastlagt i EUs traktater (inkl. den skrantende forfatningstraktat). Det Europæiske Råd vedtog desuden i 1998 den såkaldte Cardiff strategi, som skulle sikre konkrete, politiske fremskridt mod fuld miljøintegration indenfor en række sektorer, herunder transport. Princippet indgår også i EU's strategi for bæredygtig udvikling, og dermed igen i Unionens strategi for job og vækst (Lissabon processen). Herhjemme indgår princippet om miljøintegration blandt andet i regeringens Nationale Strategi for Bæredygtig Udvikling fra 2002, og det er også et centralt element i de nordiske landes fælles Bæredygtighedsstrategi, som senest blev revideret i 2004.

Princippets fremtrædende placering i adskillige politiske erklæringer lægger op til at inddrage det i vurdering af udviklingen, også indenfor transportsektoren. Princippets inddragelse i mere specifikke strategier, hvis implementering er underlagt tilbagevendende evaluering, mv. forstærker dette behov betragteligt. Der findes imidlertid ikke en generelt accepteret målestok eller mekanisme til at måle 'graden af miljøintegration'. Det Europæiske Miljøagentur (EEA), som er den institution som har arbejdet mest systematisk med miljøintegrations måling, har

¹ Paperet trækker på arbejde er udført for det Europæiske miljøagentur (EEA) i et samarbejde med Institute for European Environmental Policy i London, som hermed begge takkes. Paperet repræsenterer alene forfatterens synspunkter og vurderinger. Resultater og konklusioner kan ikke tilægges EEA eller IEEP

² På dansk benyttes også betegnelsen sektorintegration, men princippet er som sådan ikke begrænset til 'sektor'politikker. Også generelle og tværgående politikområder som skattepolitik, fysisk planlægning mv er omfattet af princippet. På engelsk bruges betegnelsen Environmental Policy Integration, EPI.

Miljøintegration i trafikpolitik – kan det måles?

ganske vist opbygget et helt indikatorsystem (TERM), til støtte for miljøintegrationen i de europæiske landes transportsektorer. I praksis fokuserer TERM indikatorerne dog mest på selve transport- og miljøudviklingen og mindre på hvad der sker på den politisk/administrative front. TERM indikatorernes specifikke 'integrationsindikatorer' anses af både agenturet selv og andre for at være mangelfulde.

At måle selve 'integrationen af miljøhensyn' indebærer da også klart en række vanskeligheder. For det første har at gøre med et kvalitativt begreb – integration - som ikke uden videre kan opgøres i tal. For det andet kan integration anskues i relation til politikken mange dimensioner – institutioner, niveauer, faser af beslutning, metoder, mv. Der kan fx være tale om integration i én dimension, men måske ikke i en anden. Hvornår er integrationen så tilstrækkelig? En operationalisering af princippet er nødvendig for at måle fremskridt, men med betydelig risiko for at overforenkles. Vanskelighederne stiger, hvis man ønsker at opstille egentlige indikatorer til at måle fremdrift over tid, eller til sammenligning (evt. benchmarking) mellem lande. Dette efterspørges ikke desto mindre både fra de politiske organer selv og fra offentligheden.

Baggrunden for dette paper er to konkrete projekter som vedrører opstilling af kriterier og indikatorer for at vurdere miljøintegration, bl.a. for transport:

- Det Europæiske Miljøagentur (EEA) gennemførte i 2004 et overordnet projekt om udvikling af en metode til måling af miljøintegration til brug for den næste Europæiske Miljøtilstandsrapport, der skal udkomme i 2005. Nærværende forfatter deltog i projektet som rådgiver for EEA og som konsulent på trafikdelen, sammen med Institute of European Environmental Policy (IIEP) i London.
- Nordisk Ministerråds arbejdsgruppe for Bæredygtig Mobilitet støttede i 2004/5 et forprojekt som skulle vurdere om det var muligt at opstille simple indikatorer til praktisk måling af EPI i de nordiske landes trafikpolitikker, bl.a. med afsæt i EEAs metode. Nærværende forfatter udførte forprojektet, som p.t. kun foreligger i udkast. Et hovedprojekt m.h.p. udvikling af selve indikatorerne er foreslået.

Paperet tager primært afsæt i EEAs projektets metode og dets konkrete resultater for så vidt angår trafikdelen, suppleret med efterfølgende overvejelser i forprojektet. Der fokuseres især på metodiske aspekter samt på EU niveauet af trafikpolitik. Hvis hovedprojektet gennemføres vil der forhåbentlig kunne præsenteres konkrete indikatorer og resultater for miljøintegration trafikpolitikken i Danmark og andre nordiske lande ved en senere lejlighed. Paperet er bygget op således:

- Afsnit 2 omfatter metodeovervejelser, definitioner, kriterier mv.
- Afsnit 3 viser resultater fra vurderingen af miljøintegrationen i EU's trafikpolitik
- Afsnit 4 diskuterer tilgangen og perspektiverne
- Afsnit 5 konkluderer

2. Definitioner og metoder

Definitioner

Der findes en betragtelig litteratur om miljøintegrationsprincippet (se fx Nilsson & Persson 2003, EEA 2005; Lafferty & Hovden 2002), men der hersker ikke fuld enighed om en definition, endsize et entydigt målekoncept. I EEA's EPI projekt defineres integrationprincippet som følger:

” Miljøintegration involverer en kontinuert proces for at sikre at miljøforhold tages i betragtning i al 'policy-making', hvilket indebærer forandringer i politik, organisationer og procedurer, således at miljøhensyn indgår så tidligt som muligt og fortsat under implementeringen” . (EEA 2005, s 11, *min overs. HG*)

Vi skal ikke gå nærmere ind i det teoretiske, men blot fremhæve to vigtige, delvis ubestemte aspekter af konceptet, nemlig hhv. 'integrationsaspektet' og 'politikaspektet'.

Integrationsaspektet handler om hvad det vil sige at miljøet skal 'integreres' i fx sektorpolitik. Som udgangspunkt indebærer det at miljø skal behandles 'på lige fod' med andre forhold i de sammenhænge hvor det er relevant, fx at negative naturpåvirkninger af et trafikprojekt vurderes og imødegås inden det designes og besluttet. Lafferty & Hovden (2002) og andre hævder dog at dette ikke er nok. Princippet er sat i verden for at give miljøet en fremtrædende plads a h.t. sikring af bæredygtighed. Miljø må altså i princippet gives *forrang* for andre hensyn for at man kan tale om miljøintegration. Dette kaldes den normative tolkning. En anden tolkning er den organisatoriske. Den indebærer blot en formel sikring af at miljøhensyn indgår i fx sektorpolitiske målsætninger og strategier. De konkrete udfald behøver ikke nødvendigvis altid være til miljøets fordel, blot dette er taget med i betragtning. En risiko ved denne tolkning er til gengæld at miljøhensynet udvandes, hvis miljøet 'integreres' i en sektor, hvor andre mål systematisk dominerer (Nilsson & Persson 2003) . Integration bliver til 'udvanding', fx sammenlignet med en situation hvor en stærk ekstern miljømyndighed har ansvaret og kan 'slås' for miljøet.

Politikaspektet handler om *hvad* det er miljøhensynet integreres i og hvordan det måles. Hvad er politik, kort og godt? Et centralt aspekt er de *institutionelle rammer og processer*. Er der fx. bindende krav om at miljøkonsekvenser vurderes i god tid? Er der organisatorisk kapacitet til at gennemføre vurderingerne og justere politikken? Er der en klar ansvarsfordeling?³ Som påpeget ovenfor er det dog ikke nødvendigvis nok at rammerne er på plads. En anden muligheder er derfor at fokusere på de *politikker der faktisk vedtages og gennemføres*. Indgår

³ Sørensen har argumenteret overbevisende for, at også uformelle aspekter af organisationers forståelse og praksis spiller en afgørende rolle for miljøintegration (Sørensen 2001).

Miljøintegration i trafikpolitik – kan det måles?

konkrete miljømål fx i en transportplan? Indbygges der incitament til at tage miljøhensyn i afgifterne? Prioriteres bevillinger ud fra miljøhensyn? Hermed fokuseres på 'outputdimensionen' af politik. Men heller ikke dette er nødvendigvis tilfredsstillende, for papir kan være taknemmeligt. Hvad med de faktiske konsekvenser for miljøet? Mindskes udslippet i praksis, ændrer trafikanterne adfærd, og holdes der bedre hus med ressourcerne? Et mere miljøvenligt 'outcome' kan siges at være det ultimative mål med miljøintegrationen, i hvert fald ud fra den normative betragtning.

Ideelt set burde der være et logisk flow mellem disse elementer, fra rammer til output til outcome. I så fald kunne det være nok at fokusere på en enkelt dimension. Men i praksis fungerer politik sjældent så lineært. Det er heller ikke givet at eventuelle positive outcome overhovedet skyldes politikkerne. Der er derfor behov at dække kompleksiteten i begrebet om miljøintegration ved at inddrage flere aspekter i vurderingen. Eller som det blev udtrykt i EEAs EPI projekt: "Evaluations of EPI would therefore need to consider both the policy-making process, and the policies, and their outcomes." (EEA 2005, s 11, med helt tilsvarende formuleringer hos fx Nilsson & Persson 2003 og Lafferty 2005).

Operationalisering

For at sikre en sådan bred dækning opstillede EEAs EPI projekt en metode med fem grundlæggende kategorier af politik, som miljøintegration bør evalueres i forhold til (EEA 2005):

1. Politiske forpligtelser, visioner og lederskab
2. Administrativ kultur og praksis;
3. Konsevensvurderinger og involveringsprocesser
4. Anvendelse af policy instrumenter til effektiv opnåelse af miljømål
5. Monitering, overvågning og læring.

Derudover indgik også (som et pkt. 6) forsøg på at inddrage de miljømæssige effekter eller 'outcomes' jf. figur 1 der illustrerer tilgangen. Dette viste sig dog i praksis vanskeligt, jf. nærmere senere.

Indenfor hver af de fem kategorier blev opstillet et antal kriterier for hvorvidt man kan tale om en større eller mindre grad af miljøintegration. For hver kategori blev der defineret mellem 2 og 5 kriterier, 17 i alt. Kriterierne er formuleret som spørgsmål der blev benyttet i evalueringen, fx: for kategori 1: "Er der en juridisk forpligtelse til at inddrage miljøhensyn?",

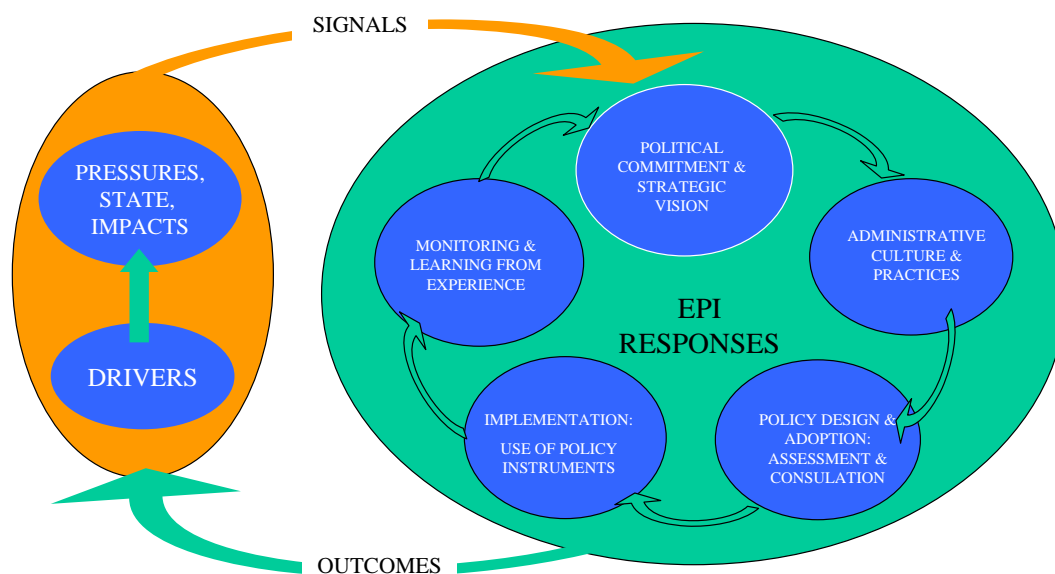


Fig. 1. EPI projektets koncept for evaluering af miljøintegration (kilde: EEA 2005)

Tabel 1. Kriterier til vurdering af miljøintegration (M-I)
1 Politiske forpligtelser, visioner og lederskab
1a Er der krav (fx. forfatningsmæssig/juridisk) forpligtelse til M-I i sektoren?
1b Er sektoren inkluderet i en overordnet strategi for M-I og for bæredygtighed?
1c Har sektoren sin egen S-I eller bæredygtighedsstrategi?
1d Er der klart politisk lederskab til fremme af M-I i sektoren?
2 Administrativ kultur & praksis
2a Afspejler sektormyndighedens 'mission statement' miljøværdier?
2b Er miljøansvar indarbejdet i sektorens interne management regime?
2c Er der samarbejdsmekanismer mellem sektor- og miljømyndigheder?
2d Er der samarbejdsmekanismer vedr. M-I med højere eller lavere myndighedsniveauer?
3 Policy processer, konsekvensvurdering og involvering
3a Har sektoren en procedure for ex-ante miljø vurdering af politikker og programmer?
3b Er miljømyndigheder og sektoraktører inddraget i udformningen af policies?
4 Implementering: brug af policy instrumenter
4a Giver sektorens tilskuds/investeringsprogrammer incitamenter til miljøforbedringer?
4b Anvendes andre økonomiske instrumenter til fremme af M-I?
4c Anvendes teknisk standarder til at fremme miljømål?
4d Anvendes andre instrumenter til at fremme M-I?
5 Monitoring & læring
5a Moniteres sektorens fremskridt i retning af miljømål og M-I regelmæssigt?
5b Sker der en systematisk ex post evaluering af politikernes effektivitet?
5c Er der mekanismer til at fremme udveksling af good practice?

Miljøintegration i trafikpolitik – kan det måles?

og ”Har sektormyndigheden sin egen strategi for miljø/bæredygtighed?”. Tabel 1 Viser samtlige kriterier (oversat af undertegnede).

Denne ramme af kategorier og kriterier blev anvendt til at gennemføre en eksplorativ analyse af status for miljøintegrationen i tre sektorer i EU, hhv. landbrug, fiskeri og transport. Af hensyn til overkommelighed blev det valgt at fokusere alene på EU-niveauet, dvs. på den politik som formuleres og administreres af EU institutionerne selv, især kommissionen og Rådet. For transportsektoren var analysegenstanden således primært unionens transportpolitikker: ’Hvidbogen’ (Kommission 2001) med følgende initiativer; Rådet(transport)s ’Cardiff’ strategi for miljøintegration (Rådet (transport) 1999), de Transeuropæiske Netværkspolitikker mv.; samt organisatorisk og administrativ praksis i og omkring generaldirektoratet for Energi og Transport (DG TREN)⁴.

Metoden var i korthed følger:

- Der blev nedsat en ekspertgruppe for hver sektor
- Ekspertgruppen identificerede de centrale politikker, procedurer og strukturer for sektoren ud fra dokumenter, hjemmesider, mv.
- Ekspertgruppen foretog en generel beskrivelse af sektorens hovedtræk og udvikling
- Materialet blev beskrevet analyseret ved hjælp af en slags SWOT analyse for hvert af de 17 ’integrations’ kriterier, og sammenfattet i en fælles database
- Der blev gennemført en ’scoring’ af hvor stærke tegn der er på integration for hvert kriterium. Scoringsskalaen er gengivet i tabel 2. Scoringen blev gennemført af hver ekspert individuelt før disse blev sammenlignet og vægtet sammen
- Resultaterne blev sammenfattet i korte verbale beskrivelser og ’radar-diagrammer’ til sammenligning på tværs af sektorer, f.s.v.a styrker og svagheder i integrationen.

Tabel 2 Scoringsskala (fra EEA 2005, min overs. HG)

5 = Excellent integration, intet mere at ønske
4 = Meget godt, et højt niveau af integration
3 = God, over gennemsnittet
2 = Nogen integrationsindsats, men utilstrækkelig
1 = ringe, kun meget bassale indsatser
0 = ingen tegn på integration

Til at støtte kriterieanalysen og scoringen var det nødvendigt at udvikle endnu et lag af underkriterier. Underkriterierne (55 i alt) belyser hvad der blev enighed som de vigtigste dimensioner indenfor hvert kriterium. Fx kan man tage kriterium 2b fra tabel 1 ”Er

⁴ Analysen dækkede til og med den forrige Europæiske kommission (Prodi), der afgik i 2004.

Miljøintegration i trafikpolitik – kan det måles?

miljømæssige forpligtelser reflekteret i sektorens interne management regime?” For dette kriterium blev der identificeret fire underkriterier:

- Er miljøintegration reflekteret i administrationens officielle struktur (organigram)?
- Er miljøansvar eksplicit fordelt ud på forskellige niveauer i hierarkiet?
- Er der allokeret økonomiske og personalemæssige ressourcer til miljøarbejdet?
- Er der etableret et internt eller eksternt miljørevisionssystem?

For hvert underkriterium kan der typisk svares ja eller nej, men der kan også gives en mere nuanceret beskrivelse. De samlede svar på underkriterierne (udviklet af ekspertgruppen i fællesskab) udgør den information, som muliggør en samlet beskrivelse og scoring for hvert af de 17 kriterier (gennemført individuelt og derefter itereret frem til konsensus).

Der er altså tale om en fundamentalt set kvalitativ analysemetode, som gennem brug af et stort antal nominelle kriterier muliggør kvantificering på en ordinal skala 0-5 for hvert kriterium. Der blev foretaget en yderligere aggregering, hvor de scorede kriterier adderes (vægtes lige) inden for hver af de fem kategorier. Der blev ikke foretaget en yderligere aggregering, hvor de fem kategorier vægtes sammen til én værdi for integration i sektoren.

I analysen indgik som nævnt også en vurdering af de faktiske miljøtendenser i sektorerne, fx, afkobling, opfyldelse af mål for emissioner og biodiversitet mv.. Det kunne dog hurtigt konstateres at det ikke uden videre var muligt at trække kausale forbindelser mellem de politiske og de fysiske indikatorer. Viden og data til at måle effekten af diverse organisatoriske tiltag eller vedtagne direktiver på transportens faktiske miljøbelastning er alt for sparsom. Dermed blive det uhyre problematisk at bruge foreliggende fysiske indikatorer som mål på 'outcomes' af miljøintegrationsindsatsen. Ikke at noget sådant er principielt umuligt på alle områder, blot at det normalt vil kræve en omfattende dybtgående analyseindsats og et omhyggeligt valg af indikatorer.

3. Analyse af miljøintegration i EU's trafikpolitik

Nedenfor sammenfattes nogle af resultaterne af analysen. Det skal understreges at resultaterne ikke er offentliggjort af EEA. De bringes primært for illustrere hvordan man kan arbejde med 'måle' miljøintegration og nogle af de vanskeligheder det indebærer. Der indgår dels resultater for transportsektoren og dels enkelte sammenligninger mellem transport og de andre sektorer. Sammenligningerne tjener IKKE til at benchmarke eller rangordne sektorerne i forhold til hinanden, men kun til at antyde fælles træk og forskelle således:

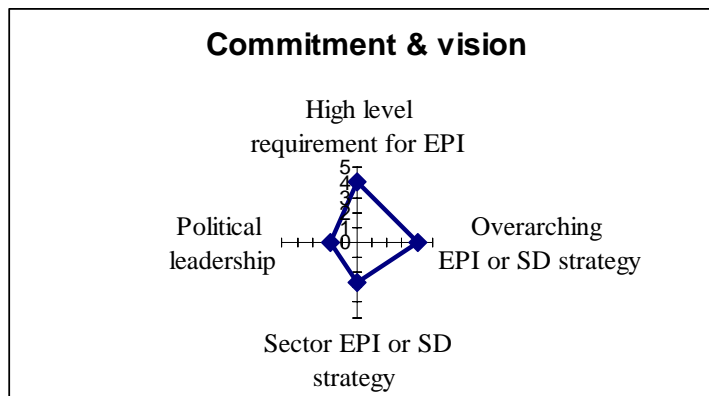
- områder hvor alle sektorer viser svag integration kunne være områder, hvor miljøintegration om strategi generelt har trange kår
- områder med store forskelle i integration kunne være områder, hvor én sektor måske kunne lære af en anden (eller hvor substantielle forskelle gør sig gældende).

Der vises her resultater for tre af de fem hovedkategorier.

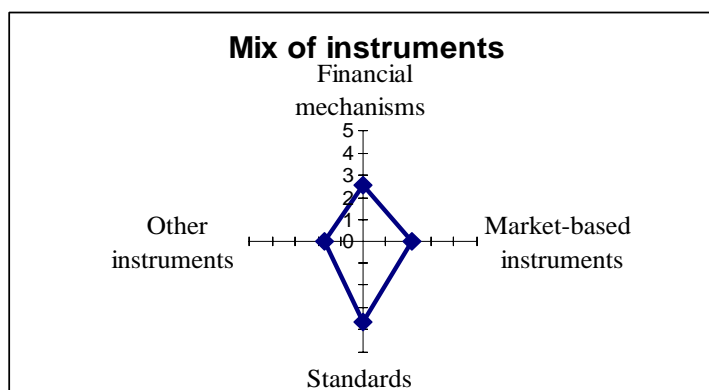
For den første kategori 'Politiske forpligtelser og visioner' er der fire kriterier. Transportsektoren er godt med hvad angår overordnede krav og strategier for miljøintegration, mens der er lidt mere slinger i sektorens egne interne strategier. Det har dog især knebet med det politiske lederskab på området (specielt tidligere transportkommissær de Palacio).

På området 'Anvendelse af policy instrumenter' er der ligeledes fire kriterier. Det er karakteristisk at sektoren er langt fremme med at integrere miljøkrav i de tekniske standarder for køretøjer mv, mens det til gengæld er gået trægt med et gennemføre mål om internalisering af eksterne miljøomkostninger i markedspriserne.

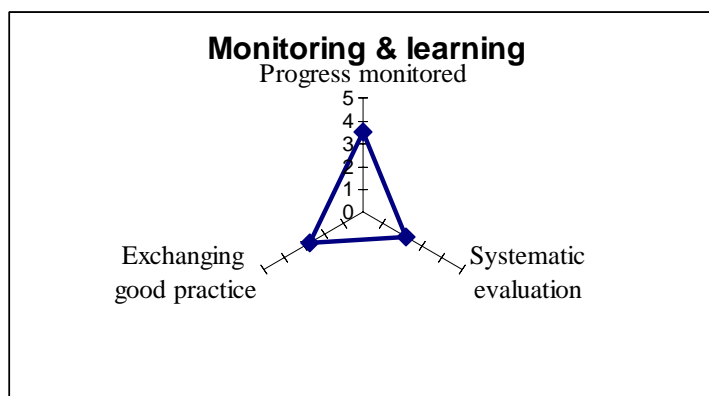
I kategorien 'Monitering og læring' har transportsektoren været tidligt ude med moniterings-systemet TERM. Det er blandt de mest avancerede og skoledannende indikatorsystemer. En svaghed er dog at systemet ikke bliver brugt så meget som ønsket. Der er så småt ved at komme gang i ex post evalueringindsatsen i sektoren, ligesom der har været enkelte initiativer til udveksling af good practice



Figur 2. Score for 'Politiske forpligtelser' mv (transport)

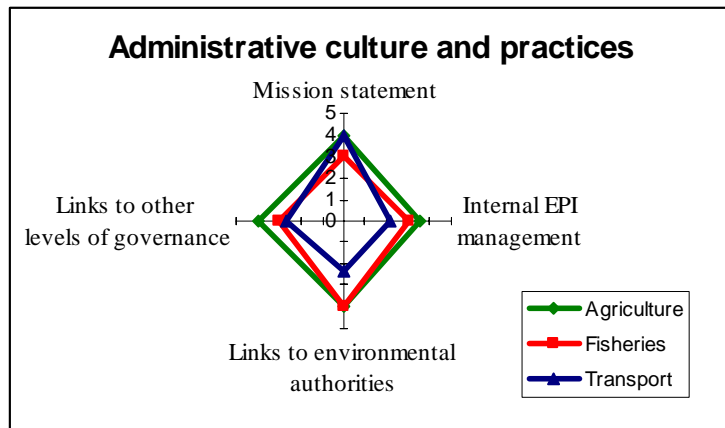


Figur 3. Score for 'Policy instrumenter' (transport)

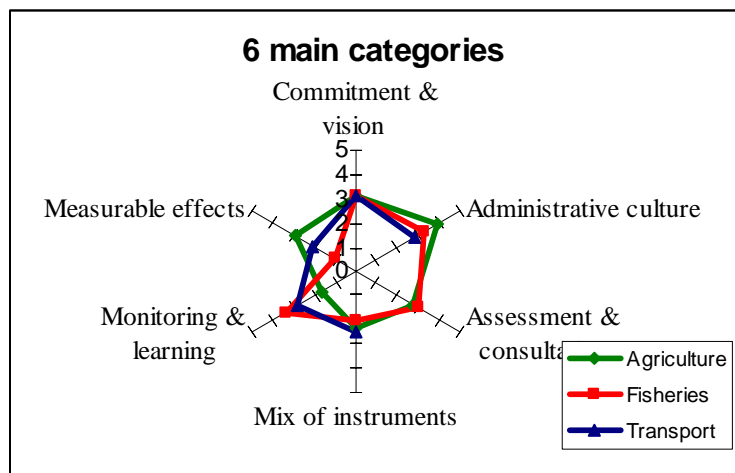


Figur 4. Score for 'Monitering og læring' (transport)

Figur 5 viser resultaterne for alle tre sektorer for yderligere en kategori 'Administrativ kultur og praksis'. For denne kategori fremgår det, at alle sektorer (det vil her sige generaldirektorater) har 'Mission Statements' der i et vist omfang inkluderer miljøhensyn. For de tre andre kriterier i denne kategori er der tale om at landbrug og fiskeri generelt er længere fremme end transport. Der er næppe noget der taler imod at man i transport med fordel kunne udvikle den administrative praksis til at omfatte klarere miljøstyring og stærkere relationer til fx miljømyndighederne, som i dag er ret ad hoc prægede. Transport fremstår som den mindst udviklede sektor.



Figur 5. Score for 'Administrativ praksis'(3 sektorer)



Figur 6. Aggregeret score for 6 kategorier (3 sektorer)

Til sidst illustreres den samlede score for hver de 6 kategorier inklusive de 'fysisk målbare' indikatorer der blev inddraget (selvom disse som nævnt ikke nødvendigvis afspejler effekten af miljøpolitisk integration). For at starte med sidstnævnte er der stor spredning, hvor landbrug er kommet længst med at reducere belastningen i forhold til mål, relativt set, mens fiskeriet er nået kortest. For transport er det et plus at luftforeningen er mindsket, om end ikke nok til at målene er nået. For kategorien 'Assessment and consultation' (dvs. miljøkonvensvurderinger og bred inddragelse af miljøinteresser m fl.) var vurderingen af transport ikke afsluttet (derfor ingen værdi). Det generelle billede er at der i alle tre sektorer er taget skridt til integration i alle kategorier, dvs. tale om en vis, men dog stort set kun jævn indsats i alle dimensioner. EU er altså ikke selv meget avanceret hvad angår den sektorintegrationsindsats, som man advokerer så stærkt for. Der er ikke voldsomt store samlede forskelle mellem sektorerne, hvad angår resultater i de fem proces- og outputmæssige dimensioner generelt (til dels bortset fra monitoring, hvor transport ligger lang fremme og administrativ praksis, hvor transport er bagud). Dette dækker dog over noget større variationer indenfor nogle af kategorierne, og øvelsen giver mulighed for at pege på

Miljøintegration i trafikpolitik – kan det måles?

områder, hvor sektorerne måske kunne lære af hinanden. Der bør således klart kunne ske en styrkelse af integrationen på transportområdet, ikke mindst indenfor områder som administrativ praksis, sektorhandlingsplaner, politisk initiativ og lederskab, evaluering, samt brug af økonomiske og andre styringsmidler (end standarder) til at fremme miljømål.

4. Diskussion

Som det fremgår af analysen er det klart muligt at 'måle' en række centrale aspekter af miljøintegrationen på en forholdsvis overskuelig måde. Men kan den anvendte metode anvendes bredere, er den robust og kan den udmøntes i indikatorer som på en både enkel og dækkende måde belyser omfanget af miljøintegrationen? Kan man på betryggende vis reducere det komplekse, kvalitative fænomen 'miljøintegration' til simple, reproducerbare enheder?

Man kan sige at projekt har anvendt tre forskellige typer indikatorer (jf. bl.a. Spangenberg m fl. 2000), nominelle, ordinale og kardinale:

Nominelle indikatorer, refererer til en logisk distinktion eller dikotomi, fx om en bestemt procedure er implementeret eller ej (ja/nej). Nominelle indikatorer er forholdsvis lette at rapportere, men giver kun begrænset information om det system der måles på, medmindre der er mange af dem. Nominelle indikatorer var den basale enhed i projektet, som havde omkring 55 indikatorer af denne type (underkriterierne). I nogle tilfælde var de uproblematisk, men som oftest viste det sig værdifuldt for den videre analyse at medtage yderligere information for at formidle den specifikke kontekst. Det gør til gengæld metoden tungere at arbejde med og subjektiviteten i den videre analyse større.

Ordinale indikatorer refererer til et hierarki af kvalitative tilstande, det kan fx være graden af deltagelse i en politisk proces (ingen, lav, nogen, høj mv.) eller antallet af (usammenlignelige) underkriterier der er opfyldt for et hovedkriterium (1,2,3,4,5 etc.). Orden og retning er klar, men skalaen har ikke en veldefineret enhed. Nominelle indikatorer er meget velkendte fra fx socialanalyse og meningsmåling. I denne sammenhæng blev ordinale indikatorer konstrueret ved scoring ud fra de underliggende nominelle indikatorers værdi plus den supplerende information. Dette er naturligvis et kritisk moment i analysen, eftersom scoringen ikke baseres på en objektiv funktion, men på 'eksperternes' viden og kendskab. Det skal bemærkes at for analysen på transportområdet var der ret god overensstemmelse mellem de tre eksperter individuelle scoring, men man ikke udelukke at andre resultater ville fremkomme fra andre eksperter eller når analysen evt. blev antaget. Man kunne evt. også vælge at lade scoringen foretage af et bredere panel, eller ved 'peer-review' af aktører i sektoren selv.

Kardinale indikatorer er kvantitative mål på en (evt. semi-) kontinuert skala, fx de samlede emissioner eller den procentdel af trafikprojekter der gennemgår miljøkonsekvensvurdering. Kardinale indikatorer kan håndteres matematisk og forskellige derivater opstilles, rater,

Miljøintegration i trafikpolitik – kan det måles?

tidsserier, afstand til mål og evt. numerisk aggregerede index. Bl.a derfor anses de ofte for at være de mest informative og fleksible form for indikator. Kardinale indikatorer anvendes flittigt i trafik og miljøpolitikken, nok mest systematisk med EEA's TERM; indikatorer (EEA 2004).

I projektet blev der inddraget en række kvantitative indikatorer på disse forhold, fx mål på afkobling og miljøeffektivitet, samt afstand til miljømål i de enkelte sektorer. Som nævnt blev det imidlertid opgivet at inddrage disse indikatorer centralt, da det som oftest ikke var muligt at bruge dem som mål på effekten af proces og output dimensionerne af miljøintegration. Dertil er de kausale sammenhænge for lidt belyst. Selvom de fysiske indikatorer naturligvis er vigtige, giver de ikke nødvendigvis information om fremskridt eller det modsatte i integrationen. Man kunne dog godt forestille sig at udvikle sådanne indikatorer på områder hvor der findes modeller mv. som muliggør koblingen, fx til at belyse afgiftsniveaers indflydelse på trafikens omfang eller emissionskravenes indflydelse på luftkvaliteten.

Et andet element som ikke fanges særlig godt med den anvendte metode er de uformelle forhold i en organisation (praksis, kotume, verdensbilleder mv.), som kan være afgørende for om integration reelt forekommer (jf. bl.a.. Sørensen 2001). Aflæsningen af et officielt organigram giver jo fx ikke nødvendigvis indsigt i hvilken magt en bestemt enhed reelt har. At komme ned på det niveau vil kræve mere dybtgående kvalitative analyser. Det er vel især relevant i en sammenhæng hvor årsager og hindringer for integration udforskes. Det er måske mindre nødvendigt i en sammenhæng hvor det er tendensen (symptomerne) der ønskes aflæst.

5. Konklusion og perspektiver

Miljøintegration er en vigtig forudsætning for bæredygtig udvikling, men kan ikke tages for givet, da politikere og administration har mange forskellige (sektor) mål og dagsordner at tage højde for, som kan være mere eller mindre i konflikt med miljøhensynene. Miljø- og sektorintegration støder på grænser, og behøver ikke altid at være den eneste eller bedste vej frem mod et renere miljø. Netop derfor er det nyttigt løbende at vurdere om integration faktisk finder sted, om den opfylder de ønskede formål og om den har gunstige virkninger. Dertil kræves målstokke og løbende vurderinger.

Der har hidtil været anvendt enten dybtgående kvalitative analyser (se fx Hjelt m.fl. 2005) eller enkle kvantitative mål som støtte for vurdering af miljøintegration. Begge tilgange rummer svagheder hvad angår behovet for en kontrolleret reduktion af den involverede kompleksitet. Dette projekt søgte at komme videre i retning af en systematik for regelmæssig måling af integrationsindsatsen ved hjælp af nominelle kriterier og brug af ordinal scoring ved eksperter.

Metoden kunne anvendes til at belyse og måle centrale aspekter af miljøintegrationsindsatsen i EU's transportpolitik (og andre områder), og viste bl.a. at der er sket en integration i

Miljøintegration i trafikpolitik – kan det måles?

bredden, som imidlertid kun spordisk er nået i dybden. Formel integration i lovgivning og politiske erklæringer er tydeligvis vigtige forudsætninger, med stærk integration på det overordnede niveau fører ikke nødvendigvis umiddelbart til integration i politikens andre dimensioner. En 'nøglefaktor' (og dermed en nøgleindikator) er ikke identificeret.

Det vurderes at metoden er anvendelig og giver brugbare informationer, men også at den kan forbedres og videreudvikles. En mulig videre udvikling er at indkredse enkelte indikatorer ud fra dette projekt og andre kilder, som kan bruges til sammenligning over tid og evt. på tværs af lande. Dette kan ikke foregå alene på baggrund af en faglig/ekspert vurdering men vil også kræve en diskussion om hvilke dimensioner af integrationen der politisk/administrativt tillægges betydning af de instanser som i givet fald skal anvende indikatorerne.

Referencer

EEA 2005. Environmental Policy Integration in Europe. State of Play and evaluation framework. EEA Technical report, No 2/2005. European Environment Agency, Copenhagen.
URL: www.eea.eu.int

EEA 2004 Ten key transport and environment issues for policy-makers. TERM 2004. EEA Report No 3/2004

European Commission 2003. Integration of environment into transport policy - from strategies to good practice. Highlights from the Conference on Good Practice in Integration of Environment into Transport Policy, 10-11 October 2002, Brussels, Belgium. A Sourcebook, European Commission, Directorate-General Environment, Brussels, September 2003

Det Europæiske Råd 1998. Det Europæiske Råd i Cardiff den 15. og 16. Juni 1998 Formandskabets Konklusioner. SN 150/1/98 REV 1

Fergusson, M; Coffey, C; Zdanowic, A; Reyntjens, D; Gudmundsson, H & Feehan, J [Draft 2005] Environmental Policy Integration. Paper 5. Integration of environment in the EU's agriculture, transport and fisheries policy. [ej publiceret]

Gudmundsson [udkast 2005] Indicators of Environmental Policy Integration in Nordic Transport policies (Pre-project). Arbejdsrapport XXX Danmarks Miljøundersøgelser, Roskilde [ej publiceret]

Hjelt, Mari; Valovirta, Ville and Gilbert, Ylva 2005. Evaluation of environmental management systems within the administrative sector of the Finnish Ministry of Transport and Communications. Publications of the Ministry of Transport and Communications 23/2005, Helsinki

Miljøintegration i trafikpolitik – kan det måles?

JEGTE 1999. Integrating the Environmental Dimension A Strategy for the Transport Sector. A Status Report. Joint Expert Group on Transport and the Environment. Commission of the European Community, Bruxelles, October, 1999

Kommissionen (2001) Den europæiske transportpolitik frem til 2010 – De svære valg. HVIDBOG. Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Bruxelles, den 12/09/2001.KOM(2001)370

Lafferty, William M 2005. EPI as normative-political goal and analytic concept: Taking stock. Presented at: Environmental Policy Integration: Defining and Developing the State of the Art CSERGE-UEA-ESRC Workshop, Norwich 21-22 March 2005

Lafferty, William M & Hovden, Eivind 2002. Environmental policy integration: Towards an Analytical Framework? Report 7/02: Center for Development and the Environment, University of Oslo, Blindern

Nilsson, M & Persson, Å 2003. Framework for Analysing Environmental Policy Integration. Journal of Environmental Policy & Planning, Vol. 5, No. 4, December 2003, pp. 333–359

Rådet (Transport) 1999. TRANSPORT OG MILJØ. – Rådets strategi for integration af miljøet og bæredygtig udvikling i Fællesskabets transportpolitik forelagt Det Europæiske Råd i Helsingfors af Rådet (transport). Rådet for den Europæiske Union, 11717/99, Bruxelles, den 11. oktober 1999

Spangenberg, Joachim H. Pfahl, Stefanie and Deller, Kerstin 2000. Elaboration of Institutional Indicators for Sustainable Development. A Research Project of the Wuppertal Institute for Climate, Environment, Energy, Division for Material Flows and Structural Change, Sustainable Societies Program. Wuppertal

Sørensen, Claus Hedegaard 2001. Kan Trafikministeriet klare miljøet?: om integration af miljøhensyn i trafikpolitik og institutionelle potentialer og barrierer. Jurist- og Økonomforbundet, København. 285 p.