

# “Bæredygtig mobilitet” i teoretisk og strategisk belysning

Indlæg ved Trafikdage '98  
Henrik Gudmundsson  
Danmarks Miljøundersøgelser  
PO Box 358, DK-4000 Roskilde  
tel.: 46 30 12 00; fax.: 46 30 12 12  
email: hgu@dmu.dk; internet: www.dmu.dk

## 1. Indledning

I den globale Agenda 21 fra 1992 blev transportsektoren fremhævet som et vigtigt indsatsområde i bestræbelserne på at omstille samfundet bort fra ikke-bæredygtige forbrugs- og produktionsmønstre. Fem år senere ved FN's særlige statuskongres for opfølgningen af Agenda 21 (UNGASS) måtte verdens politiske ledere imidlertid fastslå:

“...Current patterns of transportation with their dominant patterns of energy use *are not sustainable* and on present trends may compound the environmental problems the world is facing...” (United Nations 1997, § 47; min fremhævelse, HG).

Som svar på diagnosen “manglende bæredygtighed” i trafikudviklingen er der i de senere år lanceret en række politiske udspil, programmer, planer, mv. både i EU (CEC 1992a, 1992b), i Danmark (Trafikministeriet 1990, 1993) og mange andre lande (OECD/PPCG 1996).

I den forbindelse er problemet med manglende bæredygtighed så at sige blevet *vendt om* og i mange tilfælde formuleret som et mål om “Bæredygtig transport” eller “Bæredygtig mobilitet”. “Bæredygtig transport” synes at være det logiske mål, når problemet er mangel på bæredygtighed i transporten. Men hvad er egentlig logikken?

Man kan betragte udtrykket “bæredygtig mobilitet” ud fra hhv. en *strategisk* og en *teoretisk* sammenhæng. I en *strategisk* sammenhæng må tolkningen af udtrykket i høj grad ses i forhold til de institutioner, interesser og vilkår som karakteriserer de områder hvor udtrykket bliver anvendt. Udtrykket kan altså give mening som element i en bestemt *strategisk kontekst*.

I en *teoretisk* sammenhæng giver begrebet derimod ikke nogen umiddelbar mening. Det gælder uanset om man anlægger en samfundsvidenskabelig eller en naturvidenskabelig betragtning. Fra et teoretisk standpunkt kan man stille tre ting op med udtrykket bæredygtig mobilitet. For det første kan man studere hvordan udtrykket benyttes og kommer til at betyde noget forskelligt i de respektive strategiske sammenhænge, altså en *komparativ* synsvinkel. For det andet kan man spalte udtrykket op i meningsfulde komponenter og bruge dem *kritisk* i forhold til den strategiske praksis. Og for det tredje kan man bruge det *konstruktivt* ved at søge at skabe meningsfulde synteser og nye strategier ud fra bestanddelene.

I dette papir vil jeg først belyse komparativt og kritisk hvordan udtrykket er blevet brugt og giver mening i forskellige strategiske sammenhænge. Jeg vælger at se på især to af disse, hhv. en trafikpolitisk og en miljøpolitisk sektor-kontekst. Derefter vil jeg prøve at eksemplificere hvordan en konstruktiv tilgang kan pege på forskellige mulige strategier.

## 2. Den trafikpolitiske kontekst: Balance

I den etablerede trafikpolitiske kontekst står trafikmyndighederne som centrale aktører, der traditionelt har haft opgaven at tilvejebringe og drive den trafikale infrastruktur i samfundet. Den overordnede betragtning har været at transport er "nyttigt", fordi transporten muliggør realisering af mere generelle sociale, økonomiske (og evt. militære) samfundsmål (Button 1993). Derfor bør transportsystemerne udbygges i takt med de samfundsmæssige behov.

Der er lang tradition for at tage højde for miljøforhold i den konkrete planlægning, selvom der med tiden er blevet flere af dem og der ofte er konflikter om den konkrete prioritering (Banister & Button 1993). Anlæg og drift af transportsystemerne har imidlertid altid været den centrale opgave, med de negative effekter som biting der kunne klares med passende justeringer. I den sammenhæng bør øgede miljøkrav fx. ikke optræde som hindring på at forsyne samfundet med den transport der opfattes som nødvendig.

På grund af transportens strategiske betydning og en række særlige økonomiske forhold ved produktion af transportydelser har der altid været betydelig offentlig involvering i sektoren (Baum 1993). Det betyder at transportområdet ofte har været genstand for strategiske overvejelser om hvordan aktiviteterne skulle organiseres, og de seneste 10-15 år har dette igen gjort sig stærkt gældende. Fokus har især været på at ændre på forholdet mellem offentlig og privat tilvejebringelse af transportydelser, infrastruktur mv. under indflydelse af de generelle markedsøkonomiske strømninger. Målet har især været at øge effektiviteten ved at styrke konkurrencen i sektoren. I de senere år er sektoren derfor blevet mødt med stigende krav om konkurrencedygtige ydelser til samfundsøkonomien, samtidig med vigende offentlige investeringsbudgetter og øgede miljøkrav (Turro 1993, Group 2000 plus 1990). Det har ført til nye måder at formulere de trafikpolitiske opgaver på

Et af de mest fremtrædende eksempler dette var EU kommissionens såkaldte Hvidbog om den fælles transportpolitik som blev fremlagt i 1992 under overskriften "En omfattende fællesskabsstrategi for bæredygtig mobilitet" (CEC 1992b). Hvidbogen markerede med opfindelsen af dette begreb, at målet om bæredygtig udvikling skulle placeres højt på den trafikpolitiske dagsorden.

EU-kommissionen gav dog som bekendt ikke i hvidbogen nogen nærmere definition af begrebet "bæredygtig mobilitet". Det nærmeste man kom var et beskrive det som ".: efficient, safe transport under the best possible environmental and social conditions" (CEC 1992, p 47). I stedet angav hvidbogen en række forskellige hensyn og tiltag som man mente ville være centrale i trafikpolitikken i årene fremover (CEC 1992 p 18-19). Behovet for at integrere miljøhensyn i transporten er blandt de vigtige mål som nævnes, men hovedsynspunktet er at en europæisk transportpolitik især er nødvendig for understøtte realiseringen af det indre marked: Dvs. transportpolitikken skal først og fremmest medvirke til at nedbryde barrierer for det "frie flow" af varer og personer for at understøtte den økonomiske vækst. Dette sikres blandt andet gennem øget konkurrence mellem transportudbydere og på tværs af de forskellige transportgrene og landegrænser.

I samme mundfuld blev der også lagt op til omfattende udbygninger i den europæiske infrastruktur. Dette skulle dels nedsætte friktionen i den økonomiske udveksling yderligere og dels fremme integrationen mellem de forskellige regioner i Europa, - altså traditionelle trafikpolitiske mål, blot på et højere geo-strategisk niveau.

Ved på en gang at sætte fuld fart under mobiliteten og tage miljøet i ed, kommer begrebet om "bæredygtig mobilitet" imidlertid til at stå i et noget tvivlsomt lys. Hvad betyder bæredygtighed i en sådan situation og hvordan kan vækst- og miljømål forenes, kunne man med rette spørge? (Kågeson 1996, Haq 1997) Var udtrykket blot fernis på den konventionelle vækstfilosofi?

Svaret skal ifølge EU kommissionen (CEC 1992b, Europa kommissionen 1995) i høj grad bestå i en øget brug af *økonomiske styringsmidler* til at regulere den voksende transportefterspørgsel. Herunder hører blandt andet indførelse af betaling både for brug af infrastruktur og (på længere sigt) belastning af miljøet, også kaldet "internalisering" af eksterne omkostninger. Dette skulle i vidt omfang afløse hidtidig kvantitativ regulering af transportvirksomheder baseret på kvoter, koncessioner, statslige monopoler, mv.

Transportmarkederne skal altså gennem ændrede incitamentstrukturer hjælpes til at fungere mere (samfundsøkonomisk) efficient og miljøproblemerne skal i højere grad løses ved at blive integreret i prisstrukturen på transportmarkederne.

Miljøøkonomen Madison (1996) udtrykker det direkte på følgende måde: "Having a sustainable transport system means making each road user pay at least the full marginal cost of his or her journey." (Madison, 1996 p 146). Verdensbanken stemmer I: "Environmental and ecological sustainability requires that the external effects of transport are fully taken into account when public or private decisions are made that determine future development ... The key to environmental sustainability is the integration of environmental concerns within economic incentive structures" (Gwilliam & Shalizi 1996, p. xv & p 30).

I denne trafikpolitiske kontekst er spørgsmålet om øget "bæredygtighed" altså i høj grad kommet til at signalere behovet for nye måder at forvalte samfundets transportsystemer på under de nye vilkår. Disse vilkår handler især om øget inddragelse af markedsøkonomiske principper, som kan medvirke til at mindske spændingen mellem på den ene side udbygningsønsker og på den anden side de økonomiske og miljømæssige barrierer herfor. I denne sammenhæng forstås bæredygtighed altså i høj grad ud fra en økonomisk sammenhæng, hvor begrebet kan signalere en form for ny balance i trafikpolitikken. I den danske trafikplan "Trafik 2005" fra 1993 blev det formuleret fx. formuleret således: "Det er regeringens holdning at der på transportområdet skal skabes en ny balance mellem udvikling og miljø, baseret på princippet om bæredygtig vækst" (Trafikministeriet 1993, p 10)

Brugen af bæredygtighedsbegrebet skal altså i den forbindelse ikke tolkes som om miljømål nu pludselig tillægges den altafgørende vægt i trafikpolitikken. Det skal nærmere signalere en delvis ny opfattelse af (en nye balance for om man vil) hvordan trafikpolitikken *traditionelle* opgaver skal varetages, hvor der til dels brydes med tidligere tiders kraftige satsning på centraliseret offentlig styring og den dertil hørende stive og bekostelige sektorbaserede udbygningsplanlægning. I stedet skal markedsmekanismerne ind og virke for at dirigere udbudet af trafikal (og miljømæssig) kapacitet derhen hvor efterspørgslen er størst.

Trafikvæksten kan nok stilles til debat i lyset af miljøproblemerne (fx Trafikministeriet 1993, p 13), men målet er ikke i sig selv at begrænse trafikken eller gennemtvunge større strukturelle ændringer, der bryder med den nuværende situation. Målet er nærmere at skabe rammer for at transportudbydere, trafikanter og andre aktører i sektoren kan træffe valg om

transportløsninger ud fra en mere tidssvarende opfattelse af de samfundsøkonomiske og miljømæssige rammer for transporten (Trafikministeriet 1993, p 10 ff.).

Begrebet “bæredygtig transport” opfattes altså ikke nødvendigvis *substantielt* som et mål men snarere *indikativt* for en ny trafikpolitisk strategi med flere elementer. Eller rettere: Det skal være op til transportmarkedet at afgøre hvilken transportudvikling der er bæredygtig, det er ikke et mål som kan fastlægges af politikerne. “Bæredygtig mobilitet” er groft sagt den mobilitet som en samfundsøkonomisk efficient transportsektor leverer.

### **3. Den miljøpolitiske kontekst: Integration og modernisering**

Overfor dette kan man stille en miljøpolitisk kontekst, hvor bæredygtighedsbegrebet også er koblet ind som et overordnet begreb, men hvor dette sker i forhold til en noget anden dagsorden. Miljøpolitikens traditionelle opgave er at sikre miljøet mod påvirkninger som skader natur og menneskers sundhed. Derfor bliver det miljømæssige aspekt af bæredygtighedsbegrebet naturligvis mere fremtrædende her.

Miljøpolitikken er i vidt omfang opstået som reaktion på en række konstaterede skadevirkninger i forbindelse med den industrielle vækst i 60’erne og 70’erne. Med henblik på at begrænse disse skader er der udviklet en række styringsinstrumenter som især via konkret regulering har normeret de miljøbelastende aktiviteter i produktion og forbrug. Denne regulering har også omfattet dele af transportsektoren, men det er karakteristisk at denne i mindre grad end fx industrien har været underkastet en direkte regulering.

I forbindelse med den traditionelle miljøpolitik har der ofte været kontroverser omkring de økonomiske konsekvenser af reguleringen. Situationen har ofte karakteriseret som en modsætning mellem miljøhensyn og produktion/arbejdspladser. I miljøpolitikens historiske udvikling kan man tale om en bestræbelse på at løse denne modsætning ved at satse på større grad af *forebyggelse* set i forhold til den traditionelle reaktive indsats (Andersen 1994).

Dette kan først og fremmest begrundes med et ønske om at undgå at miljøproblemerne blot forskydes fra et sted til et andet som det fx i vidt omfang skete i forbindelse “de høje skorstenes og lange rørs” politik i den tidlige fase. Forebyggelse kan imidlertid ofte støttes med både miljømæssige og økonomiske argumenter, og dermed kan den simple konflikt mellem miljø og arbejdspladser tendentielt modvirkes. Forebyggelse kan opnås ved at omlægge produktionsprocesser, indføre ny teknologi eller udvikle nye stoffer hvor miljøproblemerne er minimeret på forhånd. Dette kan i bedste fald give anledning til ny rentabel produktion.

Igennem sådanne tiltag kan løsningen af miljøproblemer i stigende grad integreres i de øvrige samfundsaktiviteter, i stedet for at være et teknisk fix som kobles på når problemerne allerede er opstået. Denne forestilling om øget forebyggelse og integration er blevet betegnet som stigende *øko­logisk modernisering* af samfundet (Andersen 1994, Weale 1993).

“Bæredygtighed” er i den miljøpolitiske sammenhæng i høj grad kommet til at symbolisere denne proces mod øget økologisk modernisering via integration af miljøhensyn i øvrige samfundsaktiviteter; dvs. tanken om at miljøhensyn og økonomisk udvikling i højere grad end tidligere skal gå hånd i hånd, jf. også Brundtlandrapporten (CEC 1993, Verdenskommissionen 1987, p 48 ff.). I det omfang det gøres økonomisk fordelagtigt for

producenter, forbrugere og andre beslutningstagere at vælge miljøvenlige produkter, teknologier osv. øger sandsynligheden for at miljøproblemerne forebygges. Miljøbeskyttelse bliver ud fra denne filosofi ikke længere en omkostning men en mulig eller måske ligefrem nødvendig forudsætning for økonomisk vækst, også i Brundtlandrapportens ånd (Weale 1993). Bæredygtighedsbegrebet har samtidig også medvirket til at trække den globale miljøpolitiske dagsorden med ind i denne moderniseringsproces.

Transportsektoren er til en vis grad et område hvor en integrationsstrategi søges gjort gældende. Integrationen manifesterer sig typisk ved at miljøhensyn og -målsætninger indarbejdes i forskellige trafikpolitiske sammenhænge fx. i sektorens handlingsprogrammer, styringstiltag eller organisationer. Graden af integration kan vurderes efter hvor bredt, og hvor dybt (dvs. hvor forpligtende) miljøhensynene indarbejdes i de pågældende sektorsammenhænge (Hey 1995). Man kan fx. opfatte EUs ovennævnte hvidbog (CEC 1992b) som et tilfælde med relativt svag integration i dybden.<sup>1</sup>

Spørgsmålet om hvordan miljøhensyn påføres sektorer er et centralt punkt i forbindelse med integration af bæredygtighedsstrategier. Et udgangspunkt for integration er som bekendt ofte nationale miljø- og bæredygtighedsmål. De nationale miljømyndigheder i de fleste udviklede lande etableret en overordnet miljøplanlægning med programmer som indeholder både kvalitative og kvantitative mål for de vigtigste nationale og internationale miljøproblemer (jf. fx Miljø- og Energiministeriet 1995).

I nogle tilfælde har miljømyndighederne selv kompetence til at stille krav til de miljøbelastende aktiviteter, men som regel kræver realisering af bredere mål at der samarbejdes med sektormyndigheder som har den fornødne lovgivning eller styringskompetence i forhold til de relevante sektoraktiviteter. I sådanne tilfælde vil integrationen forudsætte at sektormyndigheder til en vis grad forpligtes på miljømål. Det nytter jo ikke meget at miljømyndigheden evt. selv "vedtager" miljømål hvis der ikke samtidig sker en forpligtelse af de kompetente aktører. Jo mere præcise og forpligtende mål der er tale om, og jo "dybere" de integreres i sektorens indre beslutningsstruktur, jo bedre forhandlingsposition har miljøinteresserne i forhold til at påvirke sektoren (Hey 1995). Til gengæld kan sektorintegrationen kræve at der indgås kompromiser i forhold til de overordnede miljømål.

Et specielt træk i Danmark, Holland og til dels Sverige har været en satsning på særlige sektorspecifikke miljømålsætninger som er indbygget i sektorplanerne og siden indtaget i den overordnede miljøplanlægning. Dvs. mål som udledes af den overordnede miljødagsorden og "skræddersyes" til sektorens særlige problemer og vilkår. Målene repræsenterer dermed hverken traditionelle miljønormer for enkelte teknologier/produkter eller egentlige miljøkvalitetsnormer, men udgør en form for kompromis, der er skabt i forhandling med trafikmyndighederne ud fra en afvejning af de særlige muligheder og begrænsninger i denne sektor. Denne type mål er kontroversielle, fordi de rejser mange spørgsmål til hvordan målene skal opstilles og anvendes, mv. (Soetmann 1996, DØR 1996).

---

<sup>1</sup> Et europæisk forsøg på lidt dybere integration var en miljøresolution som de europæiske transportministre underskrev allerede i 1989, hvor landene forpligtede sig til at opstille forpligtende miljømål for transporten: "...measures must be undertaken within a framework of *clear-cut environmental policy goals* which should be translated into *quantified emission reductions and plans* for the transport sector in the medium and longer term" (CEMT 1989. Min fremhævelse, H.G.). Denne erklæring er imidlertid kun i begrænset omfang blevet fulgt op i de enkelte lande. Man kan altså her tale om svag integration i bredden.

Målenes absolutte karakter - og politiske sanktionering - implicerer imidlertid at sektormyndighederne i sidste instans må være forpligtet på at gribe ind i trafikvæksten, hvis ikke målene nås gennem andre konventionelle tiltag. Dette åbner altså principelle muligheder for at stille overordnede miljømæssige krav til udviklingen i sektoren som ikke tidligere har været til stede. Til gengæld forudsætter denne model en stærk sammenhæng mellem mål og midler i den faktiske politik. Dette er en problematisk antagelse, som jeg vil vende tilbage til.

Den her beskrevne integrationstilgang kan siges at repræsentere en mere miljøpolitisk version af hvordan "bæredygtig transport" kan forstås, nemlig som *transportsektorens opfyldelse af sine miljømæssige forpligtelser*. "Bæredygtig mobilitet" bliver så at sige den mobilitet som kan være indenfor de opstillede miljømæssige rammer. I det omfang rammerne omvendt tilpasses til sektoren kan de indgåede kompromiser til gengæld gøre det vanskeligt at præcisere i hvilken forstand der er tale om "bæredygtighed". Også her bliver tolkningen af "bæredygtig mobilitet" altså betinget af den strategiske kontekst.

#### **4. Sammenfatning på sektorstrategier**

Den her opstillede modstilling af strategier er selvfølgelig stileret. Ser man på de faktiske programmer mv. der hidtil er fremlagt under betegnelsen "bæredygtig transport" så rummer de som regel både miljømæssige, trafikale og økonomiske mål og peger på en række forskellige virkemidler. Der findes også andre strategiske sammenhænge hvor problematikken er fanget op.<sup>2</sup>

Imidlertid vil jeg hævde at de to ovennævnte tankegange er blandt de dominerende hvad angår strategier for bæredygtig mobilitet. Fælles for dem kan siges at være tanken om integration af miljøhensyn i transportsektorens beslutninger. Sektortænkningen er altså dominerende. Desuden de fælles om at se myndighedernes strategier og rolle overvejende som knyttet til integration via mål og midler, der hænger lineært sammen

Fra det *transportpolitiske* perspektiv kan integrationen sigte mod at omforme miljøkrav til operationelle størrelser som kan indgå i forbindelse med den igangværende prioritering og omstilling i sektoren. Bæredygtighedsbegrebet kan her repræsentere en form for "afvejningsprincip" der kan indarbejdes i forbindelse med fx prioritering af transportprojekter, prisstrukturer, osv. Det centrale i strategien er at indpasse miljøkrav mv. i forhold til de særlige opgaver, strukturer mv. i sektoren, så den kan vedblive med at varetage sine samfundsmæssige opgaver bedst muligt. Strategien skal altså så at sige *følge sektoren på tværs af problemerne*.

Fra det *miljøpolitiske* perspektiv sigter integrationen mod at indarbejde miljømæssige forpligtelser hos aktører og beslutningstagere i transportsektoren, dvs. med hovedvægt på

---

<sup>2</sup> Ud over disse to sektorer kan man blandt andet sige at integrationsproblemet også fanges op i en bredere *samfundsøkonomisk* sammenhæng. Ifølge den tilgang bør der ikke indføres særlige forvridende elementer i de enkelte sektorer, såsom specifikke sektormål eller miljøafgifter, der ikke i samme omfang pålægges andre sektorer (DØR 1996). I stedet bør reguleringen så at sige *følge problemerne på tværs af sektorerne* i delvis modsætning til de to andre strategier. "Bæredygtig mobilitet" er altså groft sagt ikke blot den mobilitet som en samfundsøkonomisk efficient transportsektor leverer, men den mobilitet som en optimal samfundsøkonomi efterspørger.

miljømæssige og eventuelt kvantitative (styringspotente) sider af bæredygtighedsbegrebet. Målene skal skabe de nødvendige rammer for at udvælge og gennemføre de nødvendige tiltag i sektoren og følge om udviklingen går i den rigtige retning. Bæredygtig mobilitet er den mobilitet som målene tillader transportsektoren at forvalte med de instrumenter den råder over.

## 5. Kritik af strategier

Hvis man skiller udtrykket ad i tre komponenter mobilitet, bæredygtighed og strategi kan der ud fra hver især rettes en kritik mod forudsætningerne i de ovennævnte sektorstrategier.

De tre kritikpunkter jeg vil fremføre er:

- 1) Bæredygtighed er ikke et afvejningsprincip
- 2) Mobilitet er ikke lig med transportsektoren
- 3) Strategier er ikke lig med instrumenter

### *ad 1) "Bæredygtighed er ikke et afvejningsprincip"*

Den almene forståelse af udtrykket bæredygtig udvikling omfatter tre *dimensioner*, en *social*, en *økonomisk* og en *miljømæssig* dimension, som så at sige alle er "lige" vigtige for bæredygtig udvikling (Commission on Sustainable Development 1997). Dertil kommer den *institutionelle* dimension, som især handler om beslutningsstrukturen.

*Økonomisk* bæredygtighed handler kort sagt om at samfundets formue bevares og ikke ødes bort i forbrug. Dvs. der skal ske en løbende geninvestering i den kapital som er velstandens kilde. Geninvesteringsbehovet skal ses i forhold til udviklingen i befolkning og produktivitet. Denne forudsætning kan gives teoretisk formelle bestemmelser i den økonomiske teori (Jespersen & Brendstrup 1994).

*Miljømæssig* eller "økologisk" bæredygtighed handler om at bevare det naturgrundlag som menneskers generelle velfærd hviler på. Der er kritiske grænser for ressourcetrækket i alle udnyttede økosystemer (skovbrug, fiskeri, landbrug osv.) ligesom der knytter sig grænser til forureningsbelastningen og artssammensætningen i de naturlige økosystemer. Det er umuligt at sammenfatte dette i en enkelt enhed på grund af naturens kompleksitet og mangfoldighed og menneskets skiftende anvendelse af den. Disse såkaldte "life-support" funktioner er ikke desto mindre essentielle for samfundet.

*Social* bæredygtighed kan siges at handle om lige muligheder for menneskelig og kulturel udvikling. Det gælder både indenfor og mellem generationer. Det er ikke rigtig muligt at give nogen præcis bestemmelse blandt andet fordi det ikke kan gives nogen kritisk grænse for den uligheden. Derimod kan der fastlægges normer som indstifter sådanne grænser.

De tre dimensioner hænger nøje sammen, det er i det lange løb svært at forestille sig en udvikling som er bæredygtig i den ene dimension men ikke i den anden. Pointen er imidlertid at de tre dimensioner ikke kan reduceres fuldt ud til hinanden. Det vil sige at bæredygtig udvikling må forudsætte opfyldelse af visse kriterier i alle tre dimensioner. I den politiske praksis er afvejninger altid nødvendige, men det er ikke det samme som at bæredygtighed er et afvejningsprincip. En strategi for bæredygtighed bør forholde sig til grænser i en eller flere af de tre dimensioner, eller kalde sig noget andet.

## **2) ”Mobilitet er ikke lig med transportsektoren”**

Mobilitet er andet og mere end transport. Det er også et potentiale for at bevæge sig i tid og rum. At påvirke mobiliteten kræver derfor både en regulering af transporten og af potentialet. Mobilitetens potentiale knytter sig på den ene side til de midler og ressourcer som mennesker rejser ved hjælp af (transportmidler, infrastruktur, brændstoffer, evner, færdigheder mv.), og på den anden side til de mål som mennesker rejser efter.

Potentialet afhænger af hvilke restriktioner af fysisk, økonomisk eller institutionel art som ligger på hhv. mål og midler. Desuden knytter potentialet sig til de kræfter som binder mål og midler sammen, herunder de forestillinger mennesker gør sig om det. Forestillingerne hænger sammen med folks egne erfaringer men også med de måder at leve på som kulturen og samfundet stiller til rådighed.

Man kan også sige det på den måde, at beslutninger om mobilitet logisk ligger før beslutninger om transport. Man beslutter sig fx om mobilitet når man vælger bolig og arbejdsplads. Samfundet beslutter sig for mobilitet når åbningstider ændres, hospitaler flyttes og nye anlæg tages i brug. Derfor er integration af miljøhensyn i mobiliteten en noget videre opgave end integration i ”transportsektoren”. Integrationen må i en vis forstand omfatte alle sektorer, såvel som fænomener som identitet og kultur der går på tværs af sektorer.

## **3) ”Strategier er ikke lig med instrumenter”**

Af de forskellige strategier kan man få det indtryk at staten består af et antal rationelle organisationer som ud fra nogle kan implementere en række virkemidler. Dette er naturligvis en helt forenklet opfattelse af det strategiske problem. Strategier behøver ikke være rationelle planer for at komme fra a til b. Som antydnet ovenfor kan planer lige såvel tjene til at positionere organisationen i forhold til en skiftende omverden, og mål og midler kan fungere som rene symboler i denne proces.

Den statslige regulering er naturligvis heller ikke at opfatte som en homogen organisation, den er pr definition disintegreret i forskellige (lovgivende, udøvende, dømmende) myndigheder og sektorer der kan varetage modstridende mål og er dertil underlagt de skiftende politiske strømninger. Målsætninger, styringsmidler og organisationsstrukturer kan derfor være ”ude af fase”. Undersøgelser af miljø-integrationsprocessen i de europæiske landes transportpolitik har vist at der ikke behøver være nogen større sammenhæng mellem graden af miljøintegration hvad angår disse tre aspekter, blandt andet fordi de typisk følger forskellige politisk-administrative forløb (Hey 1996).

## **6. Kontruktion af strategier**

Det er selvfølgelig ikke nødvendigt at tage alle forudsætninger i ed, førend man kan lave strategier. I praksis vil det blot føre til handlingslammelse. Man kan derimod se de forskellige dimensioner som mobilitet og bæredygtighed ”mødes” i som mulige udgangspunkter for konstruktion af strategier.

I bæredygtighedsbegrebet indgår de tre dimensioner miljømæssig, økonomisk og social bæredygtighed. Også mobiliteten kan tænkes i disse dimensioner, som kan referere til mobilitetens funktioner og konsekvenser for samfund, individer og natur. Bag ved disse dimensioner ligger tre andre basale dimensioner, som også har været nævnt nemlig tid, rum og institutioner. Tid og rum er vigtige for at begribe mobiliteten, men er også relevante hvis man skal specificere vilkårene for bæredygtighed, - herunder hvilket geografisk område og



hvilken tidshorisont der er i spil. Den institutionelle dimension handler så at sige om de strukturer hvorigennem mennesker forstår og organiserer deres handlinger i fællesskab. I denne dimension findes blandt andet målsætninger, styringsmidler, organisationer og deres indbyrdes relationer.

Dimensionerne kan danne platform for forskellige slags strategier. Strategier ud fra de tre bæredygtighedsdimensioner kan være i konflikt med hinanden. Men hver dimension kan også danne baggrund for strategier der kan være mere eller mindre åbne for de andre.:

- En økonomisk strategi som “bevaring af samfundets infrastrukturkapital” lukker sig om den økonomiske dimension; en økonomisk strategi som “internalisering af alle miljøomkostninger” åbner sig for miljøet, men på økonomiens betingelser.
- En strategi som “lige mobilitet til alle” lukker sig om den sociale; den kan åbne sig for den miljømæssige dimension hvis den inkluderer lighed i forhold til de miljøpåvirkninger som trafikken skaber.
- En lukket miljøstrategi kan være en “miljømæssig 0-vision”: ingen miljøpåvirkning må ske. Skal mål i de andre dimensioner tilgodeses kan det føre til afvigelser fra 0. Den miljøstrategi som kaldes “økologiske råderum” åbner sig for den sociale dimension men ikke den økonomiske

De tre “baggrundsdimensioner” tid, rum og institutioner har ikke deres eget “projekt” hvad angår bæredygtighed men er blot vilkår herfor. Traditionelt har strategier i de økonomiske og sociale dimension så at sige gennemtrængt den institutionelle og den rumlige dimension, på den miljømæssige dimensions bekostning. Disse dimensioner kan imidlertid som det er fremgået også åbnes for den miljømæssige dimension, for eksempel via strategier for: “Integration af miljøhensyn i beslutningerne” (i den institutionelle dimension) og “transportminimerende bystrukturer” (i den rumlige dimension).

Spørgsmålet er i hvilken grad det er muligt at udvikle strategier som tilgodeser mål i alle de tre bæredygtighedsdimensioner. Der behøver ikke at være konflikt, men konflikter vil let opstå i et mangedimensionelt og uigennemskueligt univers. I den forbindelse vil det være nyttigt at gøre målene klar i hver dimension for sig som det fx sker på miljøområdet i form af såkaldte miljø- og bæredygtighedsindikatorer; dette vil givetvis være en forudsætning for vellykket miljøintegration i de socio-økonomisk “belejrede” dimensioner. I praktiske strategier vil man imidlertid hele tiden støde på de to andre dimensioner. Det stiller store krav til miljøstrategierne.

Det afgørende for strategier for bæredygtig udvikling er under alle omstændigheder at tingene i sidste instans hænger sammen. Derfor er alle dimensioner med som forudsætning, hvad enten de er reflekteret strategisk eller ej.

## Referencer

- Andersen, Mikael, Skou: Governance by green taxes. Making pollution prevention pay. Manchester University Press. Manchester, 1994. 247 p.
- Banister, David & Button, Kenneth (eds.) 1993. Transport, the Environment and Sustainable Development, E&FN Spon, London. 275 p.
- Baum, Herbert: Government and Transport Markets. pp 152-188. in: Polak, J. & Heertje, A. (eds.): European Transport Economics. Basil Blackwell, Oxford, 1993. 310 p.
- Button, Kenneth: Transport economics. 2. Edition. Edwin Elgar, London, 1993 (a). 269 p.
- CEC: The Future Development of the Common Transport Policy - a global approach to the construction of a Community framework for sustainable mobility. Commission of the European Communities, Bruxelles, 1992b. 113 p.
- CEMT: Resolution No. 66 On Transport And The Environment. [CM(89)29 Final] The Council of Ministers of Transport, meeting in Paris on 23rd November 1989.
- Commission on Sustainable Development. Fifth session. 7-25 April 1997. Overall Progress Achieved Since the United Nations Conference on Environment and Development. E/CN.17/1997/2. [online] United Nations, New York, 31. January 1997. available: <gopher://gopher.un.org:70/00/esc/cn17/1997/off/progress/97--2.en> [cited: 9. august 1997]
- DØR: Transport: økonomi og miljø. Kapitel 3 (pp 93-161) in: Dansk Økonomi forår 1996. København. Det økonomiske råd. 1996. 173 p.
- Europa-Kommissionen: Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet. Politiske muligheder for at internalisere de eksterne omkostninger ved transport inden for Den Europæiske Union. Grønbog. Kom(95), nr.691 endelig udg. Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Luxembourg, 1995. 78 p.
- Gwilliam, K. & Shalizi, Z.: Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform (Prepublication Draft). The World Bank. Washington. 1996. 86 p.
- Haq, Gary: Towards Sustainable Transport Planning. A Comparison between Britain and the Netherlands. Avebury, Aldershot, 1997. 252 p.
- Hey, Christian (ed.): The Incorporation of the Environmental Dimension into Freight Transport Policies. Final Report- EURES, Freiburg 1996. 318 p.
- Jespersen, J. & Brendstrup S: Grøn økonomi. Jurist- og Økonomiforlagets forlag. København 1994.
- Madison, David: The true costs of road transport. Blueprint, nr.5. Earthscan, London, 1996. 240 p
- Miljø- og Energiministeriet: Natur- og Miljøpolitisk redegørelse. Miljø- og Energiministeriet, København 1995. 573 p.
- OECD: Towards Sustainable Transportation. The Vancouver Conference. OECD Proceedings, OECD, Paris, 1997. 187 p.
- OECD/PPCG: Group on Pollution Prevention and Control. Environmental Criteria for Sustainable Transport. Working Paper of the PPCG Task Force on Transport. OECD. Paris 1996. 81 p

Royal Commission on Environmental Pollution: Transport and Environment. Eighteenth report. Her Majesty's Stationary Office. London. 1994. 325 p.

Trafikministeriet: Trafik 2005. Problemstillinger, mål og strategier. Trafikministeriet, København 1993. 109 p.

Trafikministeriet: Regeringens transporthandlingsplan for miljø og udvikling. Trafikministeriet, København, 1990.

Verdenskommissionen for miljø og udvikling: Vores fælles fremtid. Brundtland-kommissionens rapport om miljø og udvikling. FN-forbundet og Mellemlfolkeligt Samvirke. København 1987. 360 p.

Weale, Albert: Ecological Modernisation and the integration of European environmental policy. pp 196-216 in: Liefferink, P.D, Lowe, P.D & Mol, A.P (eds.): European Integration and Environmental Policy. Belhaven Press. London, 1993