



RESULTATER OG ANBEFALINGER 7/2022

Tatt av vinden? Endring i norske kommuners holdninger til vindkraft

Av Per Ove Eikeland, Karianne Krohn Taranger, Lars H Gulbrandsen og Tor Håkon Inderberg (Fridtjof Nansens Institutt)

November 2022

Formålet med studien

Studien undersøker holdningsendringer til vindkraft i norske kommuner. Utgangspunktet for studien er at kommunenes standpunkt har hatt avgjørende betydning for hvorvidt vindkraftprosjekter får konsesjon eller ikke. Målet er å forklare hvorfor kommunestyre som tidligere sa ja til konsesjon for vindkraftprosjekter, eller var generelt positive til vindkraftutvikling, ga uttrykk for en negativ eller avventende holdning til videre vindkraftutbygging i sine høringsinnspill til NVEs nasjonale ramme for vindkraft i 2019.

Hvem har deltatt i forskningsgruppen?

Studien er gjennomført av forskere ved Fridtjof Nansens Institutt: Per Ove Eikeland, Karianne Krohn Taranger, Lars Gulbrandsen og Tor Håkon Inderberg. Gruppen har utviklet et analyseverktøy basert på anerkjent teori for å forklare det kommunale holdningsskiftet. Analysen er basert på 29 norske kommuners høringsinnspill til den nasjonale rammen for vindkraft, i tillegg til oppfølgende intervjuer med representanter for tre kommuner som tidligere hadde sagt ja til vindkraft, men siden skiftet standpunkt i høringen.

Hva har vi funnet ut?

Hypotesen som er undersøkt, er at holdningsendringene reflekterer oppfatninger om urettferdighet knyttet til fordeling av kostnader og gevinster og hvordan plan- og konsesjonsprosesser for vindkraftutbygging har blitt gjennomført. Kommunenes oppfatninger er farget av egne erfaringer og observasjoner av vindkraftprosesser og utbygginger i andre kommuner.

I undersøkelsen har vi foretatt tekstanalyse av argumenter kommunene brukte i høringsinnspillene for å begrunne sitt syn på vindkraftutbygging. Tre dimensjoner av begrepet energirettferdighet og kommunenes vurderinger knyttet til disse ble kodet:

- hvorvidt kommunene anser at de er sikret rimelige muligheter til meningsfull deltakelse og innflytelse i konsesjons- og planprosesser for vindkraft (prosessrettferdighet)



- hvorvidt fordeling av goder og byrder av vindkraftutbygging anses som rettferdige for kommunen (fordelingsrettferdighet)
- hvorvidt kommunen, dens argumenter og verdier blir anerkjent som viktige av konsesjons- og planleggingsmyndigheten (anerkjennelsesrettferdighet)

Studien viser at kommunene er opptatt av alle disse dimensjonene for å begrunne sin negative holdning til videre vindkraftutbygging. Samtidig er det få alternative forklaringer å spore for hvorfor de endret sin holdning til vindkraftutbygging. Dette viser at et rammeverk basert på de tre dimensjonene er godt egnet til å forklare holdningsendringene. Et første viktig funn er dermed at kommunens oppfatninger av rettferdighet i vindkraftprosesser og vindkraftutbygging er en viktig forklaring på skiftet i holdning til videre utbygging.

Fordelingsrettferdighet

De viktigste funnene kan knyttes til fordelingsrettferdighet. 86 % av kommunene i utvalget har utsagn knyttet til denne dimensjonen (alt i alt 62 % av alle utsagn som vedrører rettferdighetsbetraktninger). Utsagnene kyttes til «for omfattende byrder» og «manglende goder» for å kompensere byrder. Kommunene legger større vekt på byrdene enn godene.

Videre har vi skilt mellom «økonomiske byrder» (nevnt av 18 av de 29 kommunene) og «byrder som ikke lett kan måles i økonomiske termer» (nevnt av 24 kommuner). Dette indikerer at erfaringer med vindkraft ikke bare reflekterer en økonomisk tankegang, men et ønske om å ta vare på uberørt natur. Flere kommuner argumenterer her med at kommunen allerede har tatt en stor byrde ved vannkraftutbygging, og at videre ødeleggelse av natur fra vindkraft vil skape ytterligere negative fordelingskonsekvenser mellom geografiske områder.

Færre, men likevel et betydelig antall kommuner (10), nevner «manglende goder for kommunen» som argument for sitt syn. Hovedvekt er her lagt på lave skatteinntekter til kommunene fra vindkraft, begrenset til eiendomsskatt. Kommunene refererer til norm for inntektsomfordeling knyttet til utnyttelse av vannkraft som mer rettferdig (der kommunene i tillegg til eiendomsskatt får inntekter fra naturressursskatt fordelt mellom kommuner og fylkeskommuner, konsesjonsavgift fordelt mellom stat og kommune og inntekter fra salg av konsesjonskraft). Det eksisterende skatteregimet for vindkraft blir ansett å gi netto tap for kommunene siden inntektssiden ikke veier opp for omfattende ikke-monetære byrder. Flere kommuner ytrer også tvil om potensialet for andre økonomiske fordeler, slik som jobbskaping. At kommunene er mer opptatt av byrder enn goder kan indikere at bedre kompensasjonsordninger alene ikke vil være tilstrekkelig for kommunal aksept.

Kommunene vektlegger videre krevende forhandlinger om kompensasjonsavtaler med utbyggere, siden de er basert på avtalefrihet, til forskjell fra de mer etablerte ordningene for vannkraft. Intervjuene ga også ytterligere informasjon om lite jobbskaping fra vindkraftutbygging i anleggsperioden som følge av at utbyggere velger å bringe inn utenlandsk arbeidskraft. Salg av vindkraftverk til utenlandske eiere har også skapt uklarhet og konflikter om eiernes forpliktelser i henhold til inngåtte utbyggingsavtaler.



Prosess- og anerkjennelsesrettferdighet

Mange kommuner (59 %) inkluderer argumenter relatert til konsesjons- og planprosesser som viser at disse anses som urettferdige vis-a-vis kommunen (prosessurettferdighet). Dette utgjør 25 % av de kodede rettferdighetsrelaterte argumentene. Disse knyttes i hovedsak til manglende mulighet for meningsfull deltakelse eller representasjon i plan- og konsesjonsprosesser (13 kommuner). Flere kommuner etterspør endringer i plan- og konsesjonsprosesser for å sikre deltakelse på et tidligere tidspunkt og for å gi kommunene vetorett i endelige beslutninger. Flere fokuserer også på manglende innflytelse over miljø-, transport- og anleggsplanene (MTA) etter at konsesjon er gitt, der endelig antall, høyde og beliggenhet av vindturbiner fastsettes. De er ofte ikke i overensstemmelse med konsesjonen som ble gitt. Kommunene vektlegger her endringer i konsesjonssystemet i 2009, da styring etter plan- og bygningsloven opphørte, med den konsekvens at kommunene mistet styringen med arealplanleggingen og utbyggingen i vindkraftsaker.

Et annet hovedargument knyttes til oppfattet urettferdighet i hvordan konsesjons- og planleggingsmyndigheter bruker kunnskap for å underbygge sine beslutninger (12 kommuner). Mangel på kunnskap om lokale forhold og konsekvenser betyr at slike forhold ikke tillegges tilstrekkelig vekt (f.eks. knyttet til natur- og biodiversitet, kulturminner, påvirkning av lokalt næringsliv, friluftsliv og offentlig helse). Noen kommuner nevner at nasjonal kunnskapsinnhenting har vært konsentrert om områder ansett som særlig bevaringsverdige fra et nasjonalt ståsted og for lite fokusert på kartlegging av områder av viktighet for kommunene. Noen underbygget sitt negative syn med at nasjonale myndigheter ikke hadde kartlagt hva kommunene kunne forvente seg av fordeler ved vindkraftutbygging.

41 % av kommunene gir uttrykk for at vindkraftprosesser i liten grad anerkjenner hva kommunen anser som viktige verdier og perspektiver (anerkjennelsesrettferdighet). Hovedvekt legges på manglende anerkjennelse av kommunale og regionale planer og kommunenes rett til uberørt natur.

Implikasjoner

Studien viser at norske myndigheter ikke kan forvente støtte fra kommuner til økt produksjon av vindkraft på land uten å ta hensyn til deres rettferdighetsbetraktninger om vindkraftprosesser og fordeling av byrder og goder fra vindkraftutbygging. Manglende hensyn til dette gir opposisjon til videre utbygging av vindkraft.

Som en konsekvens av kommunenes negative holdning og pågående endringer i lovgivningen og konsesjonsordningen, har norske myndigheter satt videre konsesjonsbehandling for landbasert vindkraft på vent, med mindre kommunene ber om at konsesjonsbehandling av konkrete saker iverksettes. Dette kan påvirke takten i elektrifisering av transport, olje- og gassnæringen og andre industrisektorer i Norge, ansett av norske myndigheter som viktig for å nå mål for reduksjon i utslipp av klimagasser. For å komme kommunene i møte har Stortinget anmodet om at planleggingen og utbyggingen av vindkraftverk tilbakeføres til plan- og bygningsloven, og regjeringen har utviklet forslag til endring i kompensasjons- og konsesjonsordningen for vindkraft. Hvorvidt disse forslagene vil bidra til å snu mange kommuners negative holdning til utbygging, vil avhenge av om kommunene anser dem som forenlig med deres rettferdighetsoppfatninger. Studien viser at mange kommuner anser at en modell for å sikre en mer rettferdig fordeling fra vindkraftutbygging kan være måten kommunene kompenseres ved utbygging av vannkraft.



Samtidig viser studien at bedre kompensasjon til vertskommuner ikke er en garanti for at kommuner igjen vil si ja til videre vindkraftutbygging. Flere kommuner viser til at en viktig erfaring med vindkraftutbygging er et verdiskifte blant innbyggerne, som i økende grad har fått øynene opp for viktigheten av uberørt natur og friluftsliv. Flere kommuner legger også vekt på at de har gjort nok for nasjonal energiforsyning ved vannkraftutbygging og/eller vindkraftutbygging, og at andre kommuner nå må stille opp.

Her viser kommunene til at det vil være behov for mer helhetlige nasjonale planer som inkluderer hva vindkraft vil bety for den totale belastningen på lokal natur. Flere kommuner etterspør også bredere energiomstillingsplaner som sammenligner fordeler og ulemper av ulike energiløsninger for å øke legitimiteten av norsk klimaomstilling.

Studien viser også at flere kommuner oppfatter at vindplanprosesser og utbygginger har medført tillitsforvitring mellom kommune og innbyggere. Innbyggerne ser at store naturødeleggende arealinngrep tillates av myndighetene, mens mindre arealbruksjusteringer ikke tillates av kommunale myndigheter. Innbyggerne har også problemer med å akseptere at vindkraftutbygginger etter endringer i MTA-fasen gir mer omfattende negative konsekvenser enn hva kommunen formidlet ville bli resultatet basert på den gitte konsesjonen.

Likeledes viser studien tillitsforvitring mellom stat og kommune som følge av vindkraftprosessene, også knyttet til totaliteten av politikkforslag de senere årene. Staten har foreslått innskrenkninger i kommunenes inntekter fra kraftanlegg og omfordeling fra kommune til stat av totale skatteinntekter. Det anses som et brudd på en sosial kontrakt og en rettferdighetsnorm om at den som bærer byrden ved utbygging av kraft også må kompenseres med en rimelig andel av inntektene. En videre utvikling med lavere tillit mellom stat og kommune i kraftpolitikken og statlig overstyring som oppfattes å utfordre rettferdighetsnormer i kommunene vil kunne påvirke politisk vilje i kommunene til å stille arealer til disposisjon for klimaomstilling, for vindkraftanlegg inkludert.