

Bo Elling og Helle Nedergaard Nielsen

Miljøvurdering som accept- og legalitetsplanlægning

– borgerdeltagelsens instrumentalisering

Artiklen analyserer de senere års udvikling i borgerdeltagelsen indenfor miljøvurderinger og peger på en række uheldige og utilsigtede virkninger. Det vises, hvorledes redskaberne i højere grad anvendes til en slags acceptplanlægning end til egentlig miljøbeskyttelse og at den legitimitet, som borgerinddragelse var tiltænkt at tilføre miljøplanlægningen, snarere er blevet erstattet af en legalitetstænkning, som fritager bygherre og myndigheder fra at medtænke et egentligt miljøhensyn i deres planlægning. Således tilskrives den analyserede uhensigtsmæssige håndtering af borgerdeltagelse ikke blot de faktiske vanskeligheder i praktiseringen af inddragelse og miljøproblemernes uomtvistelige kompleksitet, men i høj grad et hensyn til økonomisk effektivitet og uvillighed blandt investorer – offentlige som private – til at anskue miljøomkostninger som et langsigtet forhold. Artiklen munder ud i en række anbefalinger der potentielt kan styrke borgerinddragelse i miljøvurderingssager gennem selvstændige borgerinitiativer eller institutioner, der er uafhængige af myndigheder og bygherrer.

Nøgleord: Borgerdeltagelse; Accept planlægning, borgerinitiativer; demokratisering.

Involvering af borgere og samfundsudvikling

Det deltagerorienterede planparadigme har inden for den fysiske planlægning og miljøregulering vundet stærkt indpas i de seneste tre-fire årtier. Især det EU-baserede lovkrav om borgerdeltagelse indenfor miljøvurdering herunder miljøvurdering af projekter (VVM) og miljøvurderinger af planer og programmer (MV) har bidraget hertil. Baggrunden er da også en række afgørende udviklingstendenser både samfundsmæssigt, miljømæssigt og politisk i samme periode, som har skabt et uomgængeligt behov for inddragelse af borgerne og den almene offentlighed i planlægning og regulering¹:

- en politisk nødvendig styrkelse af nærdemokratiet i takt med den nationale tilpasning til en global verdensorden og økonomisk dynamik,
- planlægning og i særdeleshed miljøplanlægning involverer i stigende grad etiske og værdimæssige problemstillinger, som i sidste instans kun kan behandles via borgerne aktive medvirken, herunder sikring af et

¹ Et review af denne diskussion kan findes i Gualini, 2015.

- befolkningsmæssigt repræsentativt udsnit i deltagelsen (Elling 2008: 219-262),
- mange-facetterede og komplicerede problemstillinger ved implementering af projekter, infrastruktur og andre kollektive og private faciliteter, der involverer menneskelige, naturmæssige og kulturelle faktorer, gør i tiltagende grad, at tekniske og økonomiske forhold i planlægningen ikke kan stå alene, men må sidestilles eller endda underordnes de førstnævnte,
 - økonomisk og politisk trængte kommuner og institutioner tåler ikke årelange konflikter om nye infrastrukturer og faciliteter og tilskyndes derfor til inddragelse, forhandling og kompromis,
 - samfundets tiltagende afhængighed af vel fungerende løsninger og langsigtede dispositioner, som ikke kompromitterer menneskelig velfærd og miljømæssige ressourcer.

Spørgsmålet er imidlertid om det eksisterende system med VVM og MV kan bibringe et sådant paradigme, hvor borgerinddragelse og reel indflydelse i planprocesserne, kan sikre en reel miljøbeskyttelse i situationer, hvor mange andre interesser og interessenter, f.eks. økonomiske og politiske, også forlanger indflydelse. Spørgsmålet er relevant fordi det jo entydigt er formuleret i de formelle begrundelser for VVM og MV, at borgernes indflydelse er nødvendig for den samfundsmæssige legitimitet i miljøbeskyttelsen og for den langsigtede miljømæssige bæreevne, men hvor det også er velkendt, at formelle rettigheder til inddragelse ikke nødvendigvis sikrer indflydelse.

Den internationale udvikling i redskabernes anvendelse og borgerinddragelsen er ikke entydig, og der er store forskelle landene imellem. Men tre forhold synes alligevel at være karakteristiske udviklingstræk, som kan genkendes i de fleste lande, hvor redskaberne har været anvendt i op til omkring 40 år:

1. Der er en vigende tendens til, at anvende redskaberne i planprocesserne, ofte gennemføres VVM/MV blot kursorisk, eller der ses tiltagende tilfælde, hvor redskaberne bortdømmes med forskellige begrundelser.
2. Borgerdeltagelsen er ofte utilfredsstillende (for borgerne) eller på anden måde mangelfuld, f.eks. stærkt kontrolleret af myndighederne eller reduceret til af myndighederne bestemte spørgsmål.
3. I næsten alle lande har myndighederne bevaret den fulde kontrol med processen og desuden været enerådende beslutningstagere. Dette forhold kan også formuleres på den måde, at myndighederne har været meget tilbøjelige til at uddelegere beslutningskompetencer til f.eks. borgerne, eller endvidere, at borgerne, trods de formelle hensigtserklæringer, har haft meget begrænset indflydelse på beslutningernes indhold.

I samme periode er der sket en eksplosiv globalisering af økonomierne, som også har medført en styrkelse af de økonomiske aktører overfor de politiske, især i de samfund hvor miljø og bæredygtighed har været vægtet højt. Det kan derfor være relevant at spørge, om denne magtforskydning har styrket eller svækket muligheden for borgernes indflydelse i forbindelse med planlægningsprocesser, hvor VVM og MV bringes i anvendelse. Her er det centralt, at myndighedsbehandlingen ofte foregår på grundlag af en vurdering af de miljømæssige påvirkninger udarbejdet af bygherren, i tilfælde af projekter, hvorimod vurderingen af miljøpåvirkninger i forbindelse med planer alene er myndighedernes ansvar. Dette magtforhold mellem myndighed og bygherre har selvfølgelig betydning for borgernes indflydelsesmuligheder, også når myndighederne selv optræder som bygherre. Desuden kan myndighederne, som f.eks. en statslig institution eller en kommune, især i forbindelse med at

de optræder som bygherrer, have selvstændige økonomiske interesser, som ikke nødvendigvis stemmer overens med miljømæssig beskyttelse. Hvordan er borgernes indflydelsesmuligheder i sådanne tilfælde og hvilken betydning har det, om myndigheden er statslig (central) eller kommunal (lokal)? Er VVM og MV, der som planlægningsinstrumenter er fuldstændig afhængige af myndighedsbehandlingen og desuden af bygherrens specifikke interesser, stærke nok redskaber til at sikre borgernes inddragelse og reelle indflydelse på beslutningerne? Eller burde redskaberne i højere grad være kontrolleret af borgerne?

I Danmark har vi også kunnet notere de ovenfor nævnte udviklingstendenser, men samtidig set, at såvel myndigheder som bygherrer har været flittige til at henvise til de gennemførte miljøvurderingsprocesser, når kritik af miljøpåvirkninger har været rejst i den offentlige debat. Vi har derfor sat os for at undersøge, hvorledes brugen af VVM og MV har fungeret i en række danske cases, der hver især har nogle karakteristika, som kan udfordre planredskabernes egentlige hensigt om beskyttelse af miljøet på den bedst mulige måde. De problematikker, der her træder frem, vil kunne genkendes indenfor et meget bredere felt af fysisk planlægning og regulering. De vedrører såvel magtforholdene i selve processerne, som forskydninger i deres anvendelse i forhold til det vi kunne kalde deres egentlige formål, samt endelig hvorvidt borgernes legitime forventninger om indflydelse på beslutningerne opfyldes. Argumenterne for nødvendigheden af borgerinddragelse i miljøvurderinger er mange og den eksisterende litteratur bidrager med værdifuld viden, der udfordrer den nuværende praksis på borgerinddragelsesfeltet (Rauschmayer & Risse, 2005; Elling, 2008; O'Faircheallaigh's 2010; Glucker et al 2012, Sinclair & Diduck, 2016). Diskussionerne i miljøvurderingsfagfeltet er præget af et særligt fokus på metodiske tilgange og bidrager dermed med vigtige perspektiver på, hvad

forskellige typer af borgerinddragelsesmetoder kan i planlægningen (Hunsberger et al, 2005; Rauschmayer & Risse, 2005; Sinclair & Diduck, 2016). Vores bidrag går ikke ind i de konkrete borgerinddragelsesmetodiske diskussioner, men adresserer med afsæt i fire cases ovennævnte problematikker vedrørende styringen i planlægningen, herunder hvorledes økonomiske interesser påvirker mulighederne for, at borgernes perspektiver inddrages. Det er vores påstand, at en sådan eventuel diskrepans mellem borgernes almindelige forventninger om inddragelse og medbestemmelse og planlægningsprocesser, som enten ikke forsøger eller ikke formår at leve op til sådanne forventninger, ikke blot skaber konflikter, men også dårlige og kortsigtede løsninger. Der skabes altså ikke blot politiske problemer, men potentialer og muligheder for langsigtede og robuste løsninger, det som i vore dage kaldes resilient planlægning, forsømmes (Gualini 2015: 3-36).

Udvalg af cases og metodik ved analysen

Den følgende analyse af en række cases inden for vandplanlægning og infrastrukturplaner/projekter i Danmark, har derfor til hensigt at problematisere den faktiske borgerinddragelse i disse tilfælde. Den *første case* om vandplanlægningen er en ren plansag, hvis første planstadier skal gennemføres på det statslige niveau, hvorefter planlægningen skal udmøntes i den kommunale planlægning, og hvor borgerne har krav på inddragelse på begge niveauer. På det statslige niveau gennemføres en meget stram styring, der efterlader meget få muligheder for borgernes indspil, og samtidig betyder dette, at det kommunale niveau gives meget snævre rammer for de efterfølgende planprocesser, der derfor ligeledes kommer til at lide under mangel på borgerinddragelse. Den *anden case* med Cityringen belyser et forløb, hvor stat og kommune i fællesskab optræder som både bygherrer og planlæggende og godkendende myndighed. Hvordan virker borger-

inddragelse i dette tilfælde, hvor både stat og kommune har enorme økonomiske interesser i planlægningen og projektet, som samtidig især i implementeringsfasen har meget omfattende påvirkninger af borgernes hverdag? Den *tredje case* handler om et projekt med et atomaffaldsdepot, der er et statsligt ansvar, som skal placeres i et lokalområde, hvor der kan optræde stærke lokale gener og modstand pga. frygt for afledede effekter på lokalområdet, og hvor kommunen således både bliver en del af myndighedsbehandlingen og en faktor for interesseforskelle i forhold til de statslige myndigheder. Endelig vil den *fjerde case* belyse en eventuel udnyttelse af skifergas i et lokalområde, hvor der fra første færd er tvivl om, hvorvidt den kompetente myndighed bør være lokal eller central statslig, da der kan knyttes meget forskellige myndighedsinteresser til de to muligheder. Forskelle som har afgørende betydning for borgernes muligheder for indflydelse, selv om de formelle rettigheder i princippet skulle være de samme.

Altså alle cases, som kan betegnes som kritiske cases, hvor de ovenfor nævnte problemstillinger i forbindelse med borgernes inddragelse ved anvendelse af VVM og MV udfordres. Da vi ikke kan gennemføre undersøgelse af en række cases i hvert af de beskrevne situationer vil vi ikke hævde, at vore resultater kan generaliseres, men mere se dem som typiske cases, som netop ikke kan betragtes som enestående, men afspejler nogle almindeligt forekommende vilkår for miljøvurderinger. Dette betyder for os, at vi med god grund kan lade de fire cases tale for sig selv og påkalde sig almen interesse. De fire cases kan siges at være kritiske i den forstand, at de hver især rummer en relation mellem ansvarlig myndighed, bygherre og offentlighed/borgere, som kan udfordre muligheden for på adækvat vis at inddrage borgerne i den miljømæssige vurdering af projektets effekter og i selve beslutningen om udformning og accept af miljøpåvirkninger, f.eks. når projek-

tets bygherre også optræder i rollen som den ansvarlige myndighed for gennemførelsen af planlægning og miljøvurdering. De er desuden alle eksempler på projekter, som rummer signifikante virkninger på miljøet, der påvirker borgernes dagligdag på omfattende vis, herunder en bred skare af borgere i forhold til den berørte lokalitet. Vi har altså i hver af casene at gøre med netop hvad, vi kunne kalde kritiske miljøpåvirkninger.

I den opsamlende analyse af casene fokuserer vi på to enkle spørgsmål:

1. Hvilken rolle har borgerinddragelsen spillet? Herunder kan selvfølgelig inddrages omfanget af borgerdeltagelse, men det er mere måden, det er sket på, der er i fokus. Hvilken konkret indflydelse har den fået for projektets endelige udformning og påvirkninger af miljøet?
2. Hvordan har borgerdeltagelsen påvirket den samlede VVM/MV proces, herunder magtforholdene vedrørende den endelige beslutning.

Til understøttelse af begge spørgsmål, har vi valgt at anvende O'Faircheallaighs (2010) oprids af tre brede og ti mere specifikke formål med borgerinddragelse i VVM/MV. Når hensigten med analysen, som tilfældet her, er, at vurdere hvordan borgerdeltagelsen i miljøvurderingen fungerer, set i forhold til hvordan den varetages af planlægningens ansvarlige myndighed, må analysen selvklart tage sit udgangspunkt i, hvad formålet med borgerdeltagelsen er i det konkrete tilfælde. De ti formål O'Faircheallaigh opridser er: 1) give information til offentligheden, 2) udfylde informationshuller, 3) prøvelse af den givne informations holdbarhed, 4) problemløsning og social læring, 5) afspejle demokratiske principper, 6) praktisere demokrati, 7) pluralistisk repræsentation, 8) involvere marginaliserede grupper, 9) skifte fokus for beslutningstagning, og 10) modvirke marginalisering. Disse formål

er tydeligvis meget forskellige i deres karakter og vil derfor kunne bidrage til meget forskellige typer af analyser af borgerinddragelse i planlægningen og i hvilken grad den kan siges at fungere. Ved at sætte dem sammen eller rettere gruppere dem i tre brede formål som O’Faircheallaigh foreslår, så kan de bidrage til analysen af, hvorledes borgerinddragelsen i de enkelte cases har kvalificeret processen og hvem eller hvor den endelige beslutning er taget.

O’Faircheallaigh tre brede formål med borgerinddragelse i miljøvurderingen er: a) at få input fra offentligheden til beslutninger truffet andetsteds, b) at dele beslutningsprocessen med offentligheden, og c) at ændre fordelingen af magt og strukturerne i beslutningsprocessen. Vi vil anvende disse tre brede formål til at konkludere vedrørende spørgsmål 2: hvordan kan borgerdeltagelsen siges at have påvirket den samlede miljøvurderingsproces. Besvarelsen af netop disse spørgsmål vil således indgå i vores vurdering af, hvordan magtforholdene for gennemførelsen af borgerdeltagelse rent faktisk fungerer, herunder om miljøvurderingens helt overordnede formål, nemlig beskyttelsen af miljøet i bedst muligt omfang, opfyldes.

Vandplanlægningen – en instrumentel planstruktur udgrænser offentligheden

EU igangsatte med vedtagelsen af vandrammedirektivet i 2000 en omfattende vandplanlægning, der havde til hensigt at sikre ‘god økologisk’ tilstand i vandmiljøet senest 2015. I direktivet stilles der krav om, at borgerinddragelse skal anvendes som aktivt redskab i opfyldelsen af miljømålet. I løbet af den første vandplanproces i Danmark er det imidlertid blevet tydeligt, at borgerinddragelsen i stedet udgrænser og blot instrumentaliseres gennem planprocessen (Nielsen 2012, Nielsen et al 2016).

Første skridt i opfyldelsen af målet om ‘god økologisk’ tilstand var, at alle medlemslande skulle vedtage planer for, hvorledes dette

mål kunne opnås, senest i 2009 (EU 2000). I Danmark var forvaltningsmodellen opbygget således, at det var staten som udarbejde statslige overordnede vandplaner med tilknyttede miljøvurderinger frem til 2009. Disse vandplaner skulle så senere implementeres på lokalt niveau i kommunernes handleplaner, hvor konkrete foranstaltninger på det kommunale niveau skulle iværksættes i 2012. Fra EU’s side var der krav om, at miljømålene skulle være opnået i 2015 (Miljøministeriet 2007). Imidlertid vedtages de danske vandplaner først i slutningen af 2014, med næsten fem års forsinkelse. I 2014 dømmes Danmark for traktatbrud på grund af denne forsinkelse, en forsinkelse som betyder, at vandkvalitetsmålene ikke opnås i 2015. Forsinkelsen i vandplanprocessen skyldes flere ikke-planlagte tiltag, som indføres undervejs i planprocessen. Blandt andet flere reformer, nye overordnede politiske planer, uigennemsigtige beslutningsgange, manglede dialog og manglende offentlighed i processen. Det, som vi her vil pege på er, at en del af udfordringerne ved vandplanlægningen skal findes i den instrumentelle planstruktur, som udgrænser borgerne i planlægningen og dermed stiller spørgsmålstejn ved hvorvidt, miljøvurderingen står stærkt nok i sikringen af borgerinddragelse.

Formelt er offentlighed i vandplanprocessen prioriteret højt. Både vandrammedirektivet og direktivet om miljøvurderingen af planer og programmer stiller krav om en planproces, der aktivt involverer offentligheden (EU 2000, EU 2001). Men direktiverne forudsætter ikke lovbundne krav til, hvordan denne aktive involvering skal ske, kun det guidende dokument til vandrammedirektivet giver retningslinjer, hvor lokalt medejerskab i vandplanlægningen står som et ideal for planprocesserne (Nielsen et al 2016). Kravet om borgerinddragelse udmøntes i den danske planlægning gennem skriftlige høringer og oprettelse af dialogiske vand- og naturråd. Vand- og naturrådene mødes kun enkelte gange og nedlægges derefter, da de

statslige myndigheder instrueres fra centralt hold om, at de kun må informere omkring processens forløb og ikke gå i dialog omkring selve vandplanlægningens substans (Nielsen 2012). Dermed bringes det deliberative demokratiske potentiale, som vandrammedirektivet åbner op for ikke i spil. Samtidig viser det sig, at de statsligt formulerede vandplaner er så stramt defineret i forhold til valg af virkemidler og tiltag i landskabet, at kommunale myndigheder og borgere ikke får et egentligt indflydelsesrum, når planerne skal udmøntes på det lokale plan. Denne tendens forplanter sig i hele vandplanprocessen, og den dialogiske planproces, som der blev lagt op til i starten, mislykkes totalt.

Det hele kompliceres yderligere af, at der undervejs i processen indføres et centralt planniveau i Finansministeriet med planen "Grøn Vækst", der betyder, at også de statslige vandplaner underlægges en stram styring. Vandplanlægningen gennemføres således i en lovgivningsmæssig ramme, der er under konstant forandring mod centralisering. Det særlige ved dette ekstra statslige planniveau er, at staten undlader at miljøvurdere planen "Grøn Vækst". Dermed gives hverken offentligheden eller berørte myndigheder mulighed for at påvirke den overordnede strategiske plan. Offentlighedens muligheder i planprocessen vanskeliggøres yderligere af den tidligere nævnte stramme definering af de statslige vandplaner, hvor der ikke skabes råderum for borgerinddragelse i de kommunale handleplaner. Borgerinddragelsen bliver i Danmark gennemført som det, der i EU's vejledningsdokument betegnes som en minimumsløsning.

Ligheden mellem denne og de andre cases, der opridses i artiklen, er det dilemma, at det strategiske planniveau instrumentaliserer borgerinddragelsen, når der fra statslig side både sættes og fastlåses rammer i form af bestemte virkemidler, inden borgere, erhverv, NGO'er og berørte myndigheder har mulighed for at være medspillere i planlægningen.

Det efterlader et projektplan, hvor reel borgerinddragelse ikke har mulighed for at blive initieret. I stedet forbliver formelle skriftlige høringsprocesser alene svaret på kravet om borgerinddragelse. Disse skriftlige høringer tilfører imidlertid ikke planerne egentligt indhold eller substans. I stedet realiseres en legalitetsplanlægning, hvor målet bliver at leve op til tidsrammer og minimumskrav i relation til borgerinddragelsen. Et krav om målopfyldelse har forment processen og reel borgerinddragelse er i denne proces tilsidesat til fordel for målbare ekspertløsninger. Når de statslige vandplaner rammer det lokale plan, viser de sig at være i konflikt med den lokale virkelighed, og dermed altså de interesser, holdninger og muligheder som her eksisterer. Dermed trækker planprocessen ud, ja de facto umuliggøres den, og de tiltag, som skulle sikre vandmiljøet, udebliver. I denne planproces bliver det tydeligt, at miljøvurderingen som planredskab står svagt i relation til at sikre borgernes inddragelse og indflydelse.

Cityringen – borgerinddragelse som afprøvelse af borgernes tolerance

Forløbet omkring Cityringen er ikke blot kaotisk i forhold til selve beslutningsprocessen, men udvikler i dets første implementeringsfaser også en uklarhed om, hvem der tager beslutningerne, hvilke regelsæt der skal indtages, herunder VVM og MV, og om og hvornår borgerne eventuelt bliver inddraget i vurderinger og beslutninger.

Anlæggelsen af Cityringen forestås af Metroselskabet, som ejes af Staten (50%), Københavns Kommune (41,7%) og Frederiksberg kommune (8,3%). Projektets implementering starter med Folketingets vedtagelse af Lov om en Cityring i juni 2007 (Lov nr. 552 af 06/06/2007). Projektets miljømæssige konsekvenser blev vurderet i henhold til både VVM-kravene i Planloven og til bestemmelserne i lov om miljøvurdering af planer og programmer og fremlagdes i den fælles rapport "Cityrin-

gen, VVM-redegørelse og miljørapport” i maj 2008. Allerede i den første offentlige høringsfase blev det kritiseret, at der ikke blev holdt en samlet offentlig høring omkring projektet, hvor hele projektet kunne diskuteres, men at den i stedet blev opdelt i adskilte høringer omkring de enkelte anlægspladser. Ligeledes lød kritikken på, at de miljømæssige undersøgelser var ufuldstændige og ikke dækkede de relevante miljøpåvirkninger, f.eks. afskærmninger, og at støjpåvirkningerne af de omkringliggende bebyggelser, var forudsat reguleret i henhold til kommunernes generelle forskrifter for bygge- og anlægsvirksomhed, suppleret med konkrete dispensationer.

I denne måde at gribe støjgenerne an på ligger der en klar overskridelse af VVM-direktivets krav om, at de miljøpåvirkninger, der vil blive accepteret under anlægsfasen såvel som efterfølgende, skal afklares i én og samme planproces. Intet miljøproblems “løsning” må udskydes til en senere fase, f.eks. efter at anlæggelse er besluttet eller igangsat. De omtalte dispensationer springer i øjnene. Støjproblemerne i anlægsfasen og selve driften forudsættes altså reguleret af de berørte kommuner og delvist efterfølgende, ved den konkrete forekomst i anlægsfasen. Imidlertid beslutter kommunerne, efter at anlæggelsen er igangsat, at byggeriet skal reguleres helt eller delvist gennem påbud. Det er den tiltagende kritik og ballade om støjproblemer fra berørte beboere, der fører til dette. Det er desuden blevet hævdet, at denne situation opstår, fordi Københavns Kommune havde svært ved at opnå et flertal i Borgerrepræsentationen for projektet – eller frygtede dette på forhånd – og derfor bevidst medvirker til, at kravene til entreprenørens foranstaltninger omkring støjbeskyttelse og miljøpåvirkninger sættes for lavt for at holde byggeriets samlede pris i ave.

Efter en første anlægsperiode på ca. to år, hvor der er massive protester fra borgerne om uudholdelig støj, og hvor Kommunen som følge forsøger at skærpe støjrænserne, men hvor

entreprenøren også vedvarende stiller modkrav om udvidet arbejdstid om natten samt gentagne gange understreger, at støjreduktionskravene både vil fordyre byggeriet og forlænge anlægstiden, kaster kommunerne håndklædet i ringen og beslutter, at støjniveauet skal reguleres efter påbud. Som et led i at opnå sådanne påbud ansøger Metroselskabet den 29. april 2013 kommunerne om at udvide arbejdstiden på alle byggepladser, hvilket vil forøge støjniveauet uden for dagtimerne, men samtidig resultere i en kortere anlægsperiode. Kommunerne imødekommer denne ansøgning, men den indklages for Natur- og Miljøklagenævnet, der den 5. februar 2014 afgør, at Københavns Kommunes “Rammer for udmøntning af Borgerrepræsentationens beslutning om fremskyndelse af anlægsarbejder i Cityringen” er omfattet af miljøvurderingsloven og at påbud udstedt i henhold til rammerne er ugyldige.

Den siddende Miljø- og teknikborgmester, Morten Kabell, vil imidlertid ikke gennemføre en miljøvurdering efter lov om miljøvurdering af planer og programmer med tilhørende offentlig høring og resultatet bliver, at hele myndighedskontrollen med miljøeffekterne, herunder særligt støjeffekterne, overføres til Transportministeriet ved en ændring af loven bag anlæggelsen. Lovændringen (Forslag til Lov om ændring af lov om en Cityring og ligningsloven) fremsættes den 9. april, 2014 og giver Transportministeren mulighed for at godkende den samtidigt fremlagte såkaldte “Supplerende VVM for Cityringen” som sendes i offentlig høring den 10. april 2014 med en høringsfrist den 5. juni 2014. Samtidig giver loven transportministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om forurening og gener fra anlægget af Cityringen for resten af anlægsperioden, herunder om tilsyn og håndhævelse af disse regler.

I den supplerende VVM anføres det, at de berørte borgere, specielt vedrørende støj, stilles bedre med de foreslåede rammer i redegørelsen, herunder med udvidede muligheder

for genhusning og økonomisk kompensation. På det stort anlagte fælles borgermøde den 19. april, 2014 hvor transportminister Magnus Heunicke er en meget aktiv deltager som bygherre, fremhæver et meget stort antal fremmødte borgere, at forholdene må formodes at blive betydeligt forværrede, selv med de økonomiske kompensationer og genhusning, der er udvidet i forhold til det på det tidspunkt gældende niveau og bestemmelser.

Lovændringen vedtages af Folketinget den 27. juni 2014, og Transportministeren godkender umiddelbart derefter den supplerende VVM, hvis bestemmelser træder i kraft den 1. juli, 2014. Efter disse ændringer opblødes fronterne mellem Metroselskabet og de berørte borgere, der tilsyneladende indser, at deres indflydelsesmuligheder mht. reguleringen af anlægsarbejdets påvirkning af omgivelserne er udtømte.

Opsummerende kan det siges, at selvom Natur- og Miljøklagenævnet den 5. juni afgør, at kommunernes nye rammer for støjreguleringen er bestemmelser, der skal miljøvurderes efter lov om miljøvurdering, udfører Transportministeriet efterfølgende en miljøvurdering, der gennemføres i henhold til Planlovens VVM-krav. Dette behøver ikke i sig selv, at være en disposition, der stiller borgerne dårligere, men det medvirker klart til en forvirring om, hvem der er ansvarlige myndigheder og i henhold til hvilke regelsæt, miljøvurdering og beslutninger kan træffes. En sådan forvirring forstærkes af, at transportministeren efter vedtagelsen af lovændringen og den supplerende VVM beslutter, at det ikke er nødvendigt at foretage en supplerende miljøvurdering efter miljøvurderingsloven, da ændringen i anlægsaktiviteterne ikke nødvendiggør nye planvedtagelser i de berørte kommuner (www.trm.dk).

Konkluderende er Cityringen et eksempel på, at borgernes retskrav fra starten er uklare, at deres muligheder for deltagelse holdes uklare, og at deres faktiske medvirken, når den slutteligt forekommer, totalt ligegyldiggøres, fordi

projektets konkrete udformning allerede er besluttet, og at de undrages indsigt og medvirken heri, fordi projektets vilkår efterfølgende laves om, og deres medvirken ikke har nogen effekt, da projektet er igangsat og i så fremskreden en anlægsfase, at deres muligheder for at påvirke er udtømt eller illusoriske. Både de indledende planvedtagelser og miljøgodkendelser, samt de i anlægsfasen gennemførte miljøvurderinger og godkendelser kan karakteriseres ved, at de er én lang afprøvning, af hvor borgernes grænser for tolerance, specielt hvad angår støj, ligger.

Atomaffaldsdepot – proces præget af usikkerheder og uigennemsigtig borgerinddragelse

Sagen om et depot for atomaffaldet fra Risø starter med, at Folketinget i 2003 besluttede at afvikle de atomare anlæg, og at der skulle findes en løsning i form af et slutdepot for det radioaktive affald. Affaldet efter ca. 50 års aktivitet opbevares midlertidigt på Risø, som desuden igennem årene også har været opsamlingssted for radioaktivt affald andre steder fra, eksempelvis hospitalssektoren. I januar 2009 fremsættes endelig en redegørelse til et beslutningsgrundlag for et slutdepot for lav- og mellemaktivt affald (Redegørelse nr. R4). Derefter nedsættes en tværministeriel arbejdsgruppe med Sundhedsministeriets repræsentant som formand, som skal udarbejde en plan for etableringen af et slutdepot. På grundlag af geologiske undersøgelser og kortstudier udpeger arbejdsgruppen seks lokaliteter i Danmark, som egnede for et slutdepot. I de følgende år gøres forskellige forsøg i arbejdsgruppen på administrativt at indsnævre de seks lokaliteter til to eller tre, og desuden skifter arbejdsgruppens kommissorium til også at omfatte mulighederne for eksport af affaldet. Igennem dette forløb sker der yderligere det, at borgergrupper i de kommuner, der omfatter de egnede lokaliteter, begynder at røre på sig og sammen med deres borgmestre arrangerer

møder om modstand mod placeringen, skaffer viden om de tekniske forhold og krav og ser på andre muligheder for behandling af affaldet. For eksempel at deponere det i et såkaldt mellemdepot, dvs. midlertidig opbevaring i 50-100 år, der ikke kræver beskyttende geologi (jordlag af ler, mv.), men kan sikres via tekniske installationer og således placeres overalt i Danmark. I dette forløb sker der desuden det, at Naturstyrelsen stadfæster, at en eventuel plan til indsævnring af egnede lokaliteter til to vil kræve en gennemførelse af en miljøvurdering af planen, samt høring af nabolande herom ifølge ESPO-konventionens krav om høring af berørte nabolande. Det bliver således klart i løbet af disse år, at en plan for placering af affaldet i et slutdepot skal miljøvurderes i henhold til Lov om miljøvurdering, og derefter skal udformningen af et konkret anlæg til placering miljøvurderes efter VVM-kravet i Planloven, inden en konkret anlægslov kan vedtages. Den folkelige usikkerhed og modstand mod placering af affaldet hæfter sig også ved denne dobbelthed i miljøvurderingerne, idet en vurdering af den førstnævnte plan ikke vil komme til at omfatte konkrete vurderinger af et faktisk udformet anlæg, og omvendt vil en miljøvurdering af et konkret anlæg ikke rumme muligheder for at vurdere alternativer, da disse placeringsmæssigt er fastlåst af en vedtagelse af planen og desuden af planens valg mellem alternativerne slutdepot, mellemdepot og eksport af affaldet. Dette røre i befolkningen og blandt lokale politikere førte i oktober 2012 til, at daværende sundhedsminister Astrid Krag bad folketingspartierne om fortsat opbakning til planerne om et slutdepot. Men opbakningen udeblev og desuden ønskede partierne fortsat en vurdering af alle seks lokaliseringmuligheder, muligheden for eksport af den mest radioaktive del af affaldet, samt arbejdsgruppens vurdering af mulighederne for et mellemlager.

Den 2. oktober 2014 fremlægges så endelig "Plan og Miljøvurdering for etablering af slutdepot for dansk lav- og mellemaktivt affald"

i offentlig høring frem til den 5. december 2014. I scoping-fasen er der indkommet 36 forslag til vurderingen, herunder om vurdering af alle alternativer, og til selve vurderingen kommer 41 indsigelser og forslag. Selve planen og miljøvurderingen bliver fra starten stærkt kritiseret for kun at omfatte placering i et slutdepot og ikke alternativer som mellemdepot og eksport (jf. professor Lone Kørnøv i Information den 16. august 2014) og for at være uklar (cirkulær) i forhold til, hvad der faktisk vurderes, samt med hensyn til, hvad der udskydes til senere vurderinger (jf. professor Ellen Magrethe Basse i Information den 22. oktober 2014). De offentlige protester er tilsvarende hårde i kritikken af uklarheder og mangelfuldheder, samt af manglende vurderinger af alternativer.

Den 15. marts 2015 beslutter et enigt folketing at skrinlægge planerne om etablering af et slutdepot og i stedet pege på mulighederne for en mellemlager-løsning. Således er sagen om deponering og de dermed forbundne miljøvurderinger et eksempel på, hvordan niveauet eller selve smertepunktet for borgernes accept af et muligt udfald afprøves gennem en lang række processer og sammenblandende undersøgelses- og beslutningsforløb. Det kan således konkluderes, at myndighedernes beslutninger ikke sker på et legitimt grundlag til en kvalificeret løsningsmodel, hvor de miljømæssige konsekvenser er fuldt klarlagt. Desuden viser beslutningsforløbet, at borgerne har åbenlyst modstridende interesser og at nogle lokaliteter på grund af økonomisk afmatning måske vil være svækkede på forhånd i modstanden eller direkte villige til at acceptere visse risici på grund af en sådan afsvækkelse. Sagen er således også et eksempel på, at borgerne holdes hen eller direkte forvirres af uklarhed om, hvilket lovgrundlag, der vil blive anvendt, hvilket også medfører, at borgerne holdes hen i årevis med uklarhed om de mulige og faktiske miljømæssige konsekvenser. Borgernes retssikkerhed i forhold

til de besluttende myndigheder er således ikke blot truet, men direkte omgjort til en usikkerhed, der er vedvarende over adskillige år og faktisk fortsat gør sig gældende. Casen viser således, at myndighederne ikke formår, at anvende miljøvurderingsredskabet til en kvalificeret beslutningsproces, hvor de miljømæssige konsekvenser er belyst tilstrækkeligt til, at de kan diskuteres blandt borgerne og myndighederne imellem, og derved komme frem til fagligt forsvarlige løsninger, samt skabe legitimitet bag beslutningen herom.

Skifergas – myndighedsniveauet centraliseres efter lokal modstand

I 2010 erhverver et konsortium af det franske energiselskab Total (80 %) og Nordsøfonden (20 % og 100 % statsejet) eneret (licens) til at eftersøge olie og naturgas i licensområde 1/10 i Nordjylland af Klima- og Energiministeren. Licensen er oprindelig givet til det amerikanske selskab Devon, som er eksperter i fracking. Godkendelsen i Folketingets klima- og energiudvalg nævner dog intet om skifergas-efterforskning, men blot gasefterforskning, jf. Sten Gade, daværende medlem af udvalget (Natur & Miljø: 23). Licensen er gældende indtil 2016 og indebærer, at konsortiet forpligter sig til at foretage en efterforskningsboring.

I april 2013 anmoder konsortiet Frederikshavn Kommune om tilladelse til skifergas-efterforskning. Kommunen foretager en såkaldt screening, da aktiviteten ikke er omfattet af den obligatoriske liste for VVM-undersøgelse, og når frem til, at der skal gennemføres en VVM-undersøgelse af gasefterforskningen. Derfor afholder kommunen en for-offentlighedsfase mellem den 12. juni, 2013 og den 10. juli, 2013 for at give offentligheden mulighed for at komme med ideer og forslag til den kommende VVM. Den 26. februar 2014 fremlægger kommunen et forslag til kommuneplantillæg og dertil hørende forslag til VVM-undersøgelse af de miljømæssige konsekvenser af efterforskningsboringen, og der gennemføres derfor en

offentlighedsfase fra den 5. marts til den 5. maj, 2014, herunder et borgermøde den 10. april 2014. På mødet manifesteres massive protester mod prøveboringen og fracking, som lokalbefolkningen anser for at indebære stærke risici for kemisk forurening af grundvandet og luften, radioaktiv forurening, samt dermed forbundne helbredsrisici for den berørte befolkning.

VVM-undersøgelsen finder ikke væsentlige effekter på miljøet eller sundhedsrisici ved prøveboringen, men undersøgelsen omfatter udelukkende prøveboringen, hvorimod selve udvindelsen af skifergas og de dermed potentielle miljøeffekter ikke er omfattet. Det er på trods af, at internationale erfaringer med fracking viser betydelige risici og skader på miljø, eksempelvis forurening af grundvand med kræftfremkaldende kemiske stoffer, luftforurening med radioaktive stoffer, og sundhedsrisici som bl.a. stærkt forøgede forekomster af brystkræfttilfælde og andre alvorlige symptomer på nedsat sundhed.

Den 25. juni 2014 godkender Frederikshavn Kommune VVM-undersøgelsen og vedtager kommuneplantillægget. Der er i løbet af offentlighedsfasen kommet i alt 66 skriftlige indsigelser mod den fremlagte VVM, som er udarbejdet for kommunen af Rambøll. Hovedparten af indsigelserne beskæftiger sig med den manglende inddragelse af selve fracking-metoden i miljøundersøgelserne og flere miljøorganisationer betegner miljøundersøgelsen af prøveboringen som en isoleret undersøgelse og opfordrer til en fornyet vurdering, hvor også udvindingsprocessen (fracking) inddrages. Danmarks Naturfredningsforening (DN 2014) kalder VVM'en af prøveboringen for en kunstig faseopdeling af det, som reelt burde vurderes, og ser det som et halvt projekt, der ikke giver mening, hvis ikke et fund af gas resulterer i tilladelse til den egentlige fracking-proces. Derfor opfordrer DN Folketinget til at tage stilling til, om skifergas skal være en del

af energiforsyningen i Danmark, inden man giver tilladelse til prøveboringen.

Den 28. september, 2014 meddeler miljøminister Kirsten Brosbøl, at skifergas-spørgsmålet er et nationalt og ikke et kommunalt anliggende, og, da råstofferne i undergrunden ejes af staten, vil en eventuelt miljøtilladelse til udvinding ved fracking skulle gives af Miljøministeriet (www.min.dk). Dette kan også ses som en reel indrømmelse af, at der i det givne tilfælde er tale om en fase-opdeling, hvor miljøundersøgelser og tilladelser gives, ikke blot i to faser, men også af to forskellige myndighedsinstanser, sådan som nogle af indsigerne i offentlighedsfasen har anklaget den faktisk anvendte fremgangsmåde for.

Den 4. maj 2015 starter konsortiet prøveboringen efter en opstillingsfase, men allerede den 6. maj stoppes boringen af myndighederne, da konsortiet har anvendt ikke-godkendte kemikalier til boringen, bl.a. såkaldt Null Foam. Der har været massive borgerprotester og demonstrationer både inden og efter starten af boringen. En borger får ved to gentagne henvendelser direkte til Miljøministeriet det svar, at der ikke anvendes kemikalier til selve prøveboringen, selv om hun har læst i VVM-rapporten, at det er tilfældet, indtil hun i tredje omgang får en undskyldende bekræftelse på, at det er tilfældet. Forud har konsortiet ansøgt ministeriet om godkendelse af bl.a. stoffet Null Foam, som ikke er på VVM-undersøgelsens liste af stoffer til prøveboringen. Konsortiet afventer imidlertid ikke godkendelsen, men igangsætter arbejdet. Den 15. maj meddeler Miljøministeriet, at staten, som det hedder "overtager den videre miljøvurdering af prøveboringen efter skifergas" fra Frederikshavn kommune (www.naturstyrelsen.dk). Dette er bemærkelsesværdigt, ikke blot fordi der skiftes myndighedsniveau midt i et forløb, men fordi selv Miljøministeriet (ministeren) anvender udtrykket "den videre miljøvurdering" om en proces, der i henhold til Direktiv 85/337/EØF skal foregå i én og samme proces, uden udskydelse af vurderinger

eller tilladelser af enkeltstående spørgsmål til senere planlægningsfaser. Den 26. maj, 2015 genoptager konsortiet boringen ved at udskifte Null Foam med det godkendte stof, DF-550.

Miljøvurderingen omkring udnyttelsen af skifergas i Nordjylland er således eksemplarisk på flere måder. Der sker en sammenblanding af de forskellige lovgrundlag for henholdsvis projekter og planer (Planlov og Lov om miljøvurdering af planer), som i dette tilfælde fører til uklarhed og forvirring af såvel myndighederne selv, af borgerne og af den aktuelle bygherre. Der sker et brud med et afgørende princip i lovgrundlaget, nemlig at miljøvurdering skal gennemføres i én og samme proces – ingen effekt eller forebyggende foranstaltning må udskydes til senere vurdering. Således er den et eksempel på hvorledes borgernes accept testes i flere forskellige tempi, efter forskellige lovkriterier og af forskellige myndighedsniveauer. Efterhånden som borgernes bekymring for miljøet og deres eget helbred tager til, og deres modstand og skepsis vokser, flyttes vurderinger og tilladelser op på et højere og mere centralt godkendelsesniveau, hvor den direkte berørte borger ikke har egentlig indflydelse eller hvor man kan sige, at andre rationaler vil være afgørende for den endelige beslutning. Her skal man huske, at staten er medejer (20 %) af det konsortium, der skal udvinde gassen, og således har en direkte økonomisk interesse i projektet. Også den effekt, hvor man fra starten kan spekulere i, at borgernes frygt for eventuelle påvirkninger af et projekt træder i baggrunden af deres bevidsthed eller interesse, fordi de kan forvente økonomiske fordele, ser ud til at blive en omvendt en af slagsen, fordi den tilsyneladende ikke virker. Men på trods heraf er det betænkeligt, at staten gradvist overtager myndighedsgodkendelsen efterhånden som den lokale (og i nogen grad nationale) modstand tiltager, når staten selv er medejer af det selskab, hvis aktivitet skal godkendes. Endelig kan den lokale modstand mod skifergassen ikke blot tilskrives egeninteresse og frygt for

negative effekter af gasudvindingen på egen krop, men også ses som en modstand mod et forældet energiparadigme, hvor fossile brændstoffer prioriteres frem for vedvarende energi og altså dermed udtrykker en modstand, der sigter på at fremme almene interesser.

Miljøplanlægning med forskydning af borgerdeltagelsens egentlige formål

Sammenfattes forløbene i de fire cases viser der sig en række karakteristiske tendenser, hvad angår borgerinddragelsen og hvordan denne virker i forhold til det enkelte planforløb. Miljøvurderinger af infrastrukturprojekter og/eller -planer er ofte vanskelige at gennemføre. Der er ofte uklarhed omkring lovgrundlaget for vurderingen, hvor vurdering af planer gennemføres i henhold til miljøvurderingsloven (lov om miljøvurdering af planer) og projekter skal vurderes i henhold til planloven². Hertil kommer, at i begge tilfælde vedtages projekterne efter anlægsloven, som indebærer at vedtagelse af igangsættelse og linjeføring ofte sker på et meget abstrakt grundlag, hvor konkrete vurderinger oftest ikke er gennemførlige eller giver mening og derfor er vanskelige at involvere borgerne i. Når så selve anlæggelsen er vedtaget og de lokale linjeføringer og tilpasninger skal projekteres og miljøvurderes, er der, som alle casene viser, en meget høj risiko for, at processen i højere grad bliver en vurdering af borgernes tålegrænser frem for en vurdering af, hvordan hensynet til miljøet kan gøres bedst. Et sådant ensidigt fokus på borgerinddragelse som et værktøj til at sikre borgernes accept af den stedfundne planlægning gør borgerinddragelsen til en teknokratisk proces med et legitimerende formål. Især overordnede strategiske etiske- og værdimæssige spørgsmål

og prioriteringer vedrørende de pågældende valg af f.eks. af transportformer og langsigtede miljøeffekter og afledte virkninger på samfundets brug af ressourcer bringes ikke til diskussion. Derimod overskygger kortsigtede løsninger og diskussioner omkring detaljer og umiddelbare effekter i anlæggelsesfasen det langsigtede – de samfundsmæssige og demokratiske aspekter.

Alle casene viser, hvorledes ekspertløsninger skubbes foran borgerdeltagelsens resultater og værdier, således at førstnævnte gives karakter af nødvendigheder, der ikke kan ses bort fra. Men netop en sådan praksis, hvor ekspertisen ikke anvendes til at kvalificere dialogen mellem myndigheder, bygherre og borgerne, men til at sætte præmisser for offentlighedens inddragelse, betyder en de facto udgrænsning af borgernes deltagelse eller rettere, at deres indspil og bidrag ikke tages i betragtning, men blot forbliver løsrevne synspunkter og krav, der ikke reageres på.

I anvendelsen af miljøvurdering som planlægnings- og beslutningsredskab har princippet om alternativer fra starten været centralt, men samtidig også et omdiskuteret spørgsmål, da vurdering af alternativer kan være ret tids- og ressourcerelevende. Det har således været forsøgt begrænset eller minimeret på forskellig vis, så som blot summariske alternativer og nul-alternativer.

Casene viser alle omfattende bestræbelser på helt at udelukke mulighederne for anvendelse af miljøvurdering af alternativer. Det være sig gennem vedtagelser af rammesættende overordnede planer, hvor alternativer ikke medtages som i atomaffaldscasen, hvor det kun er placeringen af slutdepot der vurderes i 2014 og ikke alternativer som mellemdepot og eksport. En anden tendens er, at alternativer udelukkes på grund af beslutninger truffet på forrige planniveauer, som man ser det i vandplanprocessen, hvor der løbende træffes politiske beslutninger, eksempelvis omkring reduktionen af kvælstof der sætter rammerne

2 Med den nye samlede lov om miljøvurdering af planer og programmer (MV) og konkrete projekter (VVM) vedtaget maj 2017 kan der være åbnet op for et mindre komplekst og dermed mere gennemskueligt lovgrundlag i relation til miljøvurderingspraksis (Miljø- og Fødevareministeriet, 2017).

for planlægningen, som ikke åbner op for en miljøvurdering af alternativer.

Eksemplerne med både skifergas, Cityringen og til dels vandplanlægningen viser, hvordan myndighedsniveauet også kan anvendes til at jonglere med borgerdeltagelsens forskellige muligheder for udfald. Når myndighedskompetencen i forbindelse med et projekt eller en plan ikke er bindende, men kan flyttes eller overdrages til et andet beslutningsniveau, kan det placeres strategisk i forhold til forskellige udfaldsmuligheder og dermed gives en selektiv virkning på borgernes tilskyndelse til involvering.

Et planredskab som miljøvurderingen har dybest set kun mening, hvis det formår i videst muligt omfang at involvere offentligheden og borgerne, således at miljøhensynet baseres på borgernes værdier og prioriteringer i bredeste forstand, og ikke blot tekniske og økonomiske forhold/præmisser. Derigennem bliver miljøplanlægning og miljøbeskyttelse også et demokratisk spørgsmål og ikke blot teknisk/økonomiske nødvendigheder. De analyserede cases viser imidlertid, at der i høj grad er sket en teknokratisk professionalisering af miljøvurderingerne. I ingen af tilfældene er det lykkedes at involvere borgerne i en åben dialogisk proces. Tværtimod er offentlighedsprocesserne gennemført som myndigheds/bygherre-kontrollerede høringer, hvor udfaldet har været stærkt styret. Casene belyser således, hvordan borgerinddragelsen i miljøvurderingerne anvendes som en måde at sikre en målrettet og myndighedskontrolleret planlægningsproces, frem for at være målsøgende med beskyttelse af miljøet som fortegn.

Indledende stillede vi to overordnede spørgsmål til analysen af de fire cases, nemlig 1) hvilken rolle borgerinddragelsen har spillet for selve vurderingen af de miljømæssige påvirkninger, og 2) hvordan har borgerinddragelsen påvirket den samlede miljøvurderingsproces? Vi vil som nævnt svare på disse spørgsmål ud fra O'Faircheallaighs tre brede

kategorier om borgerinddragelsens formål. Ser vi på det første spørgsmål er alle cases entydige eksempler på, at borgerinddragelsen er møntet på at få offentligt input til beslutninger truffet andetsteds, men samtidig ikke er anlagt for at få et egentligt miljømæssigt input. I vandplanlægningen er de opnåede input af nærmest ingen værdi, fordi processen ikke tillader egentlige miljømæssige vurderinger. I tilfældene med skifergas og atomaffald bidrager offentligheden med miljømæssige vurderinger, men disse får ingen effekt på den endelige beslutning. I casen om Cityringen derimod ser vi et andet billede, nemlig at inputtene fra de offentlige høringer og den brede offentlige debat får karakter af en afprøvning af hvor meget borgerne vil finde sig i, f.eks. af støjpåvirkninger. De gentagne vurderinger og offentlige høringer hertil fokuserer hele vejen igennem på at finde det punkt, hvor man kan påvirke omgivelserne maksimalt uden at skabe modstand og obstruktioner, der kan forsinke eller på anden måde genere en fremadskridende anlægsproces. Dette er også muligt, fordi miljøvurdering og høring foregår mens anlægsarbejdet pågår og ikke inden dets opstart. Vi vil fortolke dette som en økonomiseringsproces frem for en proces til beskyttelse af det omgivende miljø, herunder borgernes dagligdag og velfærd. Som vi skal uddybe det nedenfor, vil vi betegne dette for en slags acceptplanlægning. Dette er således et eksempel på, at formålet med borgerinddragelsen i miljøvurderingen ikke sigter på at inddrage borgerne i beskyttelsen af miljøet, men forskydes til at økonomisere med anlægsomkostningerne.

I forlængelse heraf kan både casen om skifergas og casen om atomaffald fortolkes som eksempler på, at lovkravene om miljøvurdering og borgerinddragelse heri er opfyldt fuldt ud, men tydeligvis ikke med den hensigt, at bringe borgernes input om miljømæssige påvirkninger ind i miljøvurderingen og lade dette påvirke den endelige beslutning. Tværtimod

får disse input ikke nogen indvirkning på beslutningerne og ydermere ses det, at da det er svært for den lokale myndighed at fastholde dette, flyttes myndighedskompetencen til det centrale niveau, hvor borgernes input heller ikke får nogen indvirkning. Vi vil betegne dette som en prioritering af legalitet frem for en opnåelse af legitimitet af en beslutning gennem dens etablering på grundlag af seriøse drøftelser af miljøpåvirkninger med de berørte borgere. Altså at hensigten med at etablere legitimitet gennem miljøvurderingsprocessen forskydes til at opnå legalitet i den af myndighederne fastholdte beslutning.

Besvarelsen af det andet spørgsmål til analysen af casene i forlængelse heraf, altså hvorledes borgerinddragelsen har påvirket den samlede miljøvurderingsproces – herunder magtforholdene i denne, er således tydeligvis, at der hverken har fundet nogen delt beslutningsproces mellem borgerne og myndigheder sted og ej heller nogen ændring af magtforholdene i beslutningsprocessen, jf. O’Faircheallaighs to sidste brede kategorier om miljøvurderingens formål. Myndighederne har i alle tilfælde bevaret den fulde kontrol med processen, herunder beslutningsgrundlaget, og kunnet træffe den endelige beslutning helt suverænt.

Tilsammen tegner de fire cases et billede af miljøvurderingsprocesser, hvor den totale myndighedskontrol medfører en afkobling af faglighed og substans, hvor planværktøjerne mere bruges til at glide uden om problemer og modstand end til at finde frem til langsigtede og robuste løsningsmodeller. Dette billede forstærkes af, at borgerinddragelsen ikke formår at forrykke myndighedskontrollen, men netop bliver anvendt som en faktor, der kan fastholde denne kontrol, gennem dens forskydninger mod legalitet og som økonomiseringsværktøj vedrørende anlægsomkostningerne.

Tilsyneladende opstår denne adfærd, fordi enkeltstående investorinteresser gives meget større spillerum, end det tidligere har været

tilfældet, og fordi myndigheder og eksperter/planlæggere ikke kan håndtere borgerinddragelsens essens, nemlig at tilføje etiske, æstetiske og værdimæssige dimensioner til miljøspørgsmål og problemer, der mere ses som noget, der skal kontrolleres teknisk. Eksempelvis er spørgsmålet om udnyttelse af skifergas i Nordjylland ikke bare et spørgsmål om teknisk kontrol med de kemiske processer, som skal foregå i flere hundrede meters dybde og som kan bringe livsfarlig forurening af grundvand, jord og luft. Det er også et spørgsmål om, hvorvidt man skal løbe sådanne risici, når det samtidigt vil betyde en forsinkelse af omstilling til vedvarende energi, som må kobles til bæredygtighed og klimaforandringer. Altså ønskværdigheden af langsigtede modeller frem for risici, som befolkningen udsættes for til fordel for investorers kortsigtede profitter. Et eksempel på, at den lokale (berørte) befolkning må bære de forbundne miljørisici, ikke på bekostning af almenvældets behov, men netop til fordel for investorer og på bekostning af langsigtet omstilling.

Vi har ovenfor blotlagt en udpræget teknokratisering af miljøvurdering i form af to hovedstrømme:

- Borgerinddragelsen i miljøplanlægningen får præg af acceptplanlægning, hvor den (borgerinddragelsen) anvendes som økonomiseringsværktøj i stedet for til beskyttelse af miljøet og demokratiske beslutningsprocesser.
- Legitimitet afløses af legalitet, hvor legaliteten anvendes som et skjold mod egentlige afprøvelser og vurderinger af miljømæssige påvirkninger; dens opfyldelse fører til en slags legitimering af en fritagelse for at forholde sig til miljøeffekter, usikkerheder og mangler.

Disse to strømme spiller endvidere sammen således, at de begge indebærer, at omkostningsminimering gives prioritet – ikke blot

i selve miljøvurderingen, men i hele projektplanlægningen og implementeringen heraf.

En sådan accepttilgang til planlægningen afspejler sig både blandt praktikere og i de fagligt videnskabelige diskussioner omkring infrastruktur og borgerinddragelse. I samtaler med planlæggere møder man ofte holdninger, hvor den myndighedsorienterede acceptplanlægning står stærkt: *“Hvis borgerne accepterer planen, så er projektet en succes”* (Nielsen 2013). Ligesom diskussioner i det videnskabelige miljø over temaet borgerinddragelse i infrastrukturplanlægningen ligeledes anlægger en stærk myndighedstilgang, hvor formålet direkte eller mere indirekte handler om, hvorledes myndigheder får borgere til at acceptere projekter (H. Polatidis & D. Haralambopoulos 2004, J. Zoellner m.fl. 2008, R. Wüstenhagen m.fl. 2007). Med artiklen, *“The role of dialogue in fostering acceptance of transmission lines: the case of a France-Spain interconnection project”*, åbnes, trods titlen, op for diskussionen af begrebet accept. Hvor det netop anfægtes, at tilgangen i accept-begrebet er for instrumentel og dermed også ignorerer offentlighedens værdier og holdninger. Det beskrives, hvordan tilgangen ligner en top-down planlægning, hvor borgere responderer på et allerede tilrettelagt projekt. Offentligheden opfattes ikke som en vidensressource og ekspertise, men det modsatte, hvilket ikke støtter en deltagende proces, men kun fokuserer på udkomme. (A. R. Ciupuliga & E. Cuppen 2013). En sådan accepttilgang i planlægningen åbner ikke op for planprocesser, hvor det handler om demokratiske beslutningsprocesser og heraf følgende fagligt og kulturelt velfunderede beslutninger, men handler i højere grad om, hvordan projekter skal tilrettelægges, så borgere accepterer dem. Borgerinddragelse i infrastrukturplanlægningen bliver til noget, der føjes til den eksisterende planlægning og ensidigt har til formål at tilvejebringe borgernes accept af denne. Modsat en planlægning hvor borgerinddragelsen tænkes aktivt ind i

planlægningen og fra starten inkluderer den demokratiske proces, der har afsæt i borgernes hverdagsliv og derfra tilføjer relevant indhold til planlægningen.

Sideløbende ser vi, at legaliteten bliver en ny skala, hvorpå man kan hævde miljøhensynets varetagelse uden at forholde sig til faktiske miljøforhold. Netop de forhold, som skal indkredses i en dialog med borgerne, bliver tilsidesat (etiske, værdimæssige, æstetiske) og begrebet miljøhensyn bliver uden mening, da vurderingen af faktiske hensyn udelades og erstattes med konstateringen af, at lovkrav er overholdt. Fokus på legalitet betyder således reelt fritagelse for at italesætte de faktiske miljøeffekter. Disse kan udelades, minimeres, gøres til genstand for det, Ulrik Beck kalder definitionskampe (Beck 1997: 40), f.eks. gennem en teknisk definering af deres uvæsentlighed, hævde af at de er tjekket og ikke forekommer, uklarhed som fører til udelukkelse i stedet for fremhævelse af sådan uklarhed.

Demokratisering af planlægningen til styrkelse af fagligheden

Det overordnede billede, der kan tegnes af de fire cases viser, at når miljøvurdering tilrettelægges efter på forhånd fastlagte interesser eller ensidige formål, mistes den langsigtede robusthed, der netop var hensigten med inddragelsen af borgerne i vurderingen. De statslige eller kommunale myndighederne har ikke formålet at tilrettelægge og kontrollere miljøvurderingerne, således at en sådan langsigtet robusthed kan opnås. Derfor er det nødvendigt, at der skabes en ny-orientering i en miljøvurderingspraksis, der styrker det demokratiske element i borgerinddragelsen.

Den gennemgribende tendens i casene til, at miljøvurderinger gennemføres som det vi har kaldt accept- og legalitetsplanlægning, står i skarp kontrast til det grundlæggende formål i miljøvurderinger, nemlig at de afhandles i én og samme proces, der gennem involvering af offentligheden og andre myndigheder og kom-

petencer inkluderer alle tænkelige miljøpåvirkninger. Forløbet i acceptplanlægningen – som godt kan betegnes som en strategi – skaber i stedet en kalibrerende planproces, der direkte sigter på at opnå det lavest acceptable beskyttelsesniveau, mens det demokratiske deltageselement og vurderingen af de faktiske miljøeffekter udgrænses.

Sat på spidsen er konklusionen på den foranstående analyse af borgerdeltagelse i dansk miljøvurderingspraksis gennem det seneste årti, at det ikke kan overlades til myndighederne alene, og heller ikke bygherrerne alene, at foranstalte og sikre en genuin borgerdeltagelse, der styrker det brede miljøbegrebs faglighed, samt dettes demokratiske grundlag. Når det – som i Danmark før ændringen af lovgrundlaget i 2012, og desuden forsat i forbindelse med infrastrukturprojekter eller planer – er samme myndighed, der har ansvar for både plan og miljøvurdering, forstærkes disse mangler. Hvis miljøvurderinger skal bringes til at opfylde deres egentlige formål, må borgerinddragelsen sikres på anden vis end blot gennem myndighedernes lovmæssige forpligtigelse til inddragelse af borgerne. Med tanke på den mangeårige diskussion om demokratiske politiske offentligheder, kan der peges på et behov for, at det er uafhængige aktører, der sikrer afholdelse af offentlighed og borgerdeltagelse i såvel selve miljøplanlægningen som i miljøvurderingerne. Erfaringerne med de ovenfor analyserede cases viser, at en sådan uafhængighed af såvel myndighedsansvar som økonomiske interesser må ses som en fundamental præmis for, at miljøvurderinger kan resultere i et miljøhensyn varretaget på brede befolkningsinteresser. Der må, med andre ord, ske en forskydning af magten og den økonomiske styring i planlægningen, så et bredere hverdagslivsperspektiv samtidig kan aktiveres i miljøvurderingsprocessen. Det betyder også, at den lokale viden og det lokale engagement må bringes ind i disse ellers stærkt myndigheds- og bygherrestyrede miljøvurderingsprocesser. I vandplanlægningen i Sverige

omkring søen Tämneren ser vi et eksempel på, at lokale borgere samler sig og udvikler plantiltag, der inkluderer både eksperterns viden, myndighedernes viden og den lokale viden. Denne forskydning af magten i planlægningen har været mulig fordi, der i den svenske vandplanproces strukturelt er indlagt mulighed for, at lokale borgere eller organisationer kan ansøge om midler til borgerinddragelsen. I det konkrete eksperiment har der været fokus på at etablere offentligheder, hvor også lokale planlæggere igennem deres deltagelse har været tæt involveret i de lokale borgeres ønsker og drømme for fremtiden; altså et bredt levet hverdagsliv og en involvering af planlæggerne hvor de momentvis er frigjort fra de normale administrative procedurer og krav (Nielsen et al. 2016). Vi ser det som et eksempel på, hvorledes borgerne kan etablere sig som en modmagt funderet i et bredt levet hverdagsliv orienteret omkring opnåelsen af en helhedsorienteret bæredygtig planlægning, der rækker ud over private eller offentlige investorers kortsigtede prioriteringer (Elling, 2016). Selvom deltagelsesprocesser, der er centreret omkring borgeres hverdagslivsperspektiver, ikke umiddelbart er foreneligt med myndighedernes forvaltningskrav, så oplever vi, at deltagelsesprocesser som disse kan lirke ved forvalternes rationalitet og dermed udgøre et væsentligt indspil til en videre udvikling af borgerinddragelsen. I miljøvurderingssammenhænge kan eksperimenter i Canada, give inspiration til, hvorledes man metodisk kan forsøge at dæmme op for en magtfor skydning som i de ovenfor analyserede eksempler. De canadiske eksempler viser, at borgerbaseret overvågning af projekter støttet af etablerede partnerskaber mellem myndigheder og lokalsamfund er med til at sikre både det særlige sociale og særlige naturmæssige i området (Hunsberger et al 2005). Videre er der udviklet “community based environmental assessments”, som er baseret på borgerdeltagelse, hvor lokalområdets borgere danner partnerska-

ber med myndigheder og bygherre i miljøvurderingsprocessen (Sinclair & Diduck, 2016). "Impact and Benefit Agreements" har også en central plads i den Canadiske miljøvurderingspraksis, hvor aftaler mellem lokale borgere og bygherre har til formål at maksimere lokale fordele og mindske skade i lokalområdet, igennem tiltag som lokal uddannelse og beskæftigelse (Gibson, 2006). Ud over disse tiltag, må man sige, at borgerinddragelsen har en anden strukturel forankring i det Canadiske miljøvurderingssystem, som skaber mulighed for, at der udpeges uafhængige ekspertpaneler, der har en aktiv rolle i planprocesserne og sandsynliggør en uafhængighed til bygherre og myndighed. Tiltagene er inspirerende, da de alle på hver deres måde bringer et uafhængigt borgerperspektiv ind i planlægningen. Sådanne metoders bidrag til forskydning af magten i retning af reel borgerindflydelse og en afkobling af den ensidige økonomiske styring, står uafprøvet i dansk kontekst og eksperimenter på området, kunne bidrage til mere viden om, hvorledes denne type planlægning kan medvirke til at sikre langsigtede bæredygtige løsninger.

I de analyserede cases ser vi gentagende eksempler på, at myndigheder i den nugældende praksis er bundet op på mere eller mindre synlige dagsordner, der netop ikke kan tilvejebringe mere langsigtede og bæredygtige beslutninger. Vi ser ikke noget alternativ til, at det er den brede offentlighed, der må bidrage med modspil til denne eksisterende praksis. Dette kræver selvfølgelige ligeledes politisk stillingtagen og ansvarstagen, således at presset mod bredere inkluderende processer også initieres politisk (Pateman, 2012). Man kunne også forestille sig, at sådanne borgerinitiativer og borgerinvolvement blev understøttet, bl.a. af borgernes selvvalgte eksperter, ved hjælp af økonomiske midler tilvejebragt af fonde, der etableres gennem indbetalinger af en bygherrebetalt promilleafgift fra alle godkendte miljøvurderinger. Fondsmidler som altså kunne stilles til rådighed for at facilitere

borgernes engagement i miljøvurderingerne og som sikrede deres faglighed. Afgørende for en sådan funktions succes ville være, at det er borgerne, der suverænt råder over sådanne midler og på demokratisk vis kan tage stilling til deres konkrete anvendelse. Der er sikkert andre måder borgernes deltagelse og indflydelse kan sikres på, men afgørende må det være, at borgerinddragelsen ikke overlades alene til myndighederne blot via et lovkrav herom, men at der etableres praktiske og fagligt forsvarlige måder at sikre borgerindflydelsen på, der kontrolleres og varetages af borgerne selv. Det vil efter vore erfaringer styrke såvel det langsigtede faglige som det demokratiske perspektiv i miljøvurdering og planlægning.

Referencer

- Arendt, H. (1958) *The Human Condition* (University of Chicago Press).
- Beck, U. (1997), *Risikosamfundet – på vej mod en ny modernitet* (Copenhagen: Hans Reitzels Forlag)
- Ciupuliga, R. & Cuppen, E. (2013), *The role of dialogue in fostering acceptance of transmission lines: the case of a France-Spain interconnection project*, Energy Policy, Volume 60, September 2013, pp. 224-233.
- DN (2014), Høringssvar vedr. VVM, miljørapport, forslag til lokalplan SAE.T.13.02.01 og kommuneplantillæg nr. 09.64 i forbindelse med skifergasefterforskningsboringen i Vendsyssel. 5. maj 2014.
- Elling, B. (2008) *Rationality and the Environment* (London and Sterling, VA: Earthscan).
- Elling, B. (2016) Communicative Planning as Counter-Power, *International Planning Studies*, Volume 22, 2017, Issue 3, pp. 226-241.
- EU (2000), *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy*, EU.
- EU (2001), *Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effect of certain plans and programmes on the environment*, EU

- Gibson, R. B. (2006) *Sustainability assessment and conflict resolution: Reaching agreement to proceed with the Voisey's Bay nickel mine*, Journal of Cleaner Production, Vol. 14, pp. 334-348.
- Glucker, A. N., Driessen, P. J., Kolhoff, A. & Runhaar H. A. C. (2013) *Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?* Environmental Impact Assessment Review, vol. 43, pp. 104-111.
- Gualini, E. (ed.) (2015) *Planning and Conflict* (New York and London: Routledge).
- Haberma, J. (1971) *Borgerlig offentlighed* (Oslo, Gyldendal Norsk Forlag).
- Honneth, A. (1998) Democracy as Reflexive Cooperation: John Dewey and the Theory of Democracy Today, *Political Theory*, 26(6), pp. 763-783.
- Horst, D. (2007) Nimby or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies, in *Energy Policy* 35, pp. 2705-2714.
- Hunsberger, A. C., Gibson, R. B. & Wismer, S. K (2005) *Citizen involvement in sustainability-centred environmental assessment follow-up*, Environmental Impact Assessment Review, vol. 25, pp. 609- 627.
- Information (2014), *Borgernes egen frygt for atomaffaldet kan føre til negative konsekvenser*, Information, August 16, 2014.
- Information (2014), *Miljøretsprofessor rejser tvivl om lovlighed af miljøvurdering*, Information, Oktober 22, 2014.
- Miljøministeriet (2007), *Ny vandplanlægning i Danmark – arbejdsprogram, tidsplan og høringsproces*. Denmark: Miljøministeriet og Amterne.
- Miljø- og Fødevareministeriet (2017) *Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)*.
- Natur & Miljø (2014), *Eventyr eller mareridt*, Danmarks Naturfredningsforening nr. 3, September 2014.
- Nielsen, H. (2012), *Offentlighed mellem deltagelse og legtimering – et demokratiperspektiv på vandplanlægningen i Danmark*, Institut for Miljø, Samfund og Rumlig forandring, Roskilde: Roskilde University.
- Nielsen, H. (2013), *Interview med planlæggere*, noter (godkendte interviews).
- Nielsen, H. N., Hansen, H. P., Sriskandarajah, N. (2016) Recovering Multiple Rationalities for Public Deliberation Within the EU Water Framework Directive, in: H. P. Hansen, B. S. Nielsen, N. Sriskandarajah & E. Gunnarsson (eds.) *Commons, Sustainability, Democratization Action ReMVRch and the Basic Renewal of Society* (Routledge).
- O'Faircheallaigh, C. (2010), *Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications and lessons for public policy making*, Environmental Impact Assessment Review, vol. 30, pp. 19-27.
- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10 pp. 7-19.
- Polatidis, H. & Haralambopoulos, D. (2004), *Local Renewable Energy Planning: A Participatory Multi-Criteria Approach*, Energy Sources, vol. 26, no. 13, pp. 1253-1264.
- Rauschmayer, F. & Risse, N. (2005) *A framework for the selection of participatory approaches for MV*, Environmental Impact Assessment Review, vol. 25, pp. 650- 666.
- Sinclair, A. J. & Diduck, A. P. (2016), *Re-conceptualizing public participation in environmental assessment as EA civics*, Environmental Impact Assessment Review, vol. 62, pp. 174-182.
- Sundhedsministeriet/Rambøll (2015), *Plan og Miljøvurdering for slutdepot for dansk lav- og mellemaktivt affald*, Copenhagen: Ministry of the Environment.
- Wüstenhagen, R., Wolsink, M. & Bürer, M. J. (2007), *Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept*, Energy Policy, vol. 35, no. 5, pp. 2683-2691.
- Zoellner, J., Schweizer-Ries, P. & Wemheuer, C. (2008), *Public acceptance of renewable energies: Results from case studies in Germany*, Journal of Energy Policy, vol. 36, no. 11, pp. 4136-4141.
- www.trm.dk:<http://www.trm.dk/da/nyheder/2014/de-nye-regler-for-cityringen-er-paa-plads>
- www.min.dk:<http://mim.dk/nyheder/2014/sep/kirsten-brosboel-overtager-ansvar-for-efterforskning-af-skifergas/>
- www.naturstyrelsen.dk:<http://naturstyrelsen.dk/nyheder/2015/maj/miljoemisteriet-overtager-ansvar-for-efterforskning-efter-skifergas/>