

Det blåser en motvind på Agder

En kvalitativ casestudie om konflikter i vindkraftutbygging fra kommunale myndigheters perspektiv

Eirik Fantoft Statland

Antall ord: 20 297

VEILEDERE

Mikaela Vasstrøm

Katja H.-W. Skjølberg

Universitetet i Agder, 2020

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelse

Lektorutdanning 8.-13. trinn

Forord

En stor takk til veileder Mikaela for god veiledning gjennom hele prosjektet. Dine tips og oppmuntring har vært til god hjelp. Takk for at du har inkludert meg i deler av arbeidet med forskningsprosjektet Windplan og vist stor interesse for min oppgave.

Takk til Katja for å hjelpe meg inn på riktig spor i starten av prosessen, gode innspill og dine motiverende ord.

Takk til informantene som har stilt opp i studien og gitt meg viktige erfaringer og perspektiver. Uten dere ville ikke oppgaven kunne blitt skrevet.

Takk til medstudenter gjennom 5 år på lektorutdanningen. Gode stunder på universitetet, i praksis og på fritiden har gjort mine år i Kristiansand helt ypperlige. Når vi ikke kunne møtes fysisk på lesesalen og satt isolert i hver vår leilighet, møttes vi på vår «digitale lesesal». Det har vært en stor motivasjon i denne perioden.

Takk til min søster Amalie for støtte, gode råd og korrektur.

Spesielt takk til min samboer Sofie, for all hjelpen du har gitt meg gjennom dette halvåret.

- Eirik Fantoft Statland, Kristiansand, juni 2020

Sammendrag

Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvordan vi kan forstå framvoksende konflikter i vindkraftutbygging fra kommunale myndigheters perspektiv.

Studien har et kvalitativt design og er basert på intervjuer med fire sentrale personer fra Evje og Hornnes kommune, to politikere, kommunedirektøren og en som er tilknyttet det politiske miljøet i kommunen. I tillegg trekkes også NVEs forslag til nasjonal ramme og kommunens høringssvar på denne, som viktige dokumenter for studien. Jeg anvender teori om sosial aksept og litteratur om styring i flernivådemokratiet i analysen av datamaterialet og diskuterer funn opp mot disse.

Gjennom materialet kommer det fram at en sterk grad av statlig styring i vindkraftplanleggingen har bidratt til å øke konfliktnivået i kommunen. Informantene beskriver en opplevelse av tvang og at lokale interesser ikke har blitt ivaretatt i NVEs forslag til nasjonal ramme. Jeg hevder i oppgaven at legitimiteten til strukturen for norsk vindkraftplanlegging har blitt utfordret. Denne legitimitetsproblematikken har blitt diskutert i lys av Reitan et al. (2012) og Liljenfeldt (2015).

Videre kommer det fram flere faktorer som har bidratt til vindkraftmotstanden i kommunen. En mangel på tillit, opplevd rettferdighet og medvirkning ses som sentrale påvirkningsfaktorer for motstanden. Dette ses i forbindelse med Inderberg et al. (2019) og Saglie et al. (2020) sine studier.

NVEs nasjonale ramme for vindkraft har hatt en svært sentral rolle i konflikten. Informantene beskriver at det var når høringen om rammen kom, at de virkelig forstod hva vindkraftutbygging ville innebære for kommunen. Rammen har bidratt til å øke konfliktnivået og endret forståelsen av hva vindkraft vil innebære for kommunen. Tre av informantene oppgir en forståelse av vindkraften som preget av flere negative enn positive konsekvenser. Den endrede forståelsen har ført til en negativ holdning til vindkraftutbygging i kommunen og vi kan se prinsippvedtaket i kommunens høringssvar som et resultat av dette. Dette har fått store konsekvenser for potensiell vindkraft i kommunen.

Vi kan dermed se at studien har bekreftet flere funn fra internasjonal forskning om tilsvarende konflikter. Oppgaven min kan derfor bidra med et viktig perspektiv fra lokale myndigheter i forbindelse med nasjonal vindkraftplanlegging.

Innholdsfortegnelse

Forord	ii
Sammendrag	iii
Innholdsfortegnelse	iv
Figur- og tabelloversikt	v
1. Innledning	1
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål	2
1.2 Bakgrunn for tema	3
1.3 Tidligere studier av vindkraftmotstand	3
1.4 Oppgavens oppbygging	5
2. Presentasjon av studieområdet	6
2.1 Vindkraftpolitikk og planlegging i Norge	6
2.2 NVEs forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land	8
2.3 Evje og Hornnes kommune – <i>hjertet i Agder</i>	9
2.4 Planer for vindkraft i kommunen	10
3. Teoretiske tilnæringer til vindkraftmotstand	11
3.1 Styring i flernivådemokratiet	11
3.2 Sosial aksept og vindkraftmotstand	12
3.3 Sosial aksept og styring i vindkraftplanlegging	17
4. Metodiske valg og tilnæringer	20
4.1 Valg av metodisk tilnærming	20
4.2. Datainnsamling	22
4.4 Gjennomføring av intervjuer	23
4.5 Analyse	24
4.6 Forskningsetiske vurderinger	25
5. Presentasjon av empiri	28
5.1 Kommunens mottakelse og forståelse av NVEs forslag til nasjonal ramme	28

5.2 Sammensatte årsaker til vindkraftmotstand	33
5.3 Endret forståelse av vindkraft og prinsippvedtak mot vindkraft.....	36
5.4 Oppsummering av empiriske funn	38
6. Diskusjon og avslutning	40
6.1 Statens styringsbehov i nasjonal ramme	40
6.2 Sosial aksept, motstand og opplevd rettferdighet.....	43
6.3 Diskusjon av overordnede funn.....	48
6.4 Avslutning	51
6.5 Veien videre	53
Litteraturliste	54
Vedlegg 1 - Intervjuguide.....	58
Vedlegg 2 – NSD tillatelse til behandling av personopplysninger	60
Vedlegg 2.1 Oppdatert sluttdato på prosjektet:	61
Vedlegg 3 Informasjonsskriv med samtykkeerklæring.....	63

Figur- og tabelloversikt

Figur 1 - Vindkraft i Norge på forskjellige stadier av utbygging.	7
Figur 2 - Kart over utpekte områder i Agderfylkene	9
Figur 3 – Konseptualisering av Sosial aksept -	13
Figur 4 - Påvirkningsfaktorer Evje og Hornnes kommune	39
Tabell 1 - Oppsummering av sentrale påvirkningsfaktorer for sosial aksept	15

1. Innledning

Vindkraftmotstanden i Norge er høyst aktuell og stadig synlig i nyhetsbildet. Samtidig som denne studien ble laget har det vært et stort antall nyhetsoppslag fra ulike steder i landet. Da arbeidet med oppgaven startet, hadde 30 ordførere på Agder sendt et brev til Olje- og energidepartementet med følgende begynnelse: *«Krav om at videre planlegging av vindkraftprosjekt i våre kommuner nå må stoppes, og ber om at konsesjoner nå avslås som følge av lokale vedtak om klart NEI til vindkraftutbygging i våres kommuner.»* (Martinsen, 2019). Et slik prinsipielt nei-vedtak ble fattet i kommunene som var mot framtidig utbygging og har fungert som inspirasjon for studien. Problematikken er også høyst aktuell mot slutten av arbeidet med oppgaven. Blant annet har aksjoner på Haramsøya i Møre og Romsdal preget nyhetsbildet den siste tiden (Ahmer, Sfrintzeris og Løf, 2020). I perioden før oppgaven skal leveres, hersker det en spenning rundt den kommende stortingsmeldingen om vindkraft som vil være avgjørende for hvor stor utbygging vi vil se i framtiden. Olje og energiminister Tina Bru, har allerede indikert mindre utbygging framover: *«Eg trur me vil sjå mindre utbygging av vindkraft på land i åra som kjem»* (Stokka, 2020). Hvordan kan denne motstanden forklares?

I Ellis og Ferraros litteraturgjennomgang (2016), samler forfatterne årsaker til vindkraftmotstanden som vi kan finne i forskning. De framhever at det er et sammensatt og komplisert tema. Det er et relativt nytt fenomen som kan forklares ulikt fra ulike perspektiver. Vindkraft kan på den ene måten ses som en av de viktigste kildene til fornybar energi, men på den andre siden kan energiformen ses som naturødeleggende industriutbygging.

Vi har sett en voksende vindkraftmotstand i lokaldemokratiet, men det er svært få norske studier som ser på hvordan lokale myndigheter påvirkes av nasjonal vindkraftpolitikk og planlegging. Våren 2019 var Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) forslag til nasjonal ramme for vindkraft, på høring. Dette forslaget skulle virke konfliktdempende, men NVEs ramme førte derimot til en massiv motstand, som igjen resulterte i at regjeringen trakk rammen og midlertidig stanset alle søknader om konsesjon til vindkraftutbygging (Olje- og energidepartementet, 2019). Denne oppgavens case, Evje og Hornnes kommune, leverte et svært negativt høringssvar om rammen og vedtok samtidig et prinsippvedtak mot framtidig etablering av vindkraft i kommunen.

Formålet med oppgaven er å undersøke årsakene til motstanden mot den nasjonale planleggingen av vindkraft ved bruk av erfaringer og perspektiver fra Evje og Hornnes kommune. Casen vil være avgrenset til perioden rundt høringsprosessen om NVEs nasjonale

ramme i Evje og Hornnes kommune i 2019. Videre undersøker jeg de politiske prosessene rundt vindkraftplanlegging og diskuterer disse ved bruk av teori om sosial aksept og styring i flernivådemokratiet. Studien har et kvalitativ design hvor fire intervjuer med sentrale personer i kommunen danner datagrunnlaget. Kommunens høringssvar om NVEs nasjonale ramme og politiske uttalelser i media, blir også trukket fram for å kunne belyse motstanden.

Ved å gjøre dette, er målet å danne en mer nyansert forståelse av både de politiske systemene og aktørene innen energipolitikk, i tillegg til hvordan dette oppleves og erfares i lokaldemokratiet. Det er forsket lite på dette i Norge og oppgaven kan bidra med nyanser av et aktuelt tema. Det er også en motivasjon for meg som kommende lærer i samfunnsfag å kunne gi elevene mine en bedre forståelse av klima- og miljøutfordringer og hvordan de løses i vårt politiske system.

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Formålet med studien er å utvide forståelsen av konflikter i vindkraftutbyggingen med fokus på erfaringer fra lokale myndigheter. I oppgaven skal jeg drøfte noen av årsakene til motstanden av den nasjonale planleggingen av vindkraft gjennom erfaringer og perspektiver fra Evje og Hornnes kommune. Hovedfokuset vil være kommunens opplevelse av disse politiske prosessene og deres forståelse av vindkraft før og etter den nasjonale rammen. På bakgrunn av dette har følgende problemstilling blitt utformet:

Hvordan kan vi forstå framvoksende konflikter i vindkraftutbygging fra kommunale myndigheters perspektiv?

For å besvare problemstillingen har jeg utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan har NVEs nasjonale ramme påvirket lokale myndigheters holdning til vindkraftutbygging?
2. Hvilke andre faktorer påvirker den lokale vindkraftmotstanden?
3. Hvordan påvirket nasjonal ramme politiske beslutninger om vindkraft i kommunen?

Gjennom å undersøke problemstillingen og forskningsspørsmålene belyser jeg dels hvordan lokale myndigheter har blitt påvirket av nasjonal politikk og planlegging. Samtidig utforskes de sammenvevde årsakene til vindkraftmotstand i et gitt lokalsamfunn. Til slutt viser jeg hvordan det foregående har hatt betydning for politiske beslutninger i kommunen.

1.2 Bakgrunn for tema

Kommunale myndigheters opplevelse av den nasjonale vindkraftplanleggingen er interessant å utforske på grunn av tosidigheten de kan oppleve i en slik situasjon. De skal på den ene siden iverksette nasjonal politikk og målsetninger, og på den andre siden, skal ivareta lokale interesser og mål. Det er nærliggende å tenke at interessekonflikter kan oppstå og jeg ønsker å undersøke om vi kan finne dette innen vindkraftplanlegging. Ettersom motstanden på Agder var tydelig i media ville jeg undersøke en lokal case, hvor Evje og Hornnes kommune ble sett som et spennende studieområde blant annet grunnet deres prinsippvedtak mot framtidig vindkraftutbygging.

Prosjektet Windplan

Min interesse for vindkraftmotstand ledet meg til forskningsprosjektet Windplan, som er et samarbeid mellom Universitetet i Agder (UiA) og Dansk Teknisk Universitet (DTU). Mikaela Vasstrøm, ved Institutt for global utvikling og samfunnsplanlegging på UiA, er prosjektleder. Jeg utarbeidet et selvstendig prosjektforslag som jeg drøftet med Vasstrøm, som deretter har vært veileder for oppgaven.

«Målet med Windplan er å utvide vår forståelse av konflikter knyttet til utbygging av vindkraft i Norge». Forskningsprosjektet undersøker blant annet hvordan politiske rammer og planleggingsprosesser påvirker borgernes aksept av vindkraftutbygging. I tillegg belyses lokal deltakelse i planleggingsprosessene og hvilke aktører som blir hørt (Vasstrøm & Lysgård, 2020b). Da forskningsprosjektet ikke har presentert sine endelige funn, refereres det kun delvis til deres funn i denne oppgaven.

Selv om denne oppgaven er tilknyttet et forskningsprosjekt har jeg hatt frihet til å utforme studien i tråd med egne ideer og tanker

1.3 Tidligere studier av vindkraftmotstand

I denne delen redegjør jeg for sentrale forskningsfunn i forbindelse med sosial aksept og styring av vindkraftplanlegging, og viser i hvilken grad dette er aktuelt for min studie.

Litteraturstudier som Ellis og Ferraro(2016), Linnerud et al. (2018) og Fournis og Fortin (2016) viser sosial aksept som en tilnærming til å forklare de kompliserte og sammenvevde årsakene til lokal vindkraftmotstand. Årsakene blir påvirket av komplekse forhold mellom økonomi, sosiale og kulturelle aspekter og forståelser av stedsidentitet (Ellis og Ferraro, 2016; Fournis og Fortin, 2016; Linnerud et al. 2018; Wolsink, 2018). Ellis og Ferraros (2016) tabell, som blir presentert i oppgavens kapittel 3.2, viser kompleksiteten i påvirkningsfaktorer til

sosial aksept. Forskningsfunnene som er relevant for denne oppgaven, er hovedsakelig styring- og prosessrelaterte ettersom jeg utforsker kommunale myndigheter og nasjonale planleggingsprosesser. Ellis og Ferraro (2016) viser at flere studier fremholder medvirkende planleggingsprosesser, tillit, prosessuell og fordelingsrettferdighet, styring og eierskap som viktige faktorer for å skape sosial aksept i lokalsamfunn (s. 40).

I en norsk kontekst, er det få studier om sosial aksept som problematiserer legitimiteten rundt kommuners rolle i vindkraftplanleggingen. Liljenfeldt (2015) ser på vindkraftplanleggingssystemer i Norge, Sverige og Finland. I Norge fant hun styringen som preget av en «ovenfra og ned»-tilnærming hvor statlige myndigheter gjennom NVE står som planleggings- og beslutningsmyndighet og OED som klageinstans. Inderberg, Rognstad og Saglie (2019) fant i sin studie at kommunale myndigheter derimot hadde en *de facto* vetomakt i beslutningsprosessene på tross av deres uformelle rolle som høringsinstans. I en ny studie, fant samme forskergruppe opplevd rettferdighet som en viktig faktor for å forklare kommunenes forståelse av vindkraft (Saglie et al. 2020).

I et policynotat viser Vasstrøm og Lysgård (2020) til fire hovedutfordringer i vindkraftpolitikken som må avklares for å øke legitimiteten til vindkraftutbygging (Vasstrøm & Lysgård, 2020a):

- 1) Avklare formål og behov for vindkraften.
- 2) Avklare hvilke verdier som skal rangeres høyest.
- 3) Avklare og etablere juridiske rammer for å sikre mer rettferdig fordeling av goder og ulemper.
- 4) avklare prosessuell rettferdighet og offentlig deltakelse – forfatterne anbefaler å avklare forholdet mellom statlig konsesjonsmyndighet og lokale planmyndigheter

I denne oppgaven bruker jeg overnevnt teori om sosial aksept teori og aktuelle studier for å svare på problemstillingen. Det er også skrevet en masteravhandling fra 2019 som fulgte prosessen da nasjonal ramme for vindkraft ble utarbeidet og så blant annet på tillit, medvirkning og oppfattelsen av selve planen (Boström & Birkeland, 2019). De intervjuet kommuner samt NVE, OED, Miljødirektoratet, interesseorganisasjoner og vindkraftselskaper. Studentene fant blant annet at aktørene, med unntak av OED, opplevde prosessen som uklart. Aktørene så rammen som et godt initiativ på et overordnet nivå, men forventningene var derimot delt om rammen ville fungere konfliktdependende eller ikke. Studentene konkluderte med at kommunenes medvirkning var mangelfull. I min oppgave vil det være interessant å koble deres funn mot mine.

1.4 Oppgavens oppbygging

Oppgaven består av seks kapitler. Det første kapitlet tar for seg introduksjon, bakgrunn for studien og studiens problemstilling. I tillegg vil tidligere forskning på feltet bli kort introdusert.

I kapittel 2 gir jeg en presentasjon av studieområdet fordi det er viktig å forstå konteksten som oppgaven skrives inn i. Jeg presenterer statusen for vindkraftutbygging i Norge i dag, samt en kort introduksjon av NVEs forslag til nasjonal ramme for vindkraft. Til slutt introduserer jeg Evje og Hornnes kommune og aktuelle vindkraftprosjekter i kommunen. I kapittel 3 redegjøres det teoretiske rammeverket for oppgaven for å legge premissene for diskusjonen. I dette kapitlet vil litteratur om styring og sosial aksept teori relateres til vindkraftutbygging i Norge med aktuelle studier. I kapittel 4 viser jeg metoden som har blitt benyttet for datainnsamlingen. Her blir også metodiske betraktninger og veivalg i prosessen drøftet samt styrker og svakheter med tilnærmingen min. I kapittel 5 presenterer jeg de empiriske funnene fra studiens intervjuer. Funnene blir presentert tematisk og i en lignende struktur som det neste kapitlet. I kapittel 6 diskuterer jeg studiens empiriske funn sett i lys av litteratur og teori om styring og sosial aksept. Senere i kapitlet avslutter jeg oppgaven med å gi en oppsummering av oppgaven og knytter studiens funn opp mot problemstillingen.

2. Presentasjon av studieområdet

I dette kapittelet vil jeg gi en kort introduksjon til studieområdet Evje og Hornnes kommune og planer for vindkraft i tidsperioden. Først presenteres den historiske vindkraftbyggingen i Norge. Konesjonsprosessen for vindkraft og NVEs forslag til nasjonal ramme blir også redegjort. Videre introduseres Evje og Hornnes kommune og tre aktuelle vindkraftprosjekter. tidsperioden.

2.1 Vindkraftpolitikk og planlegging i Norge

Vasstrøm og Lysgård (2020) argumenterer for at vindkraftpolitikken kan forklares i tre faser. Forfatterne beskriver den første fasen (1998-2009) som et «teknisk-regulativt» paradigme hvor argumenter om vindkraft stort sett omhandlet teknologi og kostnadseffektivitet.

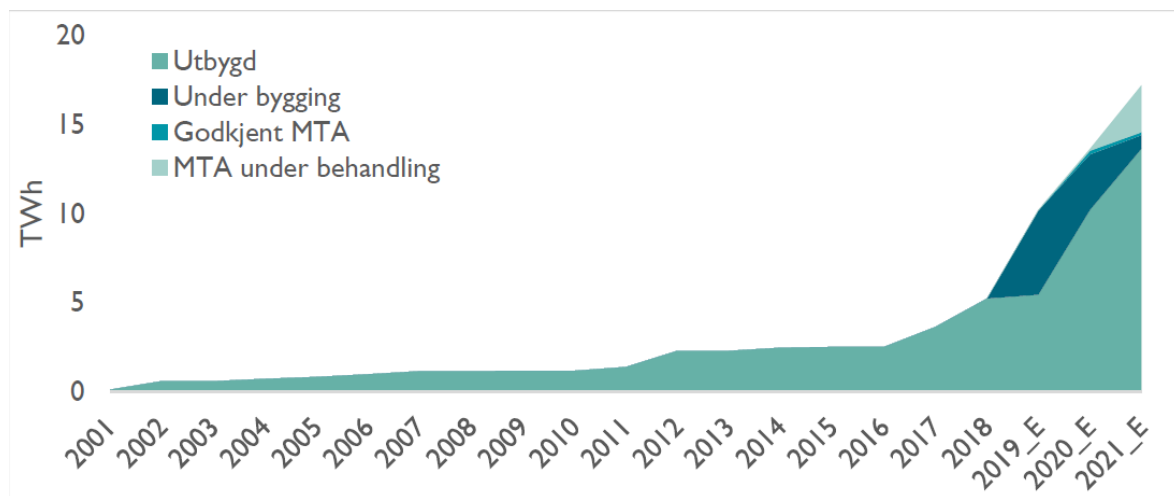
Ineffektive planleggingsprosedyrer hindret stor utbygging og politikken endret de formelle rammevilkårene for å bedre effektiviteten. I 2008 ble beslutningsmyndighet flyttet til NVE og OED gjennom endringer i Plan- og bygningsloven. I denne perioden hevder Vasstrøm og Lysgård at det ble fokusert lite på hvordan den nye energikilden burde påvirke økonomiske og sosiale samfunnsdimensjoner (2020, s. 12).

Den andre fasen, fra 2009-2018, blir beskrevet av forfatterne som et «klima-kapitalistisk» paradigme. I denne fasen er det fokus på klimapolitikk og internasjonale politiske forpliktelser. Energimeldingen fra 2016 fastslår at det er «markedsbaserte løsninger som skal legge til rette for langsiktig utvikling av vindkraft». Innføringen av el-sertifikater, effektivisering av konsesjonsbehandling og arbeidet med NVEs forslag til nasjonal ramme starter i denne perioden (Vasstrøm og Lysgård, 2020, s.12).

I den tredje fasen, fra 2018 til i dag, beskriver forfatterne at vindkraftpolitikken står ved en korsvei. Vasstrøm og Lysgård viser til at mange aktører ønsker et klarere rammeverk og nasjonal styring grunnet målene om en økt utbygging. Den økende vindkraftmotstanden og de negative høringssvarene til nasjonal ramme ses reiser viktige spørsmål om interesser og verdier. Forfatterne beskriver at dette viser en endring i vindkraftpolitikken hvor det stadig snakkes mer om deltakende prosesser med høy grad av innsyn. Spørsmål om eierskap og kompensasjon for lokalsamfunn, har vært stilt i andre europeiske land i flere tiår og blir for første gang på agendaen i Norge (Vasstrøm & Lysgård, 2020a).

Vindkraft forventes å utgjøre den største andelen av ny kraftproduksjon fram mot 2040 og i Norge bygges det ut i et høyt tempo. Figur 1 illustrerer utviklingen av vindkraftutbyggingen de siste årene, og man kan se at det fra 2016 har vært en betydelig økning. Det har vært en dobling av årsproduksjon fra 2016-18 og igjen fra 2018-2019. En av årsakene til det er at det i

denne perioden har begynt å bli konkurransedyktig å bygge vindkraft uten subsidier (NVE, 2019a, s. 5). Samtidig har motstanden mot vindkraft økt de siste årene og det er derfor usikkert hvor mye mer som vil bli bygget framover (NVE, 2019a, s.14-15).



Figur 1 Vindkraft i Norge på forskjellige stadier av utbygging. Sist oppdatert 08.2019 Kilde: (NVE, 2019a, s. 15).

Konsesjonsprosessen - slik den ser ut per dags dato

For at et selskap skal få tillatelse for å bygge et vindkraftverk, må det søkes tillatelse til myndighetene, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Disse punktene er hentet fra direktoratets forslag om ny konsesjonsprosess (NVE, 2020):

0. Initiativfasen - før den formelle søknadsprosessen starter, finner det aktuelle selskapet områder som kan være egnet for vindkraft og hvor de ser det som mulig å få konsesjon. I denne fasen kontaktes grunneiere og i mange tilfeller blir kommunen også kontaktet. NVEs rolle i denne fasen er uformell og er i liten grad informert om prosjektene før selskapet har gjort det steget som forklares under.
1. Det første steget i den formelle prosessen er at selskapet må sende en melding, som er en tidlig varsling om prosjektet. Meldingen sendes på en høring til berørte parter og gi et forslag for hvilke temaer som må konsekvensutredes. I høringsrunden inkluderes blant andre lokale myndigheter.
2. I neste steg, skjer konsekvensutredningen hvor aktuelle temaer som konsekvenser for fugl eller støy skal utredes og vurderes.
3. I det tredje steget kan selskapet sende en søknad om konsesjon eller tillatelse til å bygge kraftverket. I søknaden skal konsekvensutredningene legges ved.
4. Det fjerde steget, er NVEs vedtak basert på søknaden, konsekvensutredning og relevante merknader.

5. Hvis noen aktører er uenig i vedtaket til NVE kan de påklage vedtaket. Olje- og energidepartementet (OED) er klageinstans.
6. Sjette og siste trinn i prosessen, er oppfølging av konsesjonen. Før man kan begynne å bygge, skal NVE godkjenne miljø-, transport- og anleggsplan og en detaljplan for prosjektet.

Denne konsesjonsprosessen er som nevnt innledningsvis, under behandling og vil endres på. Jeg inkluderer den her for å gi viktig informasjon i forbindelse med konteksten for studien.

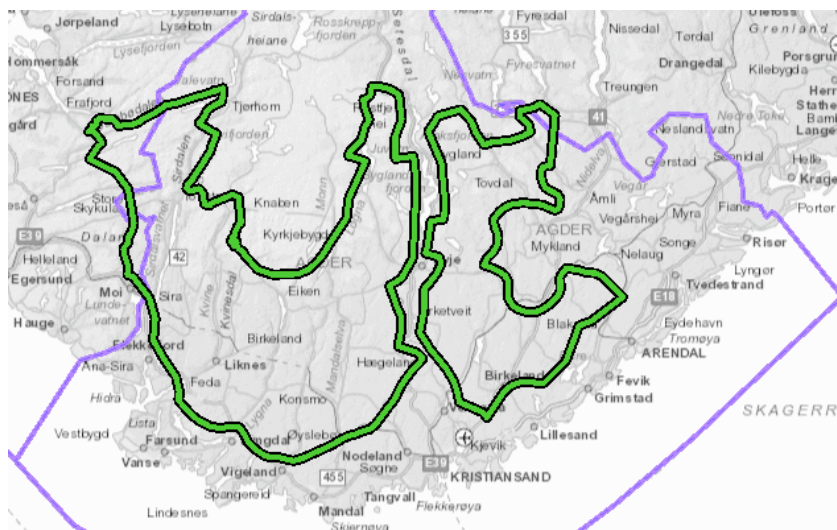
2.2 NVEs forslag til nasjonal ramme for vindkraft på land

NVEs forslag har som nevnt i innledningen, fått stor oppmerksomhet nasjonalt og lokalt. Rammen vil bli diskutert i oppgaven og det er derfor relevant for oppgaven med en kort redegjørelse av denne.

Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) har på oppdrag fra Olje- og energidepartementet laget et forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land. Denne ble deretter sent på en bred høringsrunde 1. april, hvor blant annet regionale og lokale myndigheter skulle komme med innspill. Planen fikk over 5000 høringssvar hvor (Olje- og energidepartementet, 2019). Bakgrunnen for planen var blant annet å «legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft i Norge, slik det er redegjort for i energimeldingen (Meld.St.25 (2015-16)» (NVE, 2019b, s. 2). NVE har i hovedsak utført oppdraget, mens Miljødirektoratet og Riksantikvaren har vært involvert i analyseprosessen og noe av kunnskapsgrunnlaget. Regionale og lokale myndigheter skulle hovedsakelig involveres i den brede høringsrunden i april 2019.

NVE valgte allikevel å samarbeide med Fylkesmannsembetene og fylkeskommunene i noen tematiske analyser. Det ble også holdt en informasjonsdag for alle landets kommuner i juni 2018 (NVE, 2019b, s.9).

Forslaget til den nasjonale rammen for vindkraft på land inkluderte et kart over de 13 mest egnede områdene i Norge. Følgende kart viser utpekte områder på Agder innenfor grønne linjer. Det er vesentlig å påpeke at dette utsnittet ikke viser de harde- og myke eksklusjonsområdene, de stedene det ikke er aktuelt å bygge vindkraft av ulike årsaker.



Figur 2 Kart over utpekte områder (grønn strek) i Agderfylkene (lilla strek). (NVE Atlas, 2020)

Forslaget var deretter på en bred høring. Regjeringen besluttet å trekke rammen grunnet den massive kritikken i høringssvarene:

«Tanken bak både prosessen og utformingen av en nasjonal ramme for vindkraft var at det skulle være konfliktdependent. Det kan vi etter 5000 høringsinnspill, der de fleste er kritiske, oppsummere at ikke er oppnådd. Derfor kommer vi ikke til å gå videre med forslaget til nasjonal ramme med de 13 utpekte områdene, sier olje- og energiminister Kjell Børge Freiberg.» (Olje- og energidepartementet, 2019)

Olje- og energidepartementet vurderer nå endringer i konsesjonssystemet i samråd med alle berørte aktører og før sommeren 2020 vil departementet komme med en stortingsmelding om vindkraft på land. (Olje- og energidepartementet, 2020) Grunnet koronapandemien kan dette bli utsatt.

2.3 Evje og Hornnes kommune – hjertet i Agder

Evje og Hornnes kommune er en innlandskommune på Agder. Den ligger i innfallsporven i Setesdal, lengst sør i dalføret, og er i fylkesplanen for Aust-Agder definert som regionsenter for Setesdal. Tettstedet er et knutepunkt hvor en sentral veiakse for regionen møtes; Fv.42, som går fra Egersund til Arendal, og Rv.9 som går fra Kristiansand til Haukeligrend.

Tettstedet Evje er et handelssenter i Indre Agder hvor næringslivet består av handels- og servicevirksomhet, jord- og skogbruk og noe industrivirksomhet (Evje og Hornnes kommune, 2020). Kommunens areal er på 550 km² og innbyggertallet er 3635 personer per 2019. Det er en forventet befolkningsvekst fram mot 2030 (SSB, 2020). Størstedelen av befolkningen er bosatt samlet i hoveddalføret, konsentrert i Evje (Nilsen & Thorsnæs, 2018). Viktige satsningsområder for kommunen er turisme og reiseliv (Evje og Hornnes kommune, 2020).

Den politiske ledelsen i kommunen har vært den samme over tjue år, med Bjørn Ropstad (KrF) som ordfører. Ved valget i 2019 ble det skifte i den politiske ledelsen og Svein Arne Haugen (AP) tok over som ordfører (Evje og Hornnes kommune, 2019).

2.4 Planer for vindkraft i kommunen

Det er ingen vindkraftverk i kommunen, men i 2019 var det tre potensielle prosjekter som var offentliggjort, ett prosjekt har sendt melding til NVE. De aktuelle utbyggerne er Norsk Vind Energi AS og Fred. Olsen Renewables. Disse prosjektene er relevant for oppgavens problemstilling ettersom de har hatt en sentral rolle i konflikten som oppstod i kommunen.

Norsk Vind Energi AS (omtalt som Norsk Vind fra nå) stod bak planene for Honna vindkraftverk som var prosjektet som hadde kommet lengst i prosessen. Det ble sendt melding til NVE i februar 2019, men denne har ikke blitt vurdert grunnet NVEs midlertidige pause i konsesjonsbehandlinger (NVE, 2019a, s. 15). Meldingen er som nevnt tidligere i kapitlet, første trinn i konsesjonsprosessen. Den foreslåtte vindmølleparken på opptil 80 møller vil ligge i kommunene Åseral og Evje og Hornnes og er anslått å kunne produsere rundt 400 MW. Hoveddelen av parken vil ligge i Åseral kommune (Norsk Vind Energi AS, 2019, s. 3). Fred. Olsen Renewables har sett seg ut to områder i Evje og Hornnes kommune hvor de vurderer å søke om å få bygge ut vindkraft, Stemhei og Tveiteheia. De anslår at det kan være aktuelt med opptil 50 vindmøller totalt. Det har ikke blitt sendt melding om disse prosjektene til NVE (Nygaard, 2019).

25. februar 2019 ble det arrangert et folkemøte om de tre prosjektene og den nasjonale rammen for vindkraft hvor følgende aktører var til stede; vindkraftutbyggere, grunneierrepresentanter, NVE, Evje og Hornnes kommune, Åseral kommune, Mikaela Vasstrøm fra UiA og ulike vindkraftmotstandere. Her ble det i tillegg presentert to mulige vindkraftprosjekter som kun ligger i Åseral kommune (Nygaard, 2019).

3. Teoretiske tilnærminger til vindkraftmotstand

I denne delen vil redegjøre for oppgavens teoretiske forankring. For å undersøke og forstå lokale konflikter i vindkraftutbygging fra kommunale myndigheters perspektiv, vil jeg fokusere på utvalgt litteratur om styring og sosial aksept.

Innledningsvis presenterer jeg konfliktlinjer og interessemotsetninger i flernivådemokratiet. Videre redegjør jeg for begrepet sosial aksept og hvordan det kan forklare vindkraftmotstand før jeg knytter sammen styring og sosial aksept ved å vise til aktuell forskning i en norsk kontekst. Til sammen bidrar dette til å kunne kaste lys over vindkraftmotstanden i oppgavens utvalgte case.

3.1 Styring i flernivådemokratiet

I oppgaven utforsker jeg kommunens rolle i vindkraftplanlegging, og det er relevant å gjøre rede for lokaldemokratiets rolle i det norske flernivådemokratiet. I boken *Det norske flernivådemokratiet* (2012), beskriver Reitan, Saglie og Smith noen politiske konfliktlinjer som kan oppstå mellom lokalt og nasjonalt nivå i tilfeller hvor det er interessemotsetninger mellom nivåene. Deres betraktninger om forholdet mellom nasjonalt og lokalt nivå er sentrale for min oppgave og fungerer som en bredere forankring for de mer konkrete vindkraftstudiene som blir redegjort videre i kapitlet. Problematikken som Reitan et al. tar opp, ses i sammenheng med resten teorikapitlet og vil være viktig i den overordnede diskusjonen i oppgaven.

Reitan et al. definerer flernivådemokrati som «et system der demokratisk valgte institusjoner, forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet er lagt til flere geografiske nivåer.» (2012, s.10). Med definisjonen som utgangspunkt er det interessant å undersøke hvordan aktørene på ulike nivåer forsøker å styre eller påvirke hverandre. Forfatterne analyserer demokratiet innenfor nasjonalstaten, og påpeker at legitimiteten til det nasjonale demokratiske systemet er avhengig av et «helhetlig politisk system». De viser til at «uklarhet, spenning og konflikt mellom nasjonale og lokale myndigheter [...] i seg selv bidra til å undergrave tilliten til de demokratiske institusjonene.» (s.10). Samtidig bærer systemet i seg et grunnleggende spenningsforhold mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå hvor hensynet til lokalt selvstyre og effektivt nasjonalt styre står mot hverandre:

«Ofte er det slik at overordnede idealer om lokalt selvstyre og rammestyring står sterkest på det generelle og retoriske plan, mens nasjonale ambisjoner og spesifikke styringsbehov innenfor enkeltsektorer får gjennomslag i den faktiske politikken.» (Reitan et al., 2012, s.23)

For at lokale folkevalgte skal ha legitimitet, må lokale myndigheter kunne bestemme på tross av nasjonale politiske mål. Samtidig skal det politisk-administrative systemet styre effektivt, noe som ikke nødvendigvis er tilfellet når det oppstår interessenmotsetninger mellom nasjonalt og lokalt nivå. Det normativt riktige balanseforholdet mellom disse verdiene og målene er naturlig nok vanskelig å finne (Reitan et al., 2012, s. 11). Dette balanseforholdet ønsker jeg å utforske i denne oppgaven, sett gjennom lokale myndigheters perspektiv.

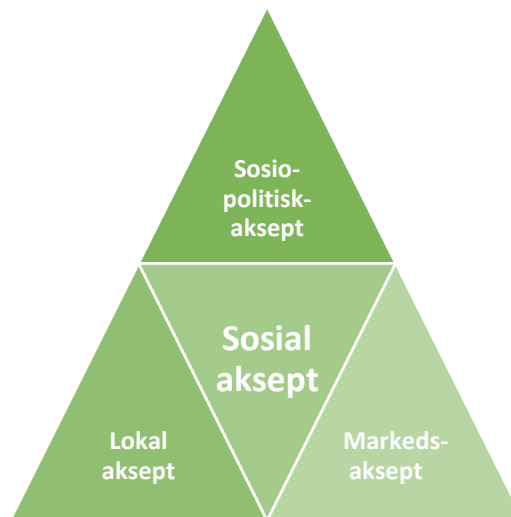
I litteraturen blir det beskrevet en utvikling fra government til governance, fra en henholdsvis hierarkisk styringsmodell og til en modell hvor samarbeid mellom aktører er mer definerende. Dette betyr ikke at man går vekk fra en hierarkisk styringsmodell, men at samarbeid mellom de ulike aktørene blir benyttet i større grad. Med en slik utvikling oppstår flere dilemmaer. Eksempelvis har det oppstått et dilemma hvor hierarkiske virkemidlers effektivitet går ned, mens styringsambisjonene til staten er de samme som før. Nye, komplekse styringsmetoder som nettverksstyring, partnerskap og dialog er oftere tatt i bruk i prosesser og i den politiske debatten (NOU 2005: s.6, John 2001, Baldersheim og Ståhlberg 2002; henvist i Reitan et al. 2012, s. 20). Innen vindkraftplanlegging, kan vi se en motsatt utvikling av styringsmetoder. I Liljenfeldts (2015) studie undersøker blant annet de formelle strukturene i vindkraftplanleggingen i Norge, Sverige og Finland. Et av hovedfunnene er at styringsmetodene innen vindkraft har beveget seg bort fra mer inkluderende planleggingsmetoder og har utviklet seg til å bli toppstyrte, mer strømlinjeformede prosesser. Denne studien blir redegjort senere i dette kapitlet. Liljenfeldts (2015) studie er relevant å se i sammenheng med Inderberg, Rogstad, Saglie og Gulbrandsens (2019) studie om kommunens innflytelse i vindkraftplanlegging som blir redegjort under 3.3.

3.2 Sosial aksept og vindkraftmotstand

Tidligere forklaringer av vindkraftmotstanden har blitt omtalt som «Not in my backyard»-syndromet (kjent som NIMBY). Syndromet blir forklart med at folk var for utbyggingen, så lenge den ikke var i deres nærområder. Ellis og Ferraro (2016) viser i sin litteraturgjennomgang til et stort antall forskningsprosjekter som viser at sosial aksept ikke kan reduseres til bare å være et direkte forhold mellom vindturbiner og deres naboer, men at det innebærer en dypere forståelse av samfunnets forhold til denne teknologien og hvordan vi kan møte framtidens behov i lokalsamfunn og i et globalt samfunn (2016, s.11).

I 2007 presenterte Wüstenhagen, Wolsink og Bürer en konseptualisering av sosial aksept som består av tre dimensjoner, sosiopolitisk aksept, lokal aksept og markedsaksept, se illustrasjon av konseptet i figur 3. Dimensjonene er dynamiske, påvirker hverandre og illustrerer noe av

kompleksiteten i vindkraftmotstanden (s.2684). Konseptualiseringen er blitt kritisert for å være for instrumentell og gir et inntrykk av at man kan rette på noen faktorer for å oppnå sosial aksept. Teorien tar derfor ikke høyde for kompleksiteten av prosessen og strukturene som fører til en eventuell aksept (Ellis & Ferraro, 2016, s. 12-13). Samtidig fungerer denne ifølge Ellis og Ferraro, bedre enn alternative forklaringsmodeller og vil derfor bli brukt i oppgaven for å belyse noe av kompleksiteten i begrepet (2016, s. 16).



Figur 3 – Konseptualisering av Sosial aksept - Basert på Wüstenhagen et.al (2007, s. 2684)

I sosiopolitisk aksept inkluderes aksept til øvrig energipolitikk og fornybar teknologi av offentligheten, sentrale interessenter og beslutningstakere som arbeider på et overordnet nivå, gjerne nasjonalt og internasjonalt nivå. Markedsaksept inneholder den kommersielle delen av vindkraftplanlegging, og består av aktører som forbrukere, investorer og energiselskaper (Wüstenhagen et al., 2007, s.2685).

Den siste dimensjonen, lokal aksept, er mest relevant i denne oppgaven. Aktørene som er mest sentrale er de lokale interessentene, særlig innbyggere og lokale myndigheter. I denne dimensjonen er lokalsamfunnets aksept relatert til spesifikke vindkraftprosjekter i fokus (Wüstenhagen et al., 2007, s. 2685). Nøkkelfaktorene for å forstå denne lokale aksepten er sentrale i mange forskningsprosjekter og det er flere litteraturgjennomganger som viser det intrikate mangfoldet av årsaker til vindkraft. WinWind-rapporten (Linnerud et al., 2018), Fournis og Fortins (2016) og Ellis og Ferraros (2016) litteraturgjennomganger viser til mange faktorer som kan bidra til å skape motstand mot vindkraft. Jeg har valgt ut de mest relevante faktorene for å besvare oppgavens problemstilling, disse blir redegjort senere i kapitlet.

Det følgende er en tabell fra Ellis og Ferraros (2016) litteraturgjennomgang hvor de oppsummerer påvirkningsfaktorene for sosial aksept. Jeg inkluderte tabellen for å illustrere hvor mangfoldig og intrikat sosial aksept er. Kategorien som jeg har markert i grønt, *process-related issues*, ses som mest relevant for min studie. Det er også flere faktorer som står i andre felt som vil gjøre seg gjeldende i min case som vi vil se senere i oppgavens kapittel 6 og 7.

Issue	Key influences
Individual attitudes	Age, gender etc. Strength of place attachment Political beliefs and voting preferences Emotional response Prior experience of wind turbines Attitudes to environmental issues Psychological factors including perception of social norms Individual roles (consumer, landowner etc.) Familiarity with wind energy
Relationships	Type and level of social capital Trust in government other public agencies and developers Proximity to, and visibility of, turbines Technology-society relationships Time, reflecting the dynamic nature of social acceptance National-local policy Regulator-developer links Discourses within and between communities
Contextual issues	Policy regimes Project design — turbine height, colour number and massing Place attachment Range and mix of actors Ownership of proposed project Specific siting issues Cumulative impacts
Perceived impacts	Noise Landscape Shadow flicker Property values Level of economic benefit Bio-diversity: bats, birds Infrasound Navigation lights Health concerns Levels of economic benefits Disruption of 'place' Efficiency of turbines and wind energy Distributive justice
Process-related issues	Trust in institutions involved Transparency and openness Procedural justice Expectations and aspirations of public participation Availability and quality of information Power in the participation process Value places on lay and expert knowledge Timing

	Discourses of community, developer, regulatory bodies Fait accompli
--	--

Tabell 1 - Oppsummering av sentrale påvirkningsfaktorer for sosial aksept (Ellis og Ferraro 2016, s.4)

Stedstilhørighet

Stedsidentitet og stedstilhørighet er ifølge Ellis og Ferraro (2016) en av de mest sentrale påvirkningsfaktorene innen forskning om sosial aksept. Dette forholdet til et spesifikt sted er ikke en ren visuell tilknytning, men er et komplekst og dypt forhold. Tilhørigheten kan føre til en følelsesmessig reaksjon hvor en ønsker å beskytte området og flere studier har vist at personer føler en plikt til å beskytte lokalområdet sitt. Særlig Devine-Wright (2009) viser ifølge Ellis og Ferraro (2016), til hvordan lokalsamfunn konstruerer en sosial mening eller betydning av et vindkraftprosjekt gjennom flere faser. Disse fasene viser at det er mange interaksjoner mellom enkeltpersoner og lokalsamfunnet som virker holdningsdannende for et vindkraftprosjekt (Ellis & Ferraro, 2016, s. 17-18).

Rettferdighet

Ellis og Ferraro (2016) trekker frem opplevelse av rettferdighet og tillit som viktige elementer for å oppnå sosial aksept. I en nylig studie tar Saglie, Inderberg og Rognstads (2020) for seg rettferdighetsbegreper innen vindkraftplanlegging i Norge.

Studien til Saglie et al. (2020), ser på hva som påvirker kommuners aksept og rettferdighet på det politiske og administrative nivået. Forfatterne viser at ulike former for rettferdighet er gjennomgående i forskning om sosial aksept, men at kommunen som aktør i forbindelse med dette er lite forsket på. Som nevnt tidligere i oppgaven, er kommunen en viktig part i planleggingsprosessene rundt vindkraft og anses av forfatterne som en av de viktigste aktørene å forske på innenfor vindkraft (s.148).

Det er flere relevante begrep innen opplevd rettferdighet og Saglie et al. skiller mellom prosessuell rettferdighet og outcome fairness. Prosessuell rettferdighet omhandler hvor inkludert ulike aktørene føler seg i beslutningsprosesser. Dette inkluderer muligheter til deltakelse, grad av innsyn og tillit til beslutningstakerne. Outcome fairness handler imidlertid om hvordan fordelingen av ulemper og fordeler oppfattes av aktørene. Dette inkluderer økonomisk kompensasjon, men innebærer også mange andre elementer (2020, s. 156). Det vil variere hva aktørene ser på som positive og negative konsekvenser, og forfatterne ser en tredeling; økologiske, sosio-økonomiske og økonomiske konsekvenser. Det er ofte et misforhold mellom kostnader for naturen og løsningen i form av økonomisk kompensasjon, ettersom det ikke er mulig å sette en pris på naturen. Dette misforholdet er ifølge Saglie et al.

en av årsakene til at det vil være vanskelig å oppnå en absolutt opplevelse av rettferdighet i energisaker (2020, s. 150).

Saglie et al. har inkludert et element fra økonomisk teori, relativ rettferdighet, for å beskrive den overordnede rettferdigheten. Dette rettferdighetsbegrepet vil ifølge forfatterne gi en annen innfallsvinkel for å forstå lokale aktørers oppfattelse av rettferdighet. Relativiteten er i seg selv et poeng, ettersom opplevelsen alltid vil være relativ til andre aktører, prosjekter og prosesser i kommunen (Saglie et al., 2020, s.150).

Funnene deres viser at kommunene ser prosessuell rettferdighet som viktig, særlig ettersom de er ekskludert fra den mer detaljerte planleggingen av vindkraft. Innen outcome fairness, ses eiendomsskatten som viktig kompensasjon for bruk av deres areal. Effektene for globale og nasjonale klimamål blir vektlagt mindre. Den relative rettferdigheten er kritisk for å forklare kommunenes opplevelse ettersom det var ulike oppfatninger kommunene imellom i studien. Forfatterne konkluderer med at den generelt opplevde rettferdigheten var tett knyttet til skatteregimer og den «sosiale kontrakten» mellom nasjonale og lokale myndigheter om energiforsyningen. Skatteregimet ble sett som urettferdig sammenlignet med andre energiformer (Saglie et al., 2020, s.158).

Tillit

Tillit blir også sett som en hovedårsak til sosial aksept og er tett knyttet til rettferdighet (Ellis & Ferraro, 2016, s.20). Tillit er i likhet med andre begreper i denne oppgaven, et begrep som inneholder mange nyanser. Ellis og Ferraro inkluderer noen faktorer som er relevant med tanke på tillit i vindkraftlitteraturen. Forfatterne hevder de viktigste kan være følgende:

- aktørers kredibilitet blant folk,
- tillit til aktørers evne til å yte innen sine områder
- at aktørene blir sett som ærlige og nøyte
- at aktørene oppfører seg som forventet
- tillit til ekspertenes uttalelser og muligheten til å granske og kritisere eksperters uttalelser.

Ellis og Ferraro viser blant annet til studier hvor kredibiliteten til myndighetene kan være avgjørende for å kunne implementere nasjonal energipolitikk, som er relevant for denne oppgaven. Tilliten til nasjonal ekspertise versus lokal ekspertise ses også som viktig.

Deltakelse er ifølge forfatterne kanskje den viktigste faktoren som påvirker tillit innen sosial aksept (Ellis & Ferraro, 2016, s.20). I diskusjonskapitlet i oppgaven ønsker jeg å utforske

hvordan jeg disse opplevelsene av rettferdighet og tillit gjør seg gjeldende i Evje og Hornnes kommune.

3.3 Sosial aksept og styring i vindkraftplanlegging

I Fournis og Fortins (2016) litteraturgjennomgang presenteres fire hovedårsaker til mangel på sosial aksept i litteraturen om politiske aktører i vindkraftprosesser. (s. 9). Her plasserer forfatterne studier som omhandler styring og vindkraftplanlegging. Det er tre av årsakene som er aktuelle for min oppgave:

- Den første er toppstyrte planleggingsprosesser, hvor det følger en ovenfra og ned logikk. Fournis og Fortin peker i tillegg på at de toppstyrte prosessene fører til en større grad av motstand hvis det også er sentraliserte konsesjonsprosesser innen vindkraft. Disse innebærer en hierarkisk styring hvor beslutningsmyndigheten ligger på et nasjonalt nivå.
- Den andre hovedårsaken er grunnet en for generell planlegging som ikke tar høyde for det spesifikke i den lokale konteksten.
- Den tredje årsaken er når det fører til en opplevelse mangel av prosessuell eller substansiell rettferdighet. Prosessuell urettferdighet oppstår når det er mangel på innsyn, deltakelse eller nøytralitet hos de offentlige aktørene. Substansiell urettferdighet oppstår når dialogen ikke gir effekt, hvor det er mangel på tillit og hvor fordelingen av goder oppfattes som suspekt (Fournis og Fortin 2016, s. 9).

Legitimitet versus effektivitet i styringsprosesser

I Liljenfeldts (2015) studie undersøker hun hvordan problematikken rundt legitimitet til prosessene versus effektivitet løses i de nasjonale vindkraftplanleggingssystemene i Finland, Norge og Sverige når de møter en økende grad av vindkraftutbygging. Liljenfeldt undersøker også hvordan nasjonale strategier for vindkraftplanlegging blir oppfattet av ulike stakeholders (2015, s. 811). Et hovedfunn fra studien viser at utviklingen av planleggingsprosessene innen vindkraft har beveget seg vekk fra mer inkluderende planleggingsmetoder og har utviklet seg til å bli toppstyrte, mer strømlinjeformede prosesser (s. 824). Liljenfeldt bruker begrepene *input legitimacy* og *output effectiveness* til å beskrive spenningsforholdet mellom disse. Begrepene trenger ikke være motsetninger og kan inkludere deler fra hver side. Liljenfeldt viser eksempelvis til flere studier hvor deltakende planleggingsprosesser vil føre til en mer effektiv utbygging ettersom det blir lite motstand underveis.

Et annet sentralt funn fra studien, er EUs fornybardirektiver fokuserer på hurtige prosesser og legger vekt på nasjonale myndigheter til å utvikle planer og prosesser for dette. Deltakende

planleggingsprosesser og inkludering av mange aktører står også nevnt i direktivene, men blir gitt marginal oppmerksomhet. Effektivitet i prosessene blir derimot vektlagt i stor grad (Liljenfeldt, 2015, s.824). Forfatteren finner det samme fokuset på nasjonalt nivå i de tre landene. I Norge beskriver Liljenfeldt flere eksempler på et skiftet fokus mot effektivitet. Lokale myndigheters utviklingsplaner har blitt lagt til side, til fordel for nasjonale planer gjennom NVE. NVE ble også satt som beslutningsmyndighet for å sikre en mer effektiv behandling av konsesjoner i vindkraft med OED som klageinstans hvis det oppstår konflikter. Funnene fra de tre landene viser at landene har gått bort fra en planleggingsprosess hvor det har vært styring «av» folket (input legitimacy) og kan nå beskrives som en styring «for» folket (output effectiveness). Dermed blir effektivitet og produksjon vektlagt mer enn deltagende prosesser (s. 824).

Styring i norsk konsesjonsprosess for vindkraftutbygging

I en studie fra 2019 fant Inderberg et al. at på tross av statens formelle vedtaksmyndighet i form av NVE og OED, har samarbeid mellom aktørene vesentlig innflytelse på vedtaket i den uformelle delen av prosessen. Inderberg et al. påpekte at den norske konsesjonsprosessen skiller seg fra europeiske prosesser i graden av statlig styring på flere punkter. For det første, så har den formelle strukturen i Norge en sterk statlig styring med NVE som konsesjonsmyndighet og OED som endelig klageinstans. For det andre viste studien at de endelige konsesjonsvedtakene ble gjort med lav grad av innsyn og at det var vanskelig for utenforstående aktører å forutsi den endelige beslutningen. Til slutt fant de prosessene før beslutningen som mer åpne, med blant annet brede høringsrunder og folkemøter (Inderberg et al., 2019, s. 189).

Lovendringer har marginalisert kommunale myndigheters formelle innflytelse

Det er særlig én endring i lovverket som har endret kommunens rolle i vindkraftprosessene. Inderberg et al viser til at endring i Plan- og bygningsloven fra 2008 har marginalisert kommunale og regionale myndigheters formelle innflytelse i konsesjonsprosessen og flyttet ansvaret til NVE. Lovendringen har ifølge Inderberg et al. ført til utfordringer i maktforholdet mellom de administrative enhetene på ulike nivåer (2019, 187). Samtidig har kommunene fått mye større innflytelse enn formelt definert. Forfatterne viser til at NVE, og særlig OED, har lagt stor vekt på lokale myndigheters meninger om prosjekter i sine kommuner. Kommunene har dermed fått en *de facto* vetomakt på tross av sin formelt svekkede rolle (s.188). Da var det noen få aktører som hadde stor innflytelse på den endelige beslutningen; utbygger, grunneierne, kommunen, NVE og OED. Aktørene har dominert de undersøkte

konsesjonsprosessene og andre aktører som NGO'er, regionale myndigheter, lokalbefolkning og andre stakeholders har blitt marginalisert (Inderberg et al., 2019, s.189).

Forfatterne konkluderer med at ujevn tilgang til informasjon og innflytelse på beslutningen, fører til at tilhengere av vindkraft vil ha større innflytelse i konsesjonsvedtaket. Lokale myndigheter er imidlertid et unntak, men ettersom deres innflytelse er av uformell grad og er prosjektspesifikk, kan dette avhenge av NVEs og OEDs bruk av begrenset innsyn, samt muligheter for alternative områder for vindkraftutbygging. I Norge har utbyggingen i stor grad vært foreslått i distriktene og mindre kommuner som hovedsakelig var åpne for initiativ som kunne gi inntekt i en presset kommuneøkonomi. Gitt deres, *de facto* vetomakt, hevder Inderberg et al. at demokratiske prosesser i kommunene har blitt et av de viktigste områdene for innflytelse av vindkraftutbygging i Norge (2019, s. 189).

Forfatterne anbefaler å formalisere praksisen i større grad, for å skape en bedre offentlig forståelse for prosessen. En formalisert praksis vil gjøre prosjektene mer sammenlignbare og dermed også mer forutsigbare. Da vil det ikke lenger være en beslutning hvor de som forstår systemet best, er de mest innflytelsesrike aktørene (2019, s. 190).

Litteraturen om styring blir sentral i diskusjonen i oppgavens kapittel 6. Jeg ønsker å utforske hvordan styringen av vindkraftplanlegging har blitt oppfattet av informantene og hvordan dette har påvirket kommunens oppfatning av hva vindkraft innebærer for dem. Her vil opplevelse av rettferdighet og tillit være interessant å fordype seg i. Reitan et al. sine betraktninger om overordnede idealer om selvstyre versus statens styringsbehov, vil ses i sammenheng med Liljenfeldts funn om norske planleggingsprosessers legitimitet og Inderberg et al sine funn om konsesjonsprosessene i Norge. I tillegg vil jeg diskutere nærmere hvordan andre årsaker til mostand har vært gjeldende i studiens case ved å bruke litteratur om sosial aksept.

4. Metodiske valg og tilnærminger

I dette kapittelet presenterer og begrunner jeg de metodiske valgene som er gjort i studien. Først forklarer jeg hvorfor metoden som er anvendt egner seg til å svare på problemstillingen, og deretter hvilket forskningsdesign som er brukt. Deretter redegjør jeg mer spesifikt om datainnsamlingsmetoden, før jeg beskriver utvalget mitt og rekrutteringsprosessen. Videre følger en forklaring av hvordan intervjuguiden er utformet og hvordan gjennomføringen av intervjuene har foregått. I siste del diskuterer jeg generelle forskningsetiske vurderinger jeg har gjort og studiens validitet og reliabilitet.

4.1 Valg av metodisk tilnærming

Formålet med denne studien er å få forstå årsaker til lokale konflikter som oppstår i forbindelse med vindkraftutbygging. For å oppnå denne innsikten, har jeg innhentet erfaringer og perspektiver fra lokale myndigheter. Jeg har vært interessert i hvordan de lokale myndighetene har forholdt seg til vindkraftprosesser, og hvordan nasjonale mål og nasjonal planlegging har påvirket forståelsen deres av hva vindkraft vil innebære for kommunen. For å studere lokale myndigheters synspunkter og erfaringer, valgte jeg å gjennomføre intervjuer med relevante informanter. I tillegg trekkes også NVEs forslag til nasjonal ramme og kommunens høringssvar på denne som viktige dokumenter for å besvare problemstillingen.

Ifølge Dag I. Jacobsen, er kvalitative metoder en fordel å bruke når det er lite kunnskap om fenomenet vi skal undersøke, når vi vil finne ut innholdet i et fenomen og når vi vil skape en dybde og detaljforståelse (2016, s.137). Studien forsøker å forstå fenomenet vindkraftmotstand i Norge. Ettersom det er lite forskning på årsaker til vindkraftmotstand i Norge og særlig fra et kommunalt perspektiv, vil en kvalitativ tilnærming være godt egnet for å besvare problemstillingen. Dermed kan jeg ha en utforskende framgangsmåte hvor jeg beveger meg mellom empiri og teori. En slik utforskende framgangsmåte ville passet dårlig med en kvantitativ tilnærming hvor man ikke har samme fleksibiliteten gjennom analysen.

Jeg har benyttet meg av det Jacobsen kaller en pragmatisk framgangsmåte som innebærer at det ikke er et formål å etablere om det er induktiv eller deduktiv, men heller en pragmatisk tilnærming til materialet. Jacobsen legger til grunn at den praktiske kunnskapen oppstår mellom det induktive og deduktive og at forskeren er i en «kontinuerlig vekselvirkning mellom teori og empiri» (Jacobsen, 2016, s.35). Et eksempel på dette er utviklingen av intervjuguiden min. Som bakgrunn for spørsmålene i intervjuet lå tidligere forskning og

kommunens høringsuttalelse til NVEs forslag til nasjonal ramme. Samtidig ble flere av spørsmålene ble lagt større vekt på ettersom empirien fra intervjuene viste andre elementer av konflikten.

Bruken av kvalitative metoder har også noen utfordringer. Studiens funn kan i liten grad generaliseres ettersom man undersøker få enheter. Denne manglende generaliseringen trenger ikke være et problem i seg selv, som jeg utdyper i 4.6. Jacobsen (2016) framhever også at det ofte er et stort og komplekst datamateriale etter for eksempel intervjuer, som gir en fare for å overse viktige sammenhenger. Pål Repstad(2007) peker på at man beveger seg mellom nærhet og distanse til området man undersøker. Dette innebærer en fare for å komme for nær de man studerer og miste evnen til kritisk refleksjon. En slik nærhet kan føre til en undersøkelseeffekt som vil være vanskelig å måle ifølge Jacobsen (2016, s. 132). Samtidig må forskeren være nær et fenomen for å kunne forstå hva fenomenet består av. I kvantitative studier det derimot være et problem at det er for stor avstand, til å forstå fenomenet. Kompleksitet, nærhet og undersøkelseeffekter kan oppstå i flere typer forskningsdesign og er det er dermed viktig for forskeren å være bevisst på sin rolle for å unngå slike problemer. I min studie er jeg opptatt av å presentere informasjonen fra intervjuer så direkte som mulig gjennom transkripsjon. I tillegg brukes sitater jevnlig i analyse og diskusjon for å tydeliggjøre mine tolkninger av dataen.

Enkelcase-studie

Jacobsen (2016) forklarer at valget av forskningsdesign vil ha store konsekvenser for studiens gyldighet. En casestudie er vanskelig å definere. Creswell (2013) omtaler det som en studie hvor man ønsker å oppnå en nyansert dybdeforståelse av en case eller flere caser. Det beskrives som et dalevende virkelighetsbestemt system (Creswell, 2013, s.97). Jacobsen (2016) trekker frem at en relevant avgrensning kan være at man studerer «det som skjer i den konteksten hvor et fenomen utvikler seg eller der en spesiell hendelse finner sted» (s.99). En enkelcasestudie ser dermed på en enkelt case hvor går dypt inn i en situasjon som er avgrenset tid og rom. Denne studiens case blir avgrenset til å gjelde Evje og Hornnes kommune, men ettersom dette også er i en kontekst av nasjonal politikutvikling vil det være vanskelig å konkret avgrense casen.

Enkelcasestudier egner seg ikke til å generalisere funn, men vil gi en dyptgående forståelse av et udefinert problem. Dette kan gi viktig læring om fenomenet som kan undersøkes videre (Jacobsen, 2016, s. 100). I min studie forsøker jeg å forstå et komplekst fenomen og funnene

mine kan gi generaliserbare læringspunkter som kan ha en større nytte ut over den enkelte case.

Hvorfor Evje og Hornnes kommune som case?

I den aktuelle litteraturen beskrives årsakene til vindkraftmotstand som et intrikat mangfold av årsaker som påvirker hverandre (Ellis og Ferraro, 2016). Dermed har det vært relevant å hente inn lokale forklaringer, perspektiver og erfaringer fra individer i en kontekst hvor det var vindkraftmotstand. Dette vil ifølge Pål Repstad kunne gi beskrivelser som nyanserer «det som finnes» i motsetning til en kvantitativ tilnærming til hvor og hvor ofte noe finnes (2007, s. 23). Forfatteren beskriver videre at kvalitative studier ofte gir et godt grunnlag for å «forstå konkrete, lokale utviklingsforløp» som kan bidra til å forklare det sosiale samspillet i den aktuelle situasjonen (s.24).

Grunnet oppgavens omfang, har jeg prioritert å danne en dypere forståelse av enkeltcasen, heller enn å gjøre en overordnet, komparativ casestudie. Målet er ikke å bekrefte eller avkrefte en hypotese, men bringe frem ulike aspekter av problemstillingen som kan være relevant for andre kommuner. Det er et mål å kunne sette erfaringer fra kommunepolitikere i lys av relevant forskning, for å kunne gi perspektiver på hvordan skape en mer legitim energipolitikk i Norge.

Jeg valgte Evje og Hornnes kommune av flere årsaker. Kommunen hadde som kjent fra kapittel 2, store områder i nasjonal ramme og var kritiske i sitt høringssvar av denne. Deres kritikk av nasjonal ramme og det vedtatte prinsippvedtaket mot vindkraft så jeg som svært interessant. Det er også en kommune hvor Mikaela Vasstrøm, prosjektleder for Windplan, har vært på folkemøte om vindkraft og beskrev situasjonen deres som en potensielt god case for meg. Jeg vurderte en bredere tilnærming som kunne inkludert flere kommuner, men grunnet oppgavens omfang kunne jeg ikke intervju mange fra hver kommune. Jeg så det derfor som hensiktsmessig å gå i dybden i en enkelt case, slik at jeg kunne utforske flere nyanser fra denne spesifikke casen og inkludere flere perspektiver fra samme kommune.

4.2. Datainnsamling

I studien har jeg gjennomført fire semi-strukturerte intervjuer med informanter som er knyttet til kommunens politiske og administrative myndighet. Informantene hadde verdifull informasjon grunnet deres rolle, og jeg holdt individuelle intervjuer for å gå i dybden på deres opplevelser av situasjonen. Det ble holdt fysiske intervjuer for å bevare en tett, dynamisk og informasjonsrik kommunikasjon hvor misforståelser ble minimert ved å være i samme rom.

Det kan også være lettere å oppnå tillit og åpenhet fra informantene ved denne intervjuformen (Jacobsen, 2016, s. 148).

Utvalg

For å besvare oppgavens problemstilling, var det naturlig å velge det Jacobsen omtaler som personer med mye kunnskap, som er gode til å formulere seg og villig til å gi informasjon (2016, s.181). Informantene ble strategisk utvalgt for å danne et erfaringsgrunnlag som er representativt for de politiske beslutningene og som kunne gi perspektiver rundt i den spesifikke tidsperioden. Jeg anså de mest relevante personene fra lokalmyndighetene i Evje og Hornnes å være, ordfører Svein Arne Haugen, kommunedirektør Frantz Are Haugen og fylkesvaraordfører Bjørn Ropstad (ordfører i Evje og Hornnes fra 1999-2019). I tillegg forsøkte jeg å finne en informant som har uttalt seg positivt om vindkraft i kommunen og som var tilknyttet det politiske miljøet. Jeg vurderte behovet for flere informanter, men ettersom de øvrige personene valgte å delta i studien så jeg det som tilfredsstillende til å besvare problemstillingen.

Jeg tok kontakt med de aktuelle informantene på e-post hvor jeg forklarte formålet med studien og hvorfor jeg ønsket å få deres erfaringer og perspektiver på saken. Informantene fikk tilsendt informasjonsskriv hvor studien ble beskrevet ytterligere, se vedlegg 3.

Høringssvaret fra kommunen om NVEs nasjonale ramme blitt brukt som inspirasjon til intervju spørsmålene og dette har bidratt til å kunne inkludere teori tidligere i prosessen. Ved å se høringssvaret opp mot relevant teori dannet jeg et bedre grunnlag for å gå mer utdypende inn i situasjonen og unngå en mer deskriptiv intervjusituasjon. Dette førte også til en mer strukturert form for intervju ettersom jeg hadde flere spørsmål i forbindelse med høringssvaret.

For å sikre et sammenligningsgrunnlag mellom intervjuene, ble informantene stilt de samme spørsmålene i omtrentlig samme rekkefølge. Flere av spørsmålene var laget på bakgrunn av informasjon jeg hadde innhentet fra kommunen.. Jeg var samtidig opptatt av å stille åpne spørsmål for å kunne få nye perspektiver og ny informasjon. En intervjuguide ble tilsendt informantene i forkant av intervjuet slik at de kunne forberede seg. Se vedlegg 1.

4.4 Gjennomføring av intervjuer

Intervjuene ble gjort på ulike steder, fortrinnsvis på deres respektive kontorer med ett unntak. Det var verdifullt for meg å besøke området vi snakket om for å bedre forstå hvor eventuelle vindkraftprosjekter ville realiseres og de mulige visuelle konsekvensene av dette. Ordføreren

og kommunedirektøren ble intervjuet i Evje og fylkesvaraordføreren på fylkeshuset i Kristiansand. Den siste informanten ble intervjuet på et grupperom på UiA grunnet praktiske årsaker. Jeg benyttet meg av lydopptaker for å sikre at jeg fikk gjengitt nøyaktig det informantene fortalte. Jeg beskrev formålet med dette og at lydopptak og transkripsjon ville bli slettet etter oppgaven var levert.

Jeg har fulgt Dag I. Jacobsens råd om hvordan intervjueren skal opptre ved å være godt forberedt ved å gjenta formålet med studien i starten av intervjuet, åpnet spørsmålene med mer generelle spørsmål og vist tydelig at jeg lytte og at jeg oppfattet hva informanten sa. Jeg var også nøye med å stille oppsummerende spørsmål for å bekrefte at jeg hadde forstått riktig og spurte om det var noe de ønsket å legge til (Jacobsen, 2016, s. 154-159). Det siste bidro positivt til oppgaven, da den ene informant mente det kunne være verdifullt å se mer på skatteregimer i studien. Temaet var allerede sentralt i oppgaven, men ble som en følge av informantens tips mer prioritert og bidro til viktige funn.

4.5 Analyse

Transkripsjon

Intervjuene ble transkribert kort tid etter de var fullført. I denne fasen er det viktig for forskeren å være obs på sin egen rolle i prosessen, og jeg var opptatt av ikke å fortolke transkripsjonen og å overføre tale til tekst så korrekt som mulig. Dette ses i tråd med Kvale og Brinkmann som forklarer at selv «hvor du skal sette punktum og komma, er allerede en fortolkningsprosess» (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 193). Jeg brukte regler ved transkripsjon som bestod av tegn for de ulike hendelsene i intervjuet, for eksempel ved pauser i tale og avbrutt tale. Videre var det viktig for meg å skrive ordrett det som ble sagt i intervjuene. Alle informantene har lokal dialekt som har blitt transkribert til bokmål og jeg har fokusert på å ikke endre meningen på deres uttalelser. Ved uklarheter har jeg hørt setningen på nytt til det var forstått.

Ved å transkribere tale til tekst, kan det øke undersøkelsens troverdighet ved å kunne dokumentere skriftlig fra samtalen. Jeg sendte informantene en sitatsjekk som inneholdt utdrag som skulle brukes i studien. I tråd med Jacobsen, kan dette åpne opp for at man kan kontrollere hvorvidt mine tolkninger av materialet er tilfredsstillende. (2016, s. 202) I tillegg vil en slik form for respondentvalidering sørge for at informantene ser utdragene som gyldige (Jacobsen, 2016, s.233). Dette var også årsaken til at jeg har valgt å presentere empiri i et eget kapittel med bruk av mange sitater.

Kategorisering og innholdsanalyse

I undersøkelsen har jeg benyttet meg av Jacobsens framgangsmåte for innholdsanalyse og kategorisering (2016, s.207-217). For å organisere og redusere mengden av informasjon, kan man tilordne den i overordnede og meningsfulle kategorier. Grunnet studiens kvalitative tilnærming vil denne kategoriseringen naturlig følge en mer åpen koding hvor kategoriene springer ut fra datamaterialet. Samtidig var det laget noen kategorier på forhånd da jeg utformet intervjuguiden, som var basert på tidligere forskning og kommunens hørings svar. Etter intervjuene var transkribert, laget jeg en tabell med kategorier basert på spørsmål fra intervjuguiden og nye kategorier som kom ut ifra dataen. Jeg organiserte intervjudataen fra hvert intervju inn i disse kategoriene. Tabellen fungerte videre som et hjelpemiddel til å finne sammenhenger mellom ulike faktorer og hendelser. Resultatene presenteres som funn i kapittel 5.

I presentasjonen av empiri har jeg lagt vekt på å inkludere direkte sitater fra intervjuene for å vise sammenhenger mellom dataen. Dette vil også kunne åpne for en kontrollering av hvorvidt mine tolkninger av funnene ses som legitime som nevnt ovenfor (Jacobsen, 2016, s. 217). Dette har jeg i tillegg valgt for å sikre at jeg framstiller informantene mine korrekt. Grunnet sitatsjekken har dette også blitt kontrollert av informantene.

4.6 Forskningsetiske vurderinger

I kvalitativ forskning er det flere etiske vurderinger man må være bevisst på. Informantenes rettigheter i form av informert samtykke, personvern og nøyaktig gjengivelse er viktig å verne om i forskningsprosessen (Jacobsen 2016, s. 50-52). Studien har blitt gjennomført i tråd med NSDs retningslinjer og prosjektet ble godkjent før jeg kontaktet aktuelle informanter, se vedlegg 2. De har som nevnt skrevet under på en samtykkeerklæring hvor informasjon om studien og deres rettigheter var beskrevet. Her kunne også informantene velge om de ønsket å delta med eller uten fullt navn, se vedlegg 3. Én av informantene valgte å delta anonymt, noe som har ført til at jeg har tatt noen hensyn til dette i utformingen av empiri og diskusjon. Den anonyme informanten er en av få personer som har ikke har vært utelukkende motstander av vindkraft i kommunen og gir verdifulle perspektiver på dette. Siden h*n ikke har en like sentral rolle i kommunen som de andre informantene, var ikke vedkommende like informert om de mer tekniske, politisk prosessrelaterte spørsmålene som er i fokus i oppgaven. Disse årsakene har ført til at de tre navngitte informantene blir referert til oftest.

Jeg har også satt til side flere av erfaringene til vedkommende av hensyn til personvern. Det kom fram i flere av intervjuene at det har vært en krevende periode for mange i kommunen og at konfliktnivået har vært høyt innad i kommunen. Dette var en del av begrunnelsen for å ta valg for å sikre personvernet til vedkommende. Jeg understreket for alle informantene ved første kontakt og ved underskriving av samtykkeerklæringen at de kunne bli indirekte gjenkjent i studien ettersom det var snakk om en sterkt politisert sak i en kommune av lite størrelse. Den anonyme informanten var klar over dette og hadde ingen innvendinger på dette.

4.7 Validitet og Reliabilitet

En viktig del av studiens prosess er å utføre en kritisk vurdering av framgangsmåte, data og resultat. Følgende delkapittel tar for seg vurderinger rundt intern og ekstern validitet i tillegg til reliabilitet.

Intern validitet

Intern validitet, eller gyldighet, handler om hvordan vi ser resultatene som pålitelige (Jacobsen, 2016, s. 228). Ettersom min studie har fulgt en pragmatisk tilnærming er det relevant å stille spørsmål ved om det er samsvar mellom resultatene fra studien og virkeligheten. Jacobsen (2016) framhever at det er kvalitative undersøkelser er kun så gode som personene man innhenter informasjon fra. Ettersom formålet med studien min var å skaffe erfaringer fra kommunale myndigheter var det naturlig å rekruttere lederne i kommunen. Jeg hevder at studien har klart å skaffe svært gode informanter: tidligere og nåværende politiske leder og den administrative lederen i tillegg til en informant som var for vindkraft. Disse personene sitter på mye informasjon som var relevant for studien og jeg ser ingen grunn til å tvile på deres uttalelser. I tillegg er tre av informantene representert med navn. Det var heller ikke et mål om å intervju nøytrale parter i situasjonen.

Forskerens rolle er også sentral når man vurderer den interne validiteten. Her peker Jacobsen på hvor viktig det er å konfrontere informantene med forskerens tolkninger og en kritisk gjennomgang av resultatene. For de tre navngitte informantene har jeg utført sitatsjekk på utdragene jeg presenterer som empiri. Sitatsjekken ble godkjent, men en informant hadde innvendinger på at sitatene inneholdt fraser som er typisk fra muntlig tale som «skjønner du?», «ikke sant?». Dette opplevde informanten endret betydningen i sitatet. Det tok jeg til etterretning og fikk sendt en revidert versjon som han var tilfreds med. Jeg gjorde også dette med de resterende informantenes sitater uten å endre meningen i utdraget.

For å vite om resultatene fra analysen gjenspeiler virkeligheten kan man ifølge Jacobsen (2016, s.237), se hvorvidt resultatene stemmer overens med annen forskning. I min studie har jeg sett flere tilfeller hvor kommunenes opplevelser sammenfaller med tidligere forskning. Dette gir studien en økt gyldighet, selv om dette ikke kan garantere at min undersøkelse er sann.

Ekstern validitet

Som Jacobsen (2016) forklarer, er styrken til kvalitative studier den teoretiske generaliseringen. Overførbarhet fra enhet til populasjon er derimot ikke et mål for en enkeltcasestudie (Jacobsen, 2016, s.238). Det vil være naivt å tro at min studie som baseres på 4 informanter fra én kommune vil kunne generaliseres til alle kommuner i Norge. Samtidig omhandler studiens case en opplevelse om perioden rundt en høringsprosess som også var i mange andre kommuner. Det er mange kommuner som er inkludert i nasjonal ramme, noe som kan øke sannsynligheter for at det er elementer i min studie som kan ses i andre kontekster. Som nevnt tidligere er dette ikke et mål for studien, men det kan tenkes at det vil være noen likheter i andre lignende caser.

Reliabilitet

Jacobsen (2016) beskriver reliabilitet som et spørsmål forskeren må stille seg om undersøkelsen i seg selv kan ha påvirket resultatene fra studien (s. 241-246). For å kontrollere dette det tenkes at studien i prinsippet skal kunne gjøres igjen av andre og at konklusjonene vil bli de samme. Ettersom forskeren er nært på sine informanter i en kvalitativ studie, vil forskerens objektivitet objektive holdning være et viktig ideal (Jacobsen, 2016, s.38). Det vil være en fare for at min tolkning vil være annerledes enn andres. Dette er noe jeg har tatt hensyn til underveis i studien og gjennom å dokumentere forskningsprosessen detaljert, kan dette minimere risikoen for at eventuelle funn reflekterer mine subjektive meninger. I neste kapittel presenteres de empiriske funnene i oppgaven.

5. Presentasjon av empiri

I dette kapitlet skal jeg presentere utvalgte funn fra det intervjumaterialet og høringsnotatet for å kunne besvare studiens problemstilling og forskningsspørsmål. I presentasjonen har jeg valgt å bruke sitater for de uttrykker sterkest funnene har innhentet og vise koblingen mellom datagrunnlaget og diskusjonen i kapittel 6.

Presentasjonskapitlet består av tre deler og følger en tematisk struktur hvor jeg først viser hvordan høringsforslaget om NVEs nasjonale ramme ble mottatt med et sjokk i kommunestyret og administrasjonen. Videre vil jeg belyse hvordan den nasjonale rammen har bidratt til et økt konfliktnivå, før jeg viser mangfoldet av årsaker til vindkraftmotstand i kommunen. Siste del av presentasjonen viser hvordan kommunen har fått en delvis endret forståelse av vindkraft. I tillegg belyses årsaker til prinsippvedtaket deres mot vindkraft og hvordan informantene ser for seg en svekket framtidig utbygging av vindkraft i Norge.

5.1 Kommunens mottakelse og forståelse av NVEs forslag til nasjonal ramme

I dette delkapitlet presenterer jeg hovedfunn fra intervjuer om hvordan NVEs ramme ble mottatt i kommunestyret og administrasjonen og begrunnelser til dette. Jeg viser her hvordan nasjonal ramme blir beskrevet som et sjokk for kommunen og at den fikk en veldig negativ mottakelse i kommunestyret. Videre presenterer jeg at informantene forstod hensikten bak rammen, men at effekten var en annen. I slutten av delkapitlet viser jeg til en oppstått synergieffekt av kombinasjonen av tre offentliggjorte vindkraftprosjekter og nasjonal ramme rundt den samme tiden.

Lokal motstand: «det var nesten bare riksveien som var fri for vindmøller»

Alle informantene kunne fortelle at den ble negativt mottatt i kommunestyret og administrasjonen. Nåværende ordfører Svein Arne Haugen fortalte at den ble «*veldig negativt oppfattet*». Han begrunnet dette med at det var store områder som var aktuelle for vindkraft og fremhevet at resultatet ble en veldig negativ høringsuttalelse.

«Det var hele dalen her, begge sider var veldig aktuelle vindkraftområder. Og da ble nok det oppfattet som en veldig trussel» Svein Arne Haugen, 18.02.2020

Daværende ordfører Bjørn Ropstad kunne også fortelle om at den ble negativt mottatt og at kartet som ble brukt var «*voldsomt*». I intervjuet fortalte han at han var klar over at det var en veiledende ramme, men at det kom overraskende på kommunestyret:

«Nå var jeg veldig klar over at det var en veiledende streker som var satt på kartet, men det var nesten bortimot bare riksveien som var fri for vindmøller. Ellers var resten av vår kommune egentlig belemret med det. Og det kom nok veldig overraskende på kommunestyret.» Bjørn Ropstad, 19.02.2020

I administrasjonen kom rammen overraskende og det ble raskt tydelig at lokale forhold ikke var ivare tatt i rammen etter deres gjennomgang.

«Alt som kommer blir jo tatt seriøst, det er nummer én. Vi arbeider med alle saker ut ifra et nøytralt perspektiv. Det som var med nasjonal ramme var jo at den kom veldig plutselig, veldig overraskende. Det var jo planer for områder som vi i kommunen ser kanskje ikke er veldig egnet ut ifra lokale forhold.»
Frantz A. Nilsen 18.02.20

Ikke alle talte mot høringsforslaget. På spørsmål om det var noen som var positive til høringsforslaget, kunne informantene fortelle at det var få personer i kommunestyret som var for, men at høringsvaret til slutt ble enstemmig vedtatt. Den ene informanten min var i utgangspunktet imot høringsvedtaket og begrunnet dette med grunneiers eiendomsrett:

«jeg var vel den som i utgangspunktet var imot dette vedtaket som ble. For jeg har alltid hatt den meningen når det gjelder eiendomsrett og hvor mye grunneier kan bestemme selv, det er veldig viktig for meg.» Informant A, feb, 2020

Informanten forklarte også at det var en stemning i kommunestyret om å vedta et negativt høringsvar:

«[...] så var det en stemning i den tiden hvor det var avstemning at du måtte aldri nevne noe som var positivt, det gjorde jo ikke det.» Informant A, feb, 2020.

Videre hevet ordføreren fram at selv om det var noen som pratet for vindkraft, så kom det aldri motforslag og høringsvaret var enstemmig vedtatt. *«For flertallet eier jo ikke grunn.»* (Svein Arne Haugen, 18.02.2020).

Opplevd hensikt: «jeg skjønner tankegangen bak, men du får en motsatt psykologisk effekt»

Alle informantene forklarte at de forstod hva som var NVEs hensikt med forslaget, men at det var viktige faktorer som ikke var tatt hensyn til. Dermed kunne de ikke akseptere rammen. Ordfører Haugen hevet fram at han forstod tankegangen bak rammeplanen, men at det ble *«veldig voldsomt når hele kommunen din ligger i et vindmølleområde.»* Han pekte også på effekten av en slik ramme:

««(...) så jeg skjønner tankegangen bak, men du får en motsatt psykologisk effekt fordi egentlig så lukker du bare mange områder slik at du får noen mulighetsområder igjen, men det blir oppfattet mye mer konkret enn det.» Svein Arne Haugen, 18.02.20

Daværende ordfører Ropstad fortalte at de forstod hensikten bak rammen, men kunne ikke godta rammen slik den var.

«I hvert fall vi politikerne skjønnte hensikten, samtidig kunne vi ikke akseptere det. Dette ble for mye.» Bjørn Ropstad, 19.02.20

Kommunedirektør Nilsen forklarte også at han og administrasjonen forstod hva hensikten bak rammen var, men at den ikke var godt nok utarbeidet. Han forklarte at hele rammen bar preg av «*dårlig tid*», og at det er påpekt et kort tidsrom i arbeidet med den. I tillegg vurderte administrasjonen at det utførte arbeidet ikke var «*godt nok*» på flere punkter:

«(...) Det var vel stort sett det vi tok opp til kommunestyret i den saken vi hadde rundt høring, at rapporten er ikke godt nok utarbeidet.» Frantz A. Nilsen, 18.02.20

Nilsen la til at kommunen tidligere hadde fått avslag på å innregulere hyttefelt i noen av de samme områdene som var vurdert som egnet i nasjonal ramme:

«(...) Det ble litt reaksjon på at staten skal gå inn og legge til rette for større industriutbygging i områder hvor vi ikke får lov til å legge et lite hyttefelt en gang, på grunn av staten går inn og sier at det er lokale forhold, topografi og fauna som gjør at dette er ikke godt egnet til hyttefelt.» Frantz A. Nilsen, 18.02.20

Sammensatte årsaker: «Det kom så mye samtidig»

Alle informantene påpekte at kombinasjonen av offentliggjøring av tre vindkraftprosjekter og nasjonal ramme rundt den samme tiden var uheldig og bidro til å øke konfliktnivået. Det påvirket høringen og det var en svært viktig sak for lokalmiljøet. Det ble også påpekt at det var vanskelig å skille mellom rammen og de tre prosjektene av samme årsak:

«Men i og med at det kom så mye samtidig, så ble det [en tanke om at] nå skal vi bygge over alt. Folk blir jo redde da.» Svein Arne Haugen, 18.02.20

«Hvis det er et lite samfunn på en gård og så er det en som er positiv til å bygge ut for han har økonomisk interesse, så er det noen på siden som ikke har økonomisk interesse og som er imot det og så blir det rett og slett nesten borgerkrig i mange grender på grunn av dette.» Informant A, Feb. 2020

«Da våknet egentlig kommunen og ble kjent med hvor mye det kunne bli. Og så kom ramma i tillegg og folk tenkte: oi, dette kan bli voldsomt.» Bjørn Ropstad, 19.02.2020

«Selvfølgelig opp mot NVE sin plan så har jo disse konkrete prosjektene har vært med å forverre det for NVE for å si det sånn, det har jo det.» Frantz A. Nilsen, 18.02.20

Nilsen presiserte at det var vanskelig å skille de ulike politiske sakene fra hverandre for kommunestyret og at han måtte minne om at det var en høring i om arealer som var egnet eller ikke egnet. Han forklarte at prinsippvedtaket om kommunens holdning til vindkraftutbygging kan ses i sammenheng med dette.

«så det blir litt vanskelig å separere de tingene i fra hverandre for vår del, for de har gått litt integrert. Jeg har jo måtte minne kommunestyret på at vi skal behandle en høring i forhold til areal som NVE mener er egnet eller ikke egnet, vi sier jo ikke ja eller nei til enkelte prosjekter. Det ser du for så vidt i vedtaket fra kommunestyret og, hvor de la til den «for øvrig så er vi imot vindkraftutbygging i Evje og Hornnes Kommune.» Frantz A. Nilsen, 18.02.20

Tre av fire informanter oppga at de var imot vindkraftutbygging i kommunen slik det forelå. Samtidig uttrykte flere seg mer positiv til Honna vindkraftverk enn de andre prosjektene. På spørsmål om de trodde det kunne blitt realisert hvis det ikke hadde vært for nasjonal ramme og de to andre prosjektene, åpnet flere av informantene for muligheten for dette dersom Åseral kommune, som har majoriteten av området, ville stemt for prosjektet.

«Det er nesten så jeg tror at hvis Honna [vindkraftverk] hadde kommet alene, så kunne det ha gått gjennom.» Svein Arne Haugen, 18.02.2020

«For det vil ut ifra mitt ståsted og lokalkunnskaper, ha så ubetydelige lite negative konsekvenser. (...) Da ligger hele infrastrukturen ferdig og så blir det å bygge vei videre og den vil jo ikke bli synlig.» Informant A, februar 2020

Statlig styring: «det er ingen som har lyst å bli trykket ned over hodet noen vindmøller»

Målet med NVEs nasjonale ramme var som kjent å virke konfliktdepende, under viser jeg at det motsatte var tilfelle i Evje og Hornnes kommune. Kommunedirektør Nilsen og tidligere ordfører Ropstad, forklarte at kommunen hadde vært lite involvert i utviklingen av nasjonal ramme og at prosessen var styrt ovenfra:

«Veldig lite informasjon egentlig som kom. Så det ble styrt ovenfra dette her, helt og holdent.» Frantz A. Nilsen, 18.02.20

«Jeg som politiker ble ikke kontaktet noe i forhold til det.» Bjørn Ropstad, 19.02.20

De kunne også fortelle at regionale myndigheter, som var involvert i prosessen, ikke hadde vært i kontakt med kommunen

Informantene var delt i hvordan de vurderte å utvikle en slik ramme utelukkende fra nasjonalt nivå. Informant A var enig i måten å gå fram på, mens de øvrige var kritiske til dette og oppgir sterk statlig styring som en årsak til det økte konfliktnivået.

Ordfører Haugen begrunnet den økte motstanden med akkurat denne typen formen for styring. Han pekte på at det ikke er aksept for at statlig nivå skal stå for både regulering og være beslutningsmyndighet over en lokal sak:

«Ja det er det som blir så galt her. Det er derfor motstanden blir så enorm. [...] For det første så vil ikke folk i vår kommune godta at det skal gjøres i vår kommune uten at vi har noe å si. At de i Oslo skal sitte og ha full bestemmelse på hvordan det skal gjøres, det er det ikke aksept for.» Svein Arne Haugen, 18.02.20

Ordføreren pekte også på privat eierskap virket forverrende på situasjonen og at kan gjøre det umulig å få til vindkraftutbygging.

«Og så blir det enda verre når det bare er private aktører som skal bygge. I tillegg er private selskaper som skal herje fritt og selger, kjøper og gjør hva de vil. [...] Det gjør det helt umulig å få det til. Mange av de har jo solgt til utlandet så fort de får sjanse og det gjør det bare enda verre.» Svein Arne Haugen, 18.02.20

Ordføreren oppsummerer med å trekke fram at den statlige overstyringen av planleggingen og det private eierskapet ikke kan unnskyldes med at det er grønn energi.

«For det er ingen som har lyst å bli trykket ned over hodet noen vindmøller som ikke de tjener noe på [og] som det i tillegg er noen nede i Zurich som eier, det gir jo ingen mening. Selv om det er, selvfølgelig, grønn energi like forbaska uansett hvem som eier det, men da forstår ikke folk det.» Svein Arne Haugen, 18.02.20.

Tidligere ordfører Ropstad uttalte også at en slik framgangsmåte ikke var formålstjenlig og at det må læres av det som er gjort:

«Jeg tror det er veldig uheldig, og jeg tror det gjør det mye mer komplisert og det viser ettertiden og helt klart. Og så er det nok en veldig viktig lærdom å ta med seg å få dette litt mer forankret lokalt før du går ut i så mye. Det tror jeg kan være veldig nyttig altså.» Bjørn Ropstad, 19.02.20

Ropstad kunne også fortelle at statlig styring var en forklaring til motstanden og at det ikke var en god demokratisk prosess:

«Altså, når noen kommer og trer noe ned over deg og sier «hør her, du skal mene det eller dere skal gjøre sånn». Det tror jeg er uheldig. Det tror jeg ikke er et godt demokrati, så jeg tror at det er en del av forklaringen på at det blir en veldig motstand. Det er å bestemme i eget hus altså.» Bjørn Ropstad, 19.02.20

Kommunedirektør Nilsen forklarte at i gitte tilfeller kan det være fornuftig å starte et slikt arbeid fra nasjonalt nivå, men ikke i denne saken:

«Akkurat i dette tilfellet så slo det veldig uheldig ut og det er nok litt fordi at det er en veldig følelsessak akkurat dette.» Frantz A. Nilsen, 18.02.20

Nilsen sammenlignet framgangsmåten med arbeidet med kommunereformen som heller brukte en «nedenfra og opp» tilnærming. Nilsen forklarte at i den prosessen var det flere kommuner som kanskje heller skulle ønsket en mer nasjonal styrt tilnærming. Måten nasjonal ramme ble utformet skapte dermed mye motstand ifølge Nilsen:

«Mens de i dette tilfelle gikk helt motsatt vei og det slo veldig feil ut. Det gjorde det. Mye motstand.» Frantz A. Nilsen, 18.02.20

Ideell prosess: «Da må kommunen ha medbestemmelse»

Informantene kunne fortelle at den eneste måten en slik prosess rundt vindkraftplanlegging kunne ivareta lokale interesser var hvis lokale myndigheter hadde blitt inkludert tidlig i prosessen. Informantene forklarte at den prosessen som har vært har virket ødeleggende for potensiell vindkraft i kommunen, men kommenterte spørsmålet om hva som ville være en ideell prosess. Kommunens medbestemmelse på plassering og størrelse ble hevet fram som det viktigste i denne forbindelse. Ordfører Haugen pekte på en ordning som ligner på vannkraftutbygging:

«Kommunen skal være involvert i hele prosessen. Og så blir søknaden [sendt] når kommunen kan anbefale det.» Informant A, Feb, 2020

«Men for å svare på spørsmålet, tror jeg kommunen måtte vært mye mer involvert og spilt inn areal som kommunen kunne tenke seg kunne vært vurdert. Da hadde det kanskje vært muligheter for å få et areal til vurdering i denne kommunen.» Frantz A. Nilsen, 18.02.20

«Jeg tror eneste måten man [kan] få det til på, må [være] en ordning som ligner veldig på vannkraftutbygging. At det er regulert veldig strengt og at det faller tilbake til norsk eierskap og at man får stor avkastning, både lokalt og til statskassa. Det er en helt annen måte å tenke på og det er jo forbaska dumt at de ikke begynte med det. Det burde vært utredet for 12 år siden.» Svein Arne Haugen, 18.02.20

5.2 Sammensatte årsaker til vindkraftmotstand

Litteraturen på området viser at konflikter i vindkraftutbygging er komplekse fenomener som blir påvirket av et mangfold av faktorer. I studiens datamateriale er dette også gjeldene.

I det følgende underkapitlet presenterer jeg noen av de andre årsakene til konflikt i Evje og Hornnes kommune. Hytteturisme, ulike planregimer, mobiliseringen av motstanden og utbygges framgangsmåter er også sentrale deler av konfliktbildet i kommunen.

Hytteturisme: «vi er avhengig av turisme og vi er avhengig av hyttene»

I tillegg til det overnevnte, forklarte informantene om flere årsaker som bidro til motstanden i kommunen.. Et av hovedargumentene mot utbygging av vindkraft i Evje og Hornnes var en frykt for nedgang i turisme til kommunen og særlig knyttet til hytteturismen.

«Vi ønsker å være en turistkommune, vi ønsker å tilrettelegge for turisme, for hele Evje er egentlig bygget opp rundt handelssenter og der er vi avhengig av turisme og vi er avhengig av hyttene.» Bjørn Ropstad, 19.02.20

Ropstad forklarte at han så hyttene som det «viktigste» for å beholde og øke befolkningstallet i kommunen.

Hytteteierne var også en del sentral del av mostanden som ifølge informant A:

«jeg reagerer jo litt på dette at [...] hytteteiere og naturvernere, skriker veldig høyt fordi dette er med på å ødelegge og på plasser som det [var] hverken folk eller fe som ferdes» Informant A, Feb,2020

Regimenes slagmark: «kanskje Plan- og bygningsloven skulle virke litt mer enn Energiloven.»

Flere av informantene hevet fram at det hersker en uenighet over hvilket lovverk og hvilke bestemmelser som skulle gjelde for de utpekte områdene i nasjonal ramme. Som nevnt gjelder

Plan og bygningsloven for kommunens egne arealplanlegging, mens energiloven gjelder for arealplanlegging av energi

Som Nilsen nevnte tidligere hadde ikke kommunen fått lov å bygge hyttefelt i området grunnet lokale forhold, topografi og fauna.

Ropstad forklarte at det ville bli mye lettere å etablere vindkraftverk. Ropstad sa videre at kanskje plan og bygningsloven burde virke mer enn energiloven.

«Da var det nesten sånn at vi opplevde det at hvis de ville etablere vindmøller der, så hadde de nesten fått lov til det. De måtte utrede noen konsekvenser, men det var så mye enklere. Sånn kan det ikke fungere og det er derfor vi hevdet at, kanskje Plan- og bygningsloven skulle virke litt mer enn Energiloven.» Bjørn Ropstad, 19.02.20

I høringsuttalelsen fra kommunen kan man se eksempler på faglige uenigheter i områder kan være egnet for vindkraft. I Kommunedirektøren saksutredning kommenteres det *«store kunnskapshull knyttet til konsekvenser av landbasert vindkraft.»* Administrasjonen lister opp vernede vassdrag, naturreservater, vadeområder, inngrepsfrie naturområder og lokalt viktige friluftsområder som ikke var ekskludert fra rammen. Kommunedirektøren kommenterer i saksframlegget at det er flere tilfeller hvor rammen ikke har et godt nok faktagrunnlag om konsekvensene av vindkraftutbygging

Følelser og «En godt mobilisert motstand»

Som nevnt tidligere i oppgaven er vindkraft noe som ofte fører med seg mye motstand og motstanden på Agder har som nevnt vært stor. Flere av de tidligere presentasjonene av data vitner om at saken i sin helhet vekket sterke følelser i Evje og Hornnes. Vedlagt høringsuttalelsen var det blant annet en underskriftskampanje på rundt 1200 underskrifter. Informant A beskrev det som nevnt tidligere som at det nesten ble *«borgerkrig i mange grender»*.

Kommunedirektøren påpekte også at det hadde vært en krevende situasjon for lokalsamfunnet. Han forklarte at i mindre samfunn kan det være lettere å være mot enn å være for.

«Men særlig i mindre samfunn og lokalsamfunn sånn som Evje og Hornnes så kan det fort oppleves som at det er mye lettere å være mot enn å være for et slikt prosjekt. Nei-siden er ofte representert med større nasjonale interessegrupper som aksjonerer i slike saker. Det oppleves ofte slik at de som er mot, tar mye oppmerksomhet. De som er for, går stille i dørene for å ikke bli hengt ut.» Frantz A. Nilsen, 18.02.20

Ropstad beskrev motstandernes evne til å mobilisere og tegne et bilde av negative konsekvenser som en av årsakene til konflikten.

«ja, jeg tror en del av utfordringen ligger i at motstanderne klarte å mobilisere det på en veldig god måte i form av at det ble opplysende hva det innebærer å bygge vindmøller og beskatter det samfunnet som vindmøllene skal settes opp i.» Bjørn Ropstad, 19.02.20

Folkemøtet i mars 2019 blir nevnt i noen av intervjuene. Her kan man se noe av mobiliseringen Ropstad nevnte. Interesseorganisasjonene *La Naturen Leve* og *Naturvernforbundet* var til stede på møtet og holdt innlegg i tillegg til NVE, kommunerepresentanter, Mikaela Vasstrøm fra UiA, utbyggerne og grunneierrepresentanter. Spesielt Ordfører Haugen var kritisk til hvordan møtet artet seg. Han beskrev et møte som var preget av følelser og misinformasjon fra flere talere. Møtet ble beskrevet som *«helt håpløst»* av ordfører Haugen. Feilinformasjon og steile fronter bidro til dette og ordføreren hever fram dette som *«farlig»* for saklig debatt.

«Det er jo viktig å ha et folkemøte, så det er riktig og viktig, men informasjonen er ikke mye verdt, for det er mye tull. Det er det som er så farlig når det blir så sterke fronter. Man begrenser seg ikke til å holde seg til sannhet og fakta og det blir mye følelser og det kommer fram mye tull. Det gjør det altså.» Svein Arne Haugen, 18.02.20

Forhold til utbyggerne: «Da ble det piggene ut»

Utbyggernes rolle ble også hevet frem som en årsak til et økt konfliktnivå. To av informantene kunne fortelle om det ene selskapet, Fred. Olsen Renewables, som en kilde til økt konflikt og spesielt selskapets framgangsmåte har vært gjenstand for konflikt.

Kommunedirektøren forklarte at de to aktuelle vindkraftselskapene hadde hatt forskjellige framgangsmåter. Norsk Vind Energi AS hadde vært tidlig i dialog med kommunen og la vekk de forslagene som kommunen så ville bli veldig konfliktfylte. Nilsen presiserte at de ikke har behandlet prosjektene enkeltvis og kunne kun kommentere den kontakten de hadde hatt.

«de tok innspillene fra kommunen seriøst og droppet de områdene og gikk videre med andre områder. Fred Olsen tok blant annet opp igjen noen av de områdene som de andre vurderte som mindre egnet og kjørte beinhardt på de. Det har jo medført stor støy selvfølgelig.» Frantz A. Nilsen, 18.02.20

Ordfører Haugen forklarte at starten på vindkraftplanleggingen i kommunen var *«ekstra uheldig»* grunnet det kom opp var et prosjekt som hele dalen ville sett, Stemhei. Han beskrev at Honna-prosjektet hadde få hørt om og at det hadde ikke vært konflikter i det området.

«Så kom Fred. Olsen i avisen, og da ble det piggene ut» Svein Arne Haugen, 18.02.20

Det har også vært en åpen konflikt i avisen Fædrelandsvennen mellom flere ordførere på Agder, blant annet Svein Arne Haugen, og Fred. Olsen Renewables, ettersom de har fortsatt planleggingen av områdene det er snakk om på tross av motstanden (Nygaard, 2020).

Informantene har uttalt seg mer positivt om forholdet til Norsk Vind Energi AS, som nevnt tidligere har flere av informantene åpnet for at det ikke var umulig at prosjektet på Honna kunne blitt godkjent hvis situasjonen hadde vært annerledes.

5.3 Endret forståelse av vindkraft og prinsippvedtak mot vindkraft

I dette delkapitlet viser jeg at kommunen har fått en endret forståelse av vindkraftutbygging og at den nasjonale rammen er en viktig årsak til dette. Videre presenterer jeg at prinsippvedtaket ble lagt ved høringssvaret for å vise et tydelig «nei». Til slutt presenteres det at et endret skatteregime og endringer i konsesjonsprosessen kunne ha bidratt til at kommunen hadde vært mer åpen for vindkraftutbygging.

Endret forståelse: «Jeg tror at det har blitt verre å bygge vindkraft nå enn det var før»

Informantene var delt om kommunens forståelse av vindkraft var blitt endret av NVEs forslag til nasjonale ramme. Ingen av informantene pekte på rammen som hovedårsaken til en endring av forståelse, men at den bidro til det.

Ordfører Haugen trodde det hadde endret forståelsen av vindkraft i kommunen.

«Jeg tror at det har blitt verre å bygge vindkraft nå enn det var før. Så den har egentlig gjort det motsatte av det den burde da» Svein Arne Haugen, 18.02.20

Han presiserte at han var usikker på om det var rammen alene sin skyld for det var så mye som skjedde samtidig som påvirket utfallet. Han hevet fram debatten rundt vindkraft også som en årsak til en endret forståelse.

Bjørn Ropstad trodde også at den hadde bidratt til en endret forståelse og forklarte at kommunen hadde blitt litt bråvåknet.

«ja. Det tror jeg at jeg vil si. Jeg tror vi ble litt bråvåknet, jeg tror nok det altså.» Bjørn Ropstad, 19.02.20

Kommunedirektøren svarte han at han ikke tror det har blitt endret «på majoritet». Han hevet fram at de har blitt mer opplyst og informert om hva det dreier seg om, men ikke endret syn.

«Nei, jeg tror hvis det har endret noe, så har det vært med å forverre noe i så fall. At flere ser hva slags areal det blir lagt beslag på og hva det medfører.» Frantz A. Nilsen, 18.02.20

Prinsippvedtaket: «overhodet ikke er ønskelig med etablering av vindkraft i kommunen»

I høringssvaret fra kommunen ble det lagt til det som kalles et prinsippvedtak, et vedtak som ikke har juridiske eller politiske konsekvenser. I høringsuttalelsen lød det slik:

«Etter kommunens vurdering vil de negative konsekvenser lokalt være så store at det overhodet ikke er ønskelig med etablering av vindkraft i kommunen» (Evje og Hornnes kommune sin uttale til nasjonal ramme for vindkraft på land, 2019)

Det ble også foreslått at: *«dette høringsutkastet tilsendes alle selskap som tar kontakt med kommunen for eventuell utbygging av vindkraftverk i kommunen.»*

På spørsmål om hvorfor det ble fattet et prinsippvedtak kunne informantene fortelle om et behov for å vise et tydelig standpunkt på hva de mente om vindkraftutbygging. Informant A var derimot helt uenig i prinsippvedtaket og kalte dette for *«bare svada, det der»*

Ordfører Haugen fortalte at han følte at grunnen til vedtaket var fordi situasjonen lagde veldig mye støy og uro som var opprivende for lokalsamfunnet.

«For du får jo nabo mot nabo, far mot sønn og alt etter hvilke interesser de har» Svein Arne Haugen, 18.02.20

Derfor var det ifølge Haugen et behov for å presisere at de ikke ønsket å begynne med et prosjekt i nær framtid. Han forklarte at selv om det var et hørings svar på rammen, så var vedtaket sterk påvirket av at de hadde tre prosjekter som var under utredning. Han framhevet at de ønsket å slå fast at nå må det bli ro. De ønsket ikke vindmøller.

«Vi mener ikke at vi synes at planen var litt dårlig skrevet. Vi vil ikke ha vindmøller, det var det som var poenget. Så derfor ble det et prinsippvedtak.» Svein Arne Haugen, 18.02.20

Ropstad forklarte også at det var for å vise at de ikke ønsket at prosessen skulle gå noe videre. Han forklarte at det var en kombinasjon av dette og at de heller ønsker å bruke områdene sine til turistutvikling og nærmere hytteturisme.

«Så jeg tror at det var en kombinasjon. Og jeg mener helt klart at det var et helt riktig vedtak som ble gjort sånn som det er nå. Så jeg står trygt på det.» Bjørn Ropstad, 19.02.20

Framtidig utbygging? «Det blir fryktelig vanskelig»

Da informantene ble bedt om å spå hvordan Norge ser ut om 20 år med tanke på vindkraftutbygging på land, svarte alle informantene at de ikke forventet en stor utbygging, men de påpekte at det allerede er mange konsesjoner som er godkjent. Dermed vil det føre til en del utbygging av disse. Nilsen påpekte at det vil bli vanskelig med en storstilt utbygging.

«Jeg tror ikke vi kommer dit at det er vindmøller overalt. Det tror jeg ikke. Kanskje tre ganger så mye som i dag?» Svein Arne Haugen, 18.02.20

«Det kommer de konsesjonene som er gitt og det blir noe bygging ut av det, men jeg tror ikke det kommer til å bli noe massiv utbygging.» Bjørn Ropstad, 19.02.20

«Jeg oppfatter det som at den holdningen som de fleste kommunene har vist, og for så vidt den holdningen som nå er hos de kommunene som tidligere har sagt ja, eller hvert fall som jeg oppfatter, at flere har egentlig snudd, gjør at det blir fryktelig vanskelig.» Frantz A. Nilsen, 18.02.20

Flere av informantene pekte på konsesjonsprosessen, som nevnt tidligere i oppgaven, og skatteregimet som avgjørende endringer som kunne fått kommuner til å være mer interessert i

å avgi sine naturressurser til vindkraft. Et skatteregime som ligner mer på vannkraftutbygging ville ifølge informantene bidra til et mer forutsigbart og lokalt forankret regime som ville gi muligheter til større verdiskapning for kommunen. Samtidig pekte Ropstad på at det ville mulig blitt mindre utbygging av en slik organisering av vindkraft.

«Kommunen ble sittende med eiendomsskatten og grunneierne fikk en profitt ut av det, men storsamfunnet klarer jo på langt nær å ta inn det samme på vindkraft som det du gjør på vannkraft. [...] Hadde det vært like vilkår på dette, så tror jeg bildet hadde vært ganske mye annerledes. Da tror jeg ikke det hadde vært bygget så mye vindkraft, jeg tror ikke det hadde vært mulig da.» Bjørn Ropstad, 19.02.20

«Det er nok en del kommuner som med en forutsigbarhet innenfor dette ser at det kunne reddet en stram kommuneøkonomi, rett og slett. Og gått inn på vindkraftprosjektet, litt sånn som vannkraft og henspeilet den. Hvis den forutsigbarheten hadde vært der og en hadde visst hva en fikk, og en visste hvor lenge en fikk det og en visste og at området ble ryddet opp og at det var statlige garantier for det.» Frantz A. Nilsen, 18.02.20

5.4 Oppsummering av empiriske funn

Et viktig funn fra informantenes uttalelser er at de har opplevd en sterk statlig styring, illustrert med Haugen og Ropstads beretning som å bli trykket vindmøller ned over hodene deres. Informantene beskriver mottakelsen av NVEs forslag til nasjonal ramme som overraskende, veldig negativt oppfattet og at kartet som blir brukt i rammen var veldig voldsomt. Lokale forhold ble heller ikke ivaretatt i nasjonal ramme ifølge informantene. Det var én i kommunestyret som talte for NVEs forslag, men til slutt ble høringssvaret enstemmig vedtatt. Informantene beskriver en ideell planprosess for et slikt rammeverk, hvor kommunens medbestemmelse og involvering ses som vesentlig.

Et annet viktig funn er at kombinasjonen av offentliggjøring av planer om tre vindkraftverk omtrent samtidig som nasjonal ramme, preget i stor grad høringssvaret og situasjonen generelt. Lokalsamfunnet ble sterkt preget av denne opprivende saken.

I figur 4 har jeg delt inn i ytre og indre påvirkningsfaktorer for å tydeliggjøre påvirkningen kommunen har vært under. Informantene bruker kraftige uttrykk for å beskrive flere av disse

faktorene og jeg ser det derfor som hensiktsmessig å illustrere det på denne måten.



Figur 4 - Påvirkningsfaktorer Evje og Hornnes kommune

Faktorene vil ikke være like strengt inndelt som i figuren ettersom informantene beskriver at det var ikke mulig å se f.eks. nasjonal ramme som en isolert sak.

Informantene beskriver også at dette samlede bildet har bidratt til å endre forståelsen av hva vindkraft vil innebære for kommunen til en negativ oppfattelse. Prinsippvedtaket fra høringssvaret ble vedtatt for å vise et tydelig nei til etablering av vindkraft i kommunen. I det neste kapitlet vil jeg diskutere datamaterialet fra kapittel fem og sette det i lys av litteratur om styring og sosial aksept teori.

Et viktig funn er at de nevnte årsakene i dette delkapitlet har ført til en endret forståelse av hva vindkraft vil innebære for kommunen. Forståelsen deres har endret seg til det negative og studiens informanter ser det ikke som sannsynlig med vindkraftutbygging i kommunen.

Prinsippvedtaket mot framtidig vindkraftutbygging ses som et resultat av dette. I det neste kapitlet diskuterer jeg de empiriske funnene og knytter disse opp mot teori og litteratur. Etter diskusjonen avslutter jeg oppgaven med å svare på problemstillingen og gjør noen tanker om veien videre for vindkraftplanleggingen i Norge i tillegg til noen forslag til videre forskning om temaet.

6. Diskusjon og avslutning

I denne delen viser jeg hvordan vi kan forstå Evje og Hornnes kommunes opplevelser og perspektiver i tråd med det teoretiske rammeverket for oppgaven, før dette til slutt knyttes opp mot problemstilling og oppgavens avslutning. I 6.1 vil jeg vise hvordan statens styringsbehov kan ses i nasjonal ramme og diskutere medvirkning, opplevd rettferdighet, tillit og legitimitetsproblematikk i forbindelse med NVEs nasjonale ramme og øvrige vindkraftplanleggingstrukturer. Videre diskuterer jeg i 6.2 flere andre faktorer i konfliktbildet i kommunen og hvordan dette har påvirket situasjonen. I 6.3 er det en mer overordnet diskusjon hvor jeg knytter diskusjoner fra de tidligere delene, diskuterer legitimiteten til den nasjonale vindkraftplanleggingen og viser hvordan nasjonal ramme har endret forståelsen av vindkraft i kommunen. I 6.4 besvarer knyttes diskusjonene opp mot problemstillingen med å svare på de tre forskningsspørsmålene. Til slutt gjør jeg noen tanker om veien videre for vindkraften og forslag til videre forskning.

6.1 Statens styringsbehov i nasjonal ramme

Når vi ser studiens funn av kommunens opplevelse av styring og spesielt NVEs forslag til nasjonale ramme, er det hensiktsmessig å bruke Reitan et al. (2012) sine beretninger om balanseforholdet i flernivåstyringen i det norske demokratiet. Er det slik at vi kan se at det er statens styringsbehov som får gjennomslag i vindkraftpolitikken og at lokalt selvstyre kun står på et overordnet plan? I kapittel 5.1 kan vi se at overordnede idealer om lokalt selvstyre står sterkest på det generelle og retoriske plan, mens i den faktiske politikken er det de nasjonale ambisjonene og styringsbehov som gjør seg mest gjeldende. Dette ønsker jeg å diskutere mer i følgende kapittel. Jeg følger en lignende struktur som i teorikapitlet hvor medvirkning, opplevd rettferdighet, tillit, opplevd styring og konsekvensene for legitimiteten i planleggingsprosessene i vindkraft.

Liten lokal medvirkning

Som nevnt i kapittel 3, kan vi se medvirkning som en av de viktige faktorene for å oppnå en sosial aksept for vindkraft. Dette vil også være gjeldende i prosessen rundt nasjonal ramme, med lokale myndigheters medvirkning som avgjørende for å skape sosial aksept i kommunen. Ellis og Ferraro (2016) viser som nevnt til at det har vært mye toppstyring i Europas vindkraftutbygging, noe som har ført til lokal motstand, og man har derfor prøvd mange nye styringsmetoder. Det er derfor av særlig interesse å avdekke hva som er gode og dårlige prosesser i en norsk kontekst.

Vi kan se i delkapittel 5.1 at Evje og Hornnes kommunes mangel på medvirkning i utformingen av nasjonal ramme ble beskrevet som problematisk av flere av informantene. Kommunen hadde som nevnt ikke blitt inkludert av statlige eller regionale aktører, og fikk lite informasjon om den kommende rammen. Dette samsvarer med funn fra Boström og Birkelands mastergradsavhandling (2019), hvor de fant lav grad av opplevd medvirkning fra kommuner underveis i utformingen av nasjonal ramme. Vi kan se i 6.2 at Haugen og Ropstad begrunner den økte motstanden med mangelen på lokal deltakelse i utformingen av rammen. De beskrev den opplevde styringen på en lik måte. Haugens beskrivelse av å bli «*trykket ned over hodet noen vindmøller*» og Ropstads «*når noen kommer og trer noe ned over deg*», illustrerer hvor sterk den opplevde statlige styringen har vært. Ropstad nevnte også at utformingen av prosessen gjorde «*det så mye mer komplisert*», og at man måtte ta det som en lærdom på at man trenger mer lokal forankring når det lages en slik overordnet ramme. Alle informantene tegnet et bilde av en ideell prosess, hvor samtlige viste til kommunens medvirkning i planprosessen som eneste måte å ivareta lokale interesser. Funnene ovenfor underbygges med hovedfunnene fra litteraturen om sosial aksept hvor medvirkning blir sett på som en av de mest sentrale faktorene som kan øke den sosiale aksepten for vindkraft i lokalsamfunn og hvordan en toppstyrt prosess virker mot aksepten (Ellis & Ferraro, 2016, Fournis & Fortin, 2016). I forbindelse med toppstyrte prosesser blir lav grad av innsyn betegnet som en motstandsøkende faktor. Dette kan vi også se fra intervjuene hvor datamaterialet viser at utformingen av nasjonal ramme var preget av lav grad av innsyn. Informantene nevnte at de ikke har blitt kontaktet eller fått noe vesentlig informasjon om rammen før den ble sendt på høring. Av kontakt med regionale eller nasjonale myndigheter i forbindelse med nasjonal ramme, oppgis det i kommunens høringssvar at det hadde vært et informasjonsmøte i Kristiansand 21. mai 2019. Dette var imidlertid etter rammen var sendt på høring. Dette viser igjen hvordan prosessen rundt nasjonal ramme har vært preget av lite innsyn.

Basert på kommunens beskrivelser om lav medvirkning og deres syn på den ideelle prosessen, er det rimelig å anta at en mer formalisert rolle ville økt aksepten for potensiell vindkraftutbygging. Når det ses i sammenheng med at informantene ikke utelukket vindkraft i kommunen dersom det skjer vesentlige endringer i skatteregimet, kan det virke som at det kan kanskje bli aktuelt med vindkraft, hvis disse endringene skjer. Dette kan ses i tråd med Inderberg et al. (2019) sine anbefalinger hvor en slik formalisering kan gjøre prosjektene mer sammenlignbare og forutsigbare samt være et system som vil gi flere aktører innflytelse på det endelige vedtaket.

Statens styringslegitimitet og tillit

Ellis og Ferraro (2016) har som nevnt hevet fram forskning som viser at tillit, rettferdighet og deltakende prosesser som er preget av gjennomsiktighet, oppnår høyere grad av sosial aksept. Liljenfeldt (2015) og Saglie, Inderberg og Rognstad (2020) viser at slike prosesser ikke er tilfelle i norsk styring av vindkraftplanlegging. Liljenfeldts (2015) funn viser at styringen av norsk vindkraftplanlegging har beveget seg fra å ha en mer «nedenfra og opp tilnærming», til en mer toppstyrt tilnærming preget av effektivitet. Saglie et al. (2020) fant kommuners mangel på opplevd rettferdighet i vindkraftprosesser. Forfatterne hever dette fram som et viktig element for kommunene, ettersom de har lite formell innflytelse på den detaljerte planleggingen av vindprosjekter.

I denne oppgavens datamateriale kan man se flere indikatorer på en opplevd urettferdighet i tråd med Saglie et al. (2020) og Liljenfeldts (2015) artikler. Det kan også være en del av forklaringen på hvorfor nasjonal ramme fikk en så viktig rolle som den gjorde i vindkraftmotstanden i Evje og Hornnes. Som beskrevet tidligere i dette kapitlet, fortalte Haugen og Ropstad at de opplevde å få tredd vindmøller nedover hodet. Dette vitner om en opplevd urettferdighet sett i sammenheng med mangel på medvirkning i prosessen. Haugen forklarte at det ikke ville være akseptert å ikke ha innflytelse om det som skulle skje i deres kommune, som ikke tjente noe på og «*som det i tillegg er noen nede i Zurich som eier, det gir jo ingen mening.*» Her kan vi se elementer av Saglie et al. (2020) sine funn om rettferdighet i form av mangel på økonomisk kompensasjon. Haugen ser også denne mangelen i sammenheng med lav grad medvirkning. Dette diskuterer jeg mer utdypende i 6.2.

Også i selve utformingen av nasjonal ramme kan vi se en opplevd urettferdighet blant informantene i form av måten de beskriver mottakelsen av rammen. Beskrivelsene deres i 5.1 om det store omfanget, og særlig kartet i rammen, kan vitne om dette. Haugens uttalelse illustrerer; det ble «*veldig voldsomt når hele kommunen din ligger i et vindmølleområde.*» Haugen snakker her om kartet hvor Evje og Hornnes har store områder som er vurdert som egnet for vindkraft. Ropstads kommentar om at «*det var nesten bare riksveien som var fri for vindmøller*» viser det samme og kan vitne om en opplevelse av urettferdighet. Også Nilsen kunne fortelle at det var «*veldig overraskende*» og kom plutselig på dem.

Omfanget av kartet må også ses i sammenheng med kommunens tillit til kunnskapsgrunnlaget for selve rammen. Informantenes uttalelser i 5.1 viser en mangel på tillit, ettersom de mente at forslaget ikke «*var godt nok utarbeidet*» og som var laget på kort tid. Nilsens saksframlegg, som er lagt ved høringsvaret til nasjonal ramme, omhandler også dette i stor grad. Der vises

det til flere punkter hvor nasjonal ramme strider med lokale verneområder og andre utsatte områder som ikke anses som egnet for vindkraft. (Evje og Hornnes kommune sin uttale til nasjonal ramme for vindkraft på land, 2019, s. 3). En slik faglig uenighet kan hevdes å bidra til å svekke tilliten til nasjonale myndigheters evne til å forstå lokale forhold og interesser tilstrekkelig. Dette kan hevdes å ha svekket legitimiteten til nasjonal ramme i tråd med Liljenfeldts (2015) funn om norske vindprosesser.

I tillegg til årsakene nevnt over, viser intervjumaterialet at kommunen også har fått avslag på næringsutvikling i samme områder som har blitt kategorisert som egnet for vindkraft. Nilsens beretning om at det «ble litt reaksjon» på at kommunen fikk avslag på å utvikle hyttefelt i et område hvor det nå ble vurdert som egnet for vindkraft kan ses som enda en årsak til en svekket tillit til utarbeidelsen av rammen og til vindkraftprosessene i seg selv. Begrunnelsen til at de ikke fikk utvikle et hyttefelt var som Nilsen forklarer «*det er lokale forhold, topografi og fauna som gjør at dette ikke er godt egnet til hyttefelt*». Det kan fungere som et konkret eksempel på Reitan et al. (2012) sine beretninger om interessemotsetninger hvor statens styringsbehov står sterkere enn lokale interesser. Samtidig er det verdt å presisere at rammen kun skulle ha en overordnet funksjon og at slike tilfeller kunne oppstå ettersom rammen ikke er et ferdig produkt. Likevel, hvis lokale myndigheter hadde blitt inkludert i prosessen ville nok ikke dette problemet oppstått og det ville heller ikke blitt opplevd av kommunen slik de beskriver. Vi kan derfor også her se en svekket legitimitet prosessene hvor lokale interesser ikke blir ivaretatt i nasjonal planlegging i tråd med Liljenfeldt (2015), Reitan et al. (2012) og Saglie et al. (2020). Det overnevnte henger sammen med kommunens økonomiske egeninteresser om de berørte områdene som jeg diskuterer videre i 6.2

6.2 Sosial aksept, motstand og opplevd rettferdighet

Som nevnt i teorikapitlet, har litteraturen om sosial aksept funnet mangfoldige faktorer som påvirker aksept til vindkraft i lokalsamfunn. Dette viser også denne studiens materiale, særlig del 5.2. Ettersom Ellis og Ferraro (2016) framhever opplevelser av rettferdighet og tillit som vesentlig, ønsker jeg å gå videre inn i problematikken, sett i lys av Inderberg et al. (2019), Saglie et al. (2020) og Liljenfeldt (2015).

Prosessuell rettferdighet

Informantene forklarte at en viktig årsak til motstanden mot forslag til nasjonal ramme var deres egne økonomiske interesser for områder som var utpekt av NVE. Hytteturisme ble framhevet av Ropstad; «*vi er avhengig av turisme og vi er avhengig av hyttene.*». Den

tidligere ordføreren forklarte at dette var en satsning for kommunen, og sitatet viser hvor tungt denne egeninteressen veier. Dette pekte også kommunedirektør Nilsen på, som nevnt i 6.1, og vi har sett at denne interessemotsetningen har vært med å bidra til en opplevd urettferdighet.

Som vi har sett i casebeskrivelsen og i teorikapitlet, har kommunenes selvstyre i Norge hatt en historisk viktig rolle i flernivådemokratiet. Som Inderberg et al. (2019) og Liljenfeldt (2015) peker på, har dette derimot endret seg når det kommer til vindkraftplanlegging, ettersom energiloven har tatt over for plan- og bygningsloven. Arealplanleggingen innenfor energisaker er dermed lagt på et sentralt nivå istedenfor et kommunalt nivå slik det tidligere var gjennom plan- og bygningsloven.

Årsakene for en slik endring var blant annet å effektivisere prosessen og i intervjuene kan det ses en uenighet i denne måten å fordele arealplanleggingen på mellom styringsnivåene.

Ropstad forklarte som vi har sett i 5.2 at han så det som mye enklere å etablere vindmøller i områdene hvis nasjonal ramme ble godkjent. Derfor mente han at «*kanskje Plan- og bygningsloven skulle virke litt mer enn Energiloven*». Slike motsetninger om hvilket lov- og planverk som burde virke mest, finnes innen flere politikkområder. I Reitan et al. viser de til slike motsetninger de beskrives som «regimenes slagmark» av Skjeggedal (2001, henvist i Reitan et al., 2012, s. 171). Denne slagmarken handler om at ulike lovverk har ulik myndighet hvor det ene kan trumfe det andre.. En lignende konflikt kan ses i Evje og Hornnes gjennom uenigheten om hvilket lovverk som bør være gjeldende og hvilket kunnskapsgrunnlag som bør være mest vektlagt. Når dette ses i sammenheng med uenigheten om hvilke arealer som er egnet for vindkraft eller ikke, kan det hevdes å bygge oppunder en svekket tillit til sentrale myndigheter som forvalter av lokale områder i forbindelse med vindkraft. Ropstad illustrerte ønsket om det lokale selvstyret slik: «*Det er å bestemme i eget hus altså*».

Et annet moment i konfliktbildet, er kommunens stedstilhørighet og kan også ses i forbindelse med sitatet fra Ropstad ovenfor samt interessemotsetningene om arealene i kommunen fra 6.1. Det kan ses som en naturlig verdi å kunne styre og planlegge for arealene man kjenner best, slik som Ropstads sitat kan tolkes som. En slik opplevelse av styring, ses i lys av Saglie et al. (2020) og opplevelsen av relativ rettferdighet.

Når vi ser diskusjonen i 6.1 sammenheng med den prosessuelle rettferdigheten er det tydelig fra intervjuene at det mangler en demokratisk arena for debatt om vindkraftplanlegging. En medvirkningsarena hvor de lokale perspektivene om arealer og deres verdi får komme fram og bli gitt en stemme. Dette er en kjent årsak til påvirkning av sosial aksept som Ellis og Ferraro (2016) viser i tabell 1. I tillegg er dette en sentral konfliktlinje mellom lokalt selvstyre

og statlig styre i tråd med Reitan et al. (2012.) Liljenfeldts (2015) studie finner også dette gjennom de resultatorienterte prosessene som fokuserer på effektivitet istedenfor å inkludere mange stemmer i prosessen. Kommunedirektør Nilsen forklarte at hvis kommunen hadde blitt inkludert tidligere i prosessen og kunne spilt inn forslag til områder, da trodde han følgende: *«Da hadde det kanskje vært muligheter for å få et areal til vurdering i denne kommunen.»*. Hva som ville skjedd hvis nasjonal ramme ville blitt utformet på et annet vis får vi aldri vite, men det er tydelig at en mer inkluderende prosess kunne bidratt til at kommunen hadde vært mer positive til vindkraft.

Outcome fairness

Skatteregimet for vindkraft blir kritisert av kommunen for å gi for lite tilbake til lokalsamfunnet, særlig når det sammenlignes med skatteregimet for vannkraftutbygging. Informant A så fordelene fra vindkraften som store nok til å bygge prosjekter med få konsekvenser, mens de øvrige informantene pekte på dette grunnlaget som for dårlig. Nilsen og Ropstad kommenterte i tillegg skatteregimet som noe jeg kunne fokusert på mer i intervjuene. Dette tolker jeg som at de så det som en større del av konflikten enn jeg hadde indikert med mine spørsmål. Et viktig moment angående skatteregimet og de økonomiske ringvirkningene var ifølge Nilsen økonomisk forutsigbarhet. Nilsen pekte på at hvis det hadde vært et lignende skatteregime for vind- som vannkraft, trodde han at det kunne en del kommuner se som reddende for en stram økonomi. Da måtte ifølge Nilsen være slik at kommunene visste hva de fikk og *«en visste hvor lenge en fikk det og en visste at området ble ryddet opp og at det var statlige garantier for det.»*

Haugens uttalelser fra 5.1 viser tydelig hvordan fordelingen av goder og ulemper ses som uheldig. Haugen ser det som et problem at det er privat aktører, gjerne utenlandske, som kommunen *«ikke tjener noe på»*. I tillegg kan Haugens beskrivelser av hvordan han så private aktørers oppførsel *«herje fritt og selger, kjøper og gjør hva de vil»* kan også indikere en mangel på opplevd rettferdighet. Dette ses i forbindelse med forholdet til utbyggerne som vil diskuteres senere i dette kapitlet. De tre informantene forklarte at hvis skatteregimet hadde vært endret til et likt regime som i vannkraft, vil det ha en positiv virkning på kommunens holdning til framtidig vindkraft som presentert i delkapittel 5.1.

I likhet med delkapittel 6.1, kan vi også i denne delen av diskusjonen finne likheter med kommunens oppfattelse av rettferdighet og Saglie et al. (2020) sin studie av norske kommuner. Argumentasjonen informantene bruker om skatteregimet og mangelen på forutsigbare fordeler for kommunen kan ses i sammenheng med Saglie et al (2020) sin bruk

av begrepet outcome fairness. I både Saglie et al. (2020) og denne oppgaven, ser vi at kommunene hevder det som rettferdig å få noe igjen for å bruke sine områder til vindkraft. I Evje og Hornnes ses fordelene som for små i forhold til bruken av deres områder.

Det er også relevant å se Saglie et al. (2020) sin bruk av begrepet relativ rettferdighet som inkluderer resultat- og prosessrettferdighet. Dette begrepet kan brukes til å forstå Evje og Hornnes kommunes opplevelse av rettferdighet slik vi har sett den så langt i diskusjonen.

Det er likheter mellom konklusjonen i Saglie et al. (2020) og min oppgave, hvor begge finner at den generelle opplevelsen av rettferdighet er en viktig del av kommunenes argumentasjon om å få noe igjen for vindkraftutbyggingen. I tillegg argumenteres det av informanter i begge studier for at det ville være rettferdig å sidestille vann- og vindkraftverks skatteregimer.

Særlig begrepet relativ rettferdighet ses som sentralt i forbindelse med vannkraft hvor Evje og Hornnes argumenterer med dette. Det er verdt å påpeke at det er flere kommuner i Agder som har store inntekter fra vannkraften og dette vil sannsynligvis ha en innvirkning på kommunens oppfatning av relativ rettferdighet.

Motstand i lokalbefolkningen

Som nevnt har motstanden mot vindkraft på Agder vært stor. De lokale myndigheters beskrivelser av dette er også relevant i denne studien selv om fokuset i oppgaven er mellom de politiske og administrative nivåene. Det er derimot ikke et poeng i oppgaven å utforske motstanden i befolkningen ved hjelp av litteratur, men jeg inkluderer den for å vise at dette også har hatt en påvirkning av lokalmyndighetenes respons på vindkraftplanleggingen.

Alle informantene tegner i 5.2 et bilde av en massiv motstand i Evje og Hornnes, og peker på hvordan vindkraften har påvirket lokalsamfunnet deres. Flere av informantene fortalte at saken har virket splittende for befolkningen og familier. Informant A beskrev dette så kraftfullt som at det var nesten «*borgerkrig i mange grender*». Haugen forklarte i 5.1 at «*folk blir jo redde*» da han snakket om omfanget av vindkraftprosjektene og den nasjonale rammen. Dette førte ifølge Haugen til en redsel blant folket for at det skulle bygges «*over alt*». Det ble også lagt ved en underskriftskampanje med høringssvaret fra kommunen, hvor 1200 personer hadde skrevet under mot vindkraftutbygging. Dette er ingen formell undersøkelse av befolkningens holdninger til vindkraft, men bidrar til å indikere en vesentlig motstand i kommunen. Særlig ettersom befolkningen er på ca. 3600 personer. Følelsene som Haugen beskriver ovenfor, kan relateres til stedstilhørigheten og følelsen som kan oppstå i lokalbefolkningen om å beskytte områdene «*sine*» slik Ellis og Ferraro (2016) viser til. Når

ordfører Haugen i tillegg beskriver en følelse av tvang for å bygge vindmøller kan det ses som en naturlig reaksjon for et lokalsamfunn å ville beskytte nære områder.

Et annet element i konfliktbildet som er relevant for studien, er Ropstads beskrivelse av en godt mobilisert motstand. Han forklarte at motstanderne var flinke til å nå ut til folket og hadde en opplysende funksjon for konsekvensene av vindmøller i lokalsamfunnet. Folkemøtet i mars 2019 kan ses som forumet hvor flest aktører har vært samlet på et sted. Her var det som nevnt omkring 500 personer som møtte opp. De fikk informasjon fra ordførerne fra Åseral og Evje og Hornnes kommuner, kommuneplanlegger, NVE, Norsk Vind AS, Fred O.

Renewables, Mikaela Vasstrøm fra UiA, grunneierrepresentanter, Naturvernforbundet og La Naturen Leve (Nygaard, 2019). Dette møtet var dermed viktig for lokalbefolkningens informasjonsgrunnlag. Haugen pekte på at møtet var preget av dårlig debatt og direkte feilinformasjon om konsekvensene av vindkraft.

I litteraturen innen sosial aksept ses stedstilørighet og forholdet til natur, som en viktig årsak til konflikt blant lokalbefolkning (Ellis og Ferraro 2016). Ettersom studien ikke undersøker befolkningens følelser eller holdninger, kan ikke dette tillegges mer vekt, men informasjonen fra mine informanter antyder at dette har spilt en sentral rolle i konflikten. Siden lokalbefolkningen og lokale myndigheter er hovedaktørene innen den lokale dimensjonen av sosial aksept, er det relevant å inkludere det informantene sa om dette for å senere inkluderes i den mer overordnede diskusjonen.

Utbyggenes rolle i konflikten

De tre vindkraftprosjektene som ble lansert som aktuelle i kommunen er naturlig en viktig del av konflikten om vindkraftutbygging. Det er som nevnt ikke fokus for oppgaven å se mer i dybden på denne delen av konflikten. Likevel er det viktig å inkludere dette, for å vise kompleksiteten i det aktuelle konfliktbildet. I intervjuene ble det tydelig at informantene hadde en mer negativ oppfatning av det ene selskapet, Fred Olsen Renewables. Dette var også en åpen konflikt i Fædrelandsvennen mellom selskapet og flere ordførere på Agder, inkludert Svein Arne Haugen. Ifølge informantene bidro selskapets rolle til et økt konfliktnivå. Som vi kan se i 5.2, er det selskapets framgangsmåte som pekes på som en av årsakene til konflikten. Her skilte også de to selskapene seg fra hverandre. Norsk Vind Energi AS hadde basert sin satsning på Honna vindkraftverk på innspill fra kommunen. Fred Olsen Renewables hadde derimot satset på de områdene som ble lagt vekk grunnet kommunens innspill. Disse prosjektene vil være svært synlige for mange i Evje. Tidligere har jeg vist hvordan disse prosjektene har virket sammen med nasjonal ramme og konkretisert vindkraftutbygging i

kommunen. Dermed er det viktig at disse prosjektene anses som gode. Fred Olsen Renewables' prosjekter ses ikke på som gode nok. En kan anta at dette har hatt konsekvens for forståelsen av vindkraftutbygging i kommunen.

Mangel på tillit til utbyggerne eller prosjektene, vil også i denne delen være viktig for kommunens forståelse av vindkraft. Haugens beskrivelser av private aktører som *«herjer fritt og selger, kjøper og gjør hva de vil»*, vitner om en mistillit til disse. Dette vil naturlig nok ha følger for hvordan kommunen har sett på mulighetene med vindkraftutbygging. Ser man mangel på tillit til utbyggere i sammenheng med mangel på tillit til nasjonal ramme, vil det ikke være mange årsaker igjen til å være positiv til vindkraftutbygging. Dette kan være en av årsakene til det negative høringssvaret deres. Det overnevnte ses i tråd med Ellis og Ferraros litteraturgjennomgang (2016) hvor de fant tillit til utbyggere som en viktig faktor i holdningsformingen av tiltaket. Diskusjonen i 6.1 og 6.2 om opplevd rettferdighet kan også ses i forbindelse med dette. Man kan se informantenes opplevde mangel på rettferdig fordeling av goder i kombinasjon med en mistillit til utbyggerne, hvorpå resultatet av dette vil bli økt mostand.

Informantene viste i 5.2 at de hadde en større grad av tillit til Norsk Vind Energi AS og deres prosjekt på Honna ved å forklare at det ikke hadde vært umulig å få godkjent dette prosjektet hvis det kom alene. Dette kan det naturlig nok ikke konkluderes med, ettersom det bare var et tenkt scenario. I tillegg påpekte informantene at Honna-prosjektet var hovedsakelig et prosjekt i Åseral kommune, og at de ikke ville ta stilling til Honna før det hadde vært behandlet i Åseral. Dette prosjektet, som nevnt i kapittel 2, har sendt melding til NVE, men blir ikke behandlet nå grunnet pausen i konsesjonsbehandlinger.

6.3 Diskusjon av overordnede funn

Tidligere i diskusjonen har jeg vist hvordan Evje og Hornnes kommune har oppfattet styring og planlegging av vindkraftutbygging, i tillegg til flere årsaker til konflikten i kommunen. Jeg har knyttet disse årsakene til relevant forskning og teori. I den følgende delen vil jeg diskutere overordnede funn og sette de mer konkrete diskusjonene i en større sammenheng.

Legitimitetsproblematikken som Reitan et al. (2012) og Liljenfeldt (2015) har tatt opp i forbindelse med styringsprosesser i Norge, ses som relevante bidrag til å forklare vindkraftmotstanden. I tillegg vil jeg diskutere hvordan konflikten har endret forståelsen av vindkraft i Evje og Hornnes kommune.

Tidligere i diskusjonen har jeg fokusert på medvirkning i prosessene, opplevd rettferdighet og tillit. De nevnte kan ses som grunnleggende demokratiske prinsipper, og har blitt brukt i oppgaven for å vise hvordan vindkraftmotstanden i kommunen kan forklares. Informantenes uttalelser om medvirkning, tillit og rettferdighet, kan belyse om planleggingsprosessene har blitt sett som legitime. For å kunne svare på dette, har jeg sett nasjonal rammes rolle i konflikten som viktig. Det var først da nasjonal ramme ble sendt på høring at informantene fra Evje og Hornnes forstod hva det ville innebære å bygge vindkraft i kommunen. Ettersom nasjonal ramme skulle danne forutsigbarhet og fungere konfliktdepende, har opplevelsen av denne vært sentral. Intervjuene viser at det er mangel på opplevd rettferdighet av og tillit til den nasjonale rammen og konsesjonssystemet generelt. Denne mangelen har bidratt til å øke vindkraftmotstanden i kommunen. Informantene så også de lokale fordelene av vindkraftutbygging som for små, sett opp mot naturressursene de måtte gi. I denne forbindelse er Saglie et. al (2020) sitt begrep om relativ rettferdighet sentralt, ettersom informantene flere ganger forteller om en opplevelse sammenlignet med noe annet, f.eks. vindkraft versus vannkraft.

Sett i lys av Liljenfeldt (2015) og Reitan et al. (2012), kan det tyde på en manglende oppfattelse av legitime planleggingsprosesser i vindkraft. Vi kan se likheter mellom denne studiens funn og Liljenfeldts (2015) studie. Hun fant vindkraftplanleggingen i Norge som mer fokusert på effektivitet og resultat, enn på inkluderende styringsprosesser. NVEs forslag til nasjonal ramme kan ses som et godt eksempel på denne resultatorienterte formen for styring. Når man i tillegg ser vindkraftplanleggingssystemet som en helhet, fra energilov til nasjonal ramme, er det tydelige indikasjoner på at effektivitet og resultater har blitt vektlagt framfor inkluderende prosesser. Dette har som nevnt ført til interessekonflikter mellom det lokale og nasjonale styringsnivået og kan ifølge Reitan et al. (2012) ha alvorlige konsekvenser. Forfatterne hevder at slik spenning og konflikt «kan bidra til å undergrave tilliten til de demokratiske institusjonene» (2012).

Samtidig er det interessant å påpeke kan det føre til en økt legitimitet til lokale myndigheter fra lokalbefolkningen dersom de viser evne til å styre på tross av nasjonale politiske mål. Dermed kan kommunens ha kommet styrket ut av situasjonen, hvis man tenker på framtidige planprosesser for vindkraft. Ifølge Reitan et al (2012), er det vanskelig å finne det normative riktige balanseforholdet mellom verdier om lokalt selvstyre og mål om en effektiv nasjonal styring. Søken etter dette balanseforholdet kan vi se i vindkraftprosessene. Kommunen har gitt klar beskjed om sin negative oppfatning av dette balanseforholdet slik det var i nasjonal

ramme. De langsiktige konsekvensene av dette er vanskelig å si noe om, men informantene har imidlertid beskrevet at det må skje omfattende endringer før det vil være aktuelt å i det hele tatt diskutere vindkraft i kommunen. Disse endringene bør ifølge informantene inkludere lokal medbestemmelse i en større grad, og at dette kan gjøres ved å formalisere kommunens rolle i planprosessene. Dette støttes av litteraturen som er nevnt i oppgaven og kan i tillegg føre til en mer effektiv utbygging ifølge Liljenfeldt (2015), ettersom det kan bidra til mindre motstand.

I tråd med litteraturen om sosial aksept kommer det frem et komplekst konfliktbilde i kommunen. Som vi har sett i 6.2 er det ikke bare nasjonal ramme og den øvrige vindkraftplanleggingsstrukturen som har bidratt til motstanden i kommunen. Kommunens egeninteresser for de aktuelle områdene, og uenigheter om arealplanleggingsregimer er viktig for informantene. Det er også et politikkområde som er følelsesbetonet og har preget kommunen. Utbyggeres rolle blir også sett som helt sentrale for konfliktbildet i Evje og Hornnes. Særlig når disse blir sett i kombinasjon, kan man forstå at beslutningstakerne i kommunen har følt på et sterkt press fra både private, politiske og lokale aktører. Figur 4 om påvirkningsfaktorene i Evje og Hornnes ses som en god illustrasjon av dette opplevde presset. Dette presset og antall påvirkningsfaktorer er også i tråd med litteraturen om sosial aksept, som anerkjenner disse komplekse dimensjonene av konflikter i vindkraftutbygging. Jeg har inkludert flere av disse dimensjonene, men innser samtidig at en oppgave av dette omfanget ikke kan gå i dybden på alle. Allikevel er det sentralt i oppgaven å se de politiske prosessene i sammenheng med øvrige årsaker som er nevnt. Et relevant funn i forbindelse med dette, er at informantene forklarte at det ikke var mulig å se nasjonal ramme isolert i høringssvaret sitt, ettersom det var tre vindkraftprosjekter som konkretiserte en eventuell utbygging i de utpekte områdene. I tillegg forklarte informantene mange årsaker til motstanden. Dette fikk som kjent konsekvenser for høringssvaret og utformingen av prinsippvedtaket.

Et annet hovedfunn er at forståelsen av hva vindkraftutbygging innebærer for kommunen, har blitt negativt påvirket av situasjonen i 2019. Informantene forklarte at denne forståelsen ble endret til det negative både av den nasjonale rammen, og situasjonen som oppstod rundt høringsprosessen. Skatteregimet har spilt en sentral rolle i dette grunnet de manglende økonomiske gevinstene man får, sammenlignet med vannkraften. Flere av informantene beskrev at de følte at de ble påtvunget vindmøller de ikke ville ha, og som bare private selskaper ville tjene på. Eiendomsskatten, som er hovedinntekten til kommunen fra vindkraftverk, ble i tillegg ansett som en uforutsigbar inntekt. Mine funn og min diskusjon om

det nevnte understøttes av Saglie et al (2020) sine funn om relativ rettferdighet og kommunal forståelse som en viktig påvirkningsfaktor i denne forbindelse.

Når man ser dette som et bakteppe, er det nærliggende å tenke at nasjonal ramme ville fått en negativ høringsuttalelse selv uten alle sammenfallende faktorene jeg har pekt på i oppgaven.

6.4 Avslutning

Formålet med denne oppgaven har vært å undersøke hvordan vi kan forstå konflikter i vindkraftutbygging, sett fra lokale myndigheters ståsted. Vi har sett i oppgaven at deres forhold til statlige myndigheter, og særlig gjennom NVEs nasjonale ramme har vært sentral. På tross av at jeg har forsøkt å forklare lokale konflikter i vindkraftutbygging, er det ikke mitt mål å påstå at jeg har funnet alle potensielle årsaker. Denne studien har vist at lokale konflikter i vindkraftutbygging er en kompleks problematikk. Det er sammenvevde prosesser som kan handle om fortid, fremtid og både statens og kommunens rolle. Dermed er det vanskelig å trekke konklusjoner som kan forklare alle disse prosessene i en 30 studiepoengs masteroppgave.

I dette delkapittelet bruker jeg mine tre forskningsspørsmål til å besvare oppgavens problemstilling, som er: *«Hvordan kan vi forstå framvoksende konflikter i vindkraftutbygging fra kommunale myndigheters perspektiv?»*

1. *Hvordan har NVEs nasjonale ramme påvirket lokale myndigheters holdning til vindkraftutbygging?*

Studien har vist at en sterk grad av statlig styring i vindkraftprosessene har bidratt til å øke konfliktnivået i kommunen. Informantene beskriver en opplevelse av tvang og at lokale interesser ikke har blitt ivaretatt i nasjonal ramme. Vi kan se fra oppgavens diskusjonskapittel at det hevdes at statens styringsbehov har stått sterkere enn det lokale selvstyret i vindkraftplanlegging i tråd med Reitan et al. (2012) sine betraktninger. Oppgaven har fokusert på NVEs forslag til nasjonal ramme og forslaget må ses i kombinasjon med de øvrige strukturer for vindkraftplanlegging. Disse strukturene bærer preg av sterk statlig styring som best kan beskrives med en «ovenfra og ned» tilnærming som har Liljenfeldt (2015). Dermed har spørsmål om legitimiteten til strukturen for norsk vindkraftplanlegging, blitt utfordret.

2. *Hvilke andre faktorer påvirker den lokale vindkraftmotstanden?*

Denne studien har funnet flere årsaker i den norske konteksten som også gjør seg gjeldende i internasjonal forskning. Jeg har brukt tidligere forskning om sosial aksept for å forsøke å forklare faktorene som har påvirket den lokale vindkraftmotstanden. Opplevelse av rettferdighet, tillit og medvirkning har vært sentrale i denne sammenhengen og har bidratt til de negative holdningene til vindkraft. Det er sammenvevde, komplekse påvirkningsfaktorer som har innflytelse på hverandre. Informantene forklarer at det har vært vanskelig å se ulike faktorer isolert.

Studiens funn tilsier at informantene har sett vindkraftutbygging som mindre økonomisk lønnsomt enn kommunens egne satsinger på hytteturisme. I forbindelse med dette ble det avdekket en uenighet om hvilke lovverk som burde gjelde og hvilke kunnskapsgrunnlag som er riktig i det aktuelle området. Skatteregimet for vindkraft kritiseres av informantene for å gi få fordeler sammenlignet med ulempene kraftverket medfører. Jeg viser i diskusjonen til en manglende opplevelse av rettferdighet i forbindelse med det nevnte i tråd med Saglie et al. (2020) og Inderberg et al. (2019) sine studier.

Den massive motstanden i lokalbefolkningen har også preget situasjonen. Informantene beskriver saken som opprivende for deres lokalsamfunn. Studien viser også at utbygges framgangsmåte har økt konfliktnivået. Jeg viser i diskusjonen til en mangel på tillit som definerende her som også er gjeldende i andre land i tråd med Ellis og Ferraro (2016).

3. Hvordan påvirket nasjonal ramme politiske beslutninger om vindkraft i kommunen?

NVEs nasjonale ramme for vindkraft har fått en svært sentral rolle i konflikten. Informantene beskriver at det var når høringen om rammen kom, at de virkelig forstod hva vindkraftutbygging ville innebære for kommunen. Rammen har bidratt til å øke konfliktnivået og endret forståelsen av hva vindkraft vil innebære for kommunen. Tre av informantene oppgir en forståelse av vindkraften som preget av flere negative enn positive konsekvenser. Den endrede forståelsen har ført til en negativ holdning til vindkraftutbygging i kommunen og vi kan se prinsippvedtaket i kommunens høringssvar som et resultat av dette. Dette har fått store konsekvenser for potensiell vindkraft i kommunen.

Vi kan se at studien har bekreftet flere funn fra internasjonal forskning om tilsvarende konflikter. Oppgaven min kan dermed bidra med et viktig perspektiv fra lokale myndigheter i forbindelse med nasjonal vindkraftplanlegging.

6.5 Veien videre

Resultatet av den massive, nasjonale motstanden i høringsprosessen, var som nevnt at regjeringen trakk nasjonal ramme og ønsket å se på endringer i konsesjonssystemet. Dette arbeidet vil resultere i en stortingsmelding om framtidig vindkraftplanlegging og det blir spennende å se hvordan det lokale selvstyret skal ivaretas i framtidens vindkraftutbygging. Vil NVE og OED ta lærdom fra mottakelsen av nasjonal ramme? Olje- og energiminister Tina Bru vil i løpet av de kommende månedene presentere en stortingsmelding om framtidig vindkraftplanlegging. Ministeren har allerede uttalt seg noe om saken hvor hun sa til NRK at hun tror det vil bli mindre utbygging etter subsidieordningen går ut i 2021 (Stokka, 2020). NVE leverte også et forslag til OED om deres anbefalinger av endringer i konsesjonsprosessen. I forslaget hvor den største endringen de foreslår er en regionvis konsesjonsbehandling for å sikre lokal og regional forankring (NVE, 2020). Hva departementet ønsker å endre vil vise seg. Min studie viser også at det er behov for en mer tydelig nasjonal vindkraftpolitikk. Dette er også en av anbefalingene fra forskningsprosjektet Windplan (Vasstrøm & Lysgård, 2020a). Vil Stortingsmeldingen kunne bidra til dette?

På bakgrunn av funnene i denne studien, peker jeg her på noen spørsmål som er interessante å forske videre på. Et av disse interessante spørsmålene er hvordan en beslutningsprosess kan være deltakende, men samtidig sørge for langsiktig og effektiv planlegging, i tråd med politiske mål. Sentralt i dette kommer spørsmålet om lokale myndigheters formelle rolle i prosessen. Et annet spørsmål som har meldt seg i min studie er hvordan et annerledes skatteregime vil påvirke aksepten for vindkraftutbygging. Vil skatteregimet slik det er i vannkraftutbygging, være like hensiktsmessig for utbygging av vindkraft?

I tillegg vil læring fra denne studien bidra i framtidens klasserom, hvor jeg vil gi mine elever i samfunnsfag en bedre forståelse av klima- og miljøutfordringer og hvordan de løses i vårt politiske system.

Litteraturliste

- Ahmer, S., Sfrintzeris, Y., & Løf, A. (2020, mai 27). Aksjonister stormet ferge. *Verdens Gang*. <https://www.vg.no/>
- Boström, A. E., & Birkeland, E. C. (2019). *Nasjonal ramme for vindkraft på land—Forventninger og medvirkning* [Mastergradsavhandling]. Høgskolen på Vestlandet.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (3rd ed). SAGE Publications.
- Ellis, G., & Ferraro, G. (2016). *The social acceptance of wind energy: Where we stand and the path ahead*. (EUR 28182 EN). Publications Office, doi 10.2789/696070
- Evje og Hornnes kommune. (2019, oktober 11). *Ordførerskifte i Evje og Hornnes kommune—Evje og Hornnes kommune* [Kommunens nettside]. e-h.kommune.no. <https://www.e-h.kommune.no/ordfoererskifte-i-evje-og-hornnes-kommune.6252587-198973.html>
- Evje og Hornnes kommune. (2020, februar 12). *Om Evje og Hornnes kommune—Evje og Hornnes kommune*. Evje og Hornnes kommune. <https://www.e-h.kommune.no/om-kommunen.406442.no.html>
- Evje og Hornnes kommune sin uttalelse til nasjonal ramme for vindkraft på land, nr. 30/19 (2019). <http://159.171.48.136/eInnsynEvje/DmbHandling/Details/3111?sourceDatabase=>
- Fournis, Y., & Fortin, M.-J. (2016). From social ‘acceptance’ to social ‘acceptability’ of wind energy projects: Towards a territorial perspective. *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(1), 1–21. <https://doi.org/10.1080/09640568.2015.1133406>
- Inderberg, T. H. J., Rognstad, H., Saglie, I.-L., & Gulbrandsen, L. H. (2019). Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices. *Energy Research & Social Science*, 52, 181–191. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.02.004>

- Jacobsen, D. I. (2016). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utgave). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (T. M. Anderssen & J. Rygge, Overs.; 2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Liljenfeldt, J. (2015). Legitimacy and Efficiency in Planning Processes—(How) Does Wind Power Change the Situation? *European Planning Studies*, 23(4), 811–827.
<https://doi.org/10.1080/09654313.2014.979766>
- Linnerud, K., Aakre, S., & Leiren, M. D. (2018). *Deliverable 2.1: Technical and socio-economic conditions- A literature review of social acceptance of wind energy development, and an overview of the technical, socioeconomic and regulatory starting conditions in the wind energy scarce target regions* (2.1). Cicero, WinWind.
- Martinsen, J. R. (2019, desember 19). Vil ha stanset all vindmølle-utbygging. *Fædrelandsvennen*. <https://www.fvn.no/>
- Nilsen, J. E., & Thorsnæs, G. (2018). Evje og Hornnes. I *Store norske leksikon*.
http://snl.no/Evje_og_Hornnes
- Norsk Vind Energi AS. (2019). *Melding Honna Vindkraftverk* [Melding til NVE].
- NVE. (2019a). *Analyse og framskrivning av kraftproduksjon i Norden til 2040* (Government 43/19). Norges Vassdrags- og energidirektorat.
- NVE. (2019b). *Forslag til nasjonal ramme for vindkraft* (Government 12/19). Norges Vassdrags- og energidirektorat.
- NVE. (2020). *Konsesjonsprosessen for vindkraft på land—Beskrivelse, utfordringer og mulige tiltak* (Nr. 3–2020). Norges vassdrags- og energidirektorat.
- Nygaard, K. (2019, mars 27). 500 på folkemøte i Setesdal: – Vi kan ikke bygge ut alle områdene. *Fædrelandsvennen*. <https://www.fvn.no/>

- Nygaard, K. (2020, februar 20). Bygland-ordføreren om vindkraft: – Litt provoserende at de fortsetter. *Fædrelandsvennen*. <https://www.fvn.no/>
- Olje- og energidepartementet. (2019, oktober 17). *Skrinlegger nasjonal ramme for vindkraft* [Pressemelding]. Regjeringen.no; regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skrinlegger-nasjon-ramme-for-vindkraft/id2674311/>
- Olje- og energidepartementet. (2020, mars 11). *Stortingsmelding om vindkraft på land* [Pressemelding]. Regjeringen.no; regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/stortingsmelding-om-vindkraft-pa-land/id2693072/>
- Reitan, M., Saglie, J., & Smith, E. (Red.). (2012). *Det Norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse kvalitative metoder i samfunnsfag* (4.utgave). Oslo: Universitetsforlaget.
- Saglie, I.-L., Inderberg, T. H., & Rognstad, H. (2020). What shapes municipalities' perceptions of fairness in windpower developments? *Local Environment*, 25(2), 147–161. <https://doi.org/10.1080/13549839.2020.1712342>
- SSB. (2020, mars 19). *Kommunefakta Evje og Hornnes*. ssb.no.
<https://www.ssb.no/kommunefakta>
- Stokka, M. (2020, juni 8). Regjeringa varslar færre vindmøller i framtida. *NRK*.
<https://www.nrk.no/>
- Vasstrøm, M., & Lysgård, H. K. (2020a). *Bevegelser i Norsk vindkraftpolitikk – drivkrefter, motkrefter og fremtidige utfordringer* [Policynotat]. Universitetet i Agder.
<https://windplan.uia.no/publikasjoner/>

Vasstrøm, M., & Lysgård, H. K. (2020b). *Om prosjektet*. Windplan.

<https://windplan.uia.no/om-prosjektet/>

Wolsink, M. (2018). Social acceptance revisited: Gaps, questionable trends, and an auspicious perspective. *Energy Research & Social Science*, 46, 287–295.

<https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.07.034>

Wüstenhagen, R., Wolsink, M., & Bürer, M. J. (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy Policy*, 35(5), 2683–2691.

<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.12.001>

Vedlegg 1 - Intervjuguide

Tidligere planer

1. Hvilke tidligere planer for vindkraftutbygging har det vært i Evje & Hornnes kommune?
2. Har det vært motstand/konflikter rundt disse? Fra hvem? Årsaken til eventuelle konflikter?

NVEs forslag til nasjonal ramme (NR)

1. Hvordan ble nasjonal ramme mottatt i kommunestyret/administrasjonen?
2. Hvordan opplevde dere hensikten bak forslaget?
3. Hva er det ikke tatt hensyn til i Nasjonal Ramme?
4. Hvilke signaler eller beskjeder har dere fått fra nasjonalt hold?
5. Hvordan vurderer du å starte en slik prosess fra nasjonalt hold?
6. Har Nasjonal ramme endret deres forståelse av vindkraft?
7. Har NR dempet eller senket konfliktnivået om vindkraft i kommunestyret/administrasjonen?
8. Hva synes dere om denne måten å gå fram på? Altså først lage en nasjonal overordnet ramme, så mer detaljerte planer hvor kommunene vil være mer involvert.
9. Ser du et behov for en nasjonal ramme for vindkraftutbygging?
10. Hvem mener du burde vært involvert i en slik planprosess?
11. Hva tenker du om at regjeringen endte opp med å trekke rammen?

Prinsippvedtaket mot framtidig vindkraftutbygging

1. Hvorfor ble det fattet et prinsippvedtak?
2. Var dette direkte knyttet til NR?
3. Man kan se i flere caser at flertallet i Norge er for vindkraftutbygging, men at det oppstår lokale konflikter når det skal bygges. Hva er hovedårsakene som bidrar til vindkraftmotstand lokalt?
4. Hvilke aktører i lokalsamfunnet var mest for vindkraft?
5. Hvilke aktører var mest mot vindkraft?
6. Ser du konflikten som har oppstått som en konflikt mellom by og land, kommune og stat eller som en annen type konflikt?

Veien videre?

1. Hva mener du skal til for at kommunen kan åpne opp for vindkraftutbygging?

2. Hva mener dere er de mest hensiktsmessige/bærekraftige tiltakene/alternativene Evje og Hornnes kommune kan gjøre med tanke på framtidens kraftbehov?
3. Hvordan ser Norge ut om 20 år med tanke på vindkraftutbygging?

Sluttkommentar

1. Har du noe du ønsker å tilføye som jeg ikke har tatt opp?
2. Er det noen andre du mener jeg bør prate med om dette?

Vedlegg 2 – NSD tillatelse til behandling av personopplysninger

NSD Personvern 05.02.2020 18:42

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 183753 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 5.2.2020 med vedlegg. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle særlige kategorier av personopplysninger om politisk oppfatning og alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 2.6.2020. Det er en viss sannsynlighet for at informantene vil kunne identifiseres indirekte i oppgave/publikasjon basert på deres stilling. Dette vil informantene få informasjon om før de samtykker til deltakelse.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger.

Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og art. 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a, jf. art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen

- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke videre behandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

OneDrive ved Universitetet i Agder er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Lisa Lie Bjordal

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 2.1 Oppdatert sluttdato på prosjektet:

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 183753 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

NSD har vurdert endringen registrert 25.5.2020. Endringen innebærer en utvidelse av prosjektperioden til 16.6.2020.

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 28.5.2020. Behandlingen kan fortsette.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til videre med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Lisa Lie Bjordal

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 3 Informasjonsskriv med samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet: *Lokale konflikter i vindkraftutbygging – en kvalitativ casestudie av Evje og Hornnes kommune?*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å utvide forståelsen av lokale konflikter som oppstår i forbindelse med vindkraftutbygging. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet er å utvide forståelsen av konflikter i vindkraftutbyggingen med fokus på erfaringer fra lokale myndigheter. Det er forsket lite på dette i Norge og deltakelse i studien vil bidra med viktig informasjon til et aktuelt tema. Studien vil fokusere på det politiske og administrative forholdet mellom lokale og nasjonale myndigheter i prosessene rundt planlegging av vindkraftutbygging.

Norges Vassdrags- og Energidirektorats (NVE) forslag til nasjonal ramme for vindkraft har vært en sentral aktør i diskusjonene som har utviklet seg om vindkraftutbygging og vil være sentral i denne studien. Hovedfokuset i oppgaven vil være kommunens opplevelse av denne politiske prosessen og deres forståelse av vindkraft før og etter nasjonal ramme.

Det er ikke utarbeidet en endelig problemstilling, men aktuelle forskningsspørsmål som utforskes er:

- Hvordan forstås vindkraft i Evje og Hornnes kommune?
- Hvordan har nasjonal politikk og planlegging påvirket kommunens forståelse av vindkraft?
- Hvilke konfliktlinjer har oppstått i denne sammenheng?

Som lektorstudent ved Universitetet i Agder skal jeg dette semesteret skrive masteroppgave i samfunnskunnskap. I den forbindelse har jeg knyttet meg til et oppgaveforslag fra forskningsprosjektet *WINDPLAN* som er et samarbeid mellom Universitet i Agder (Institutt for global utvikling og samfunnsplanlegging) og Danmarks Tekniske Universitet (DTU Wind). Prosjektleder for *WINDPLAN* er Mikaela Vasstrøm ved UiA som også er min veileder.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Fakultet for samfunnsvitenskap ved Universitetet i Agder er ansvarlig for prosjektet. Veiledere til oppgaven er Mikaela Vasstrøm og Katja Haaversen-Westhassel Skjølberg.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Vi ser de lokale myndighetene som helt sentrale for å forstå hvorfor det har oppstått sterk motstand mot nasjonale myndigheters forslag til rammeplan for vindkraft. Evje og Hornnes kommunestyre har vært tydelig mot forslaget til rammeplan og det er essensielt å få utdypet deres perspektiver og erfaringer rundt planprosessen som har foregått for å forklare hendelsene i denne sammenheng. Sentrale kommunepolitikere og ledere i kommunens administrasjon har derfor blitt spurt om å delta i studien. Jeg har selv oppsøkt mulige informanter ved å kontakte dem på mail eller telefon.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer det at du stiller til et intervju med meg, Eirik. Det vil ta ca. én time. Intervjuet inneholder spørsmål om dine og/eller ditt partis erfaringer av og tanker om prosessene rundt vindkraftutbygging i din kommune, som kan utvide forståelsen av saken.

Hvis du velger å delta vil jeg sende en kortfattet intervjuguide som vil gi deg mulighet til å forberede deg på hva jeg kommer til å spørre om. Jeg følger vanlig prosedyre med å ta opp intervjuet på en diktafon, dette vil så transkriberes og brukes konfidensielt.

Det kan også bli aktuelt å samle data om dine offentlige uttalelser om temaet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun masterstudent og veiledere, Mikaela og Katja, som vil kunne få tilgang til dine opplysninger.
- For å sikre ditt personvern vil jeg erstatte navnet og kontaktopplysningene dine med en kode som lagres adskilt fra øvrige data. Datamaterialet vil bli lagret på UiAs forskningsserver og eventuelle fysiske kopier vil være innelåst/kryptert.
- Kun hvis du samtykker vil navnet ditt bli brukt i publikasjon.

Dine personopplysninger vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjon med mindre du samtykker til dette. Dataen som hentes inn vil kunne kobles til kommunens politiske og administrative ledelse ettersom intervjuene gjennomføres kun blant personer tilknyttet nettopp disse.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 2.juni 2020. Personopplysninger, lydopptak og transkripsjoner vil fjernes fra forskningsserveren og destrueres innen prosjektslutt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Agder har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Lektorstudent Eirik Fantoft Statland, eirifs15@uia.no
- Universitetet i Agder ved Mikaela Vasstrøm (mikaela.vasstrom@uia.no) og Katja Haaversen-Westhassel Skjølberg (katja.skjolberg@uia.no)
- Vårt personvernombud ved Universitetet i Agder: personvernombud@uia.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
Mikaela Vasstrøm

Student
Eirik Fantoft Statland

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Lokale konflikter i vindkraftutbygging – en kvalitativ casestudie av Evje og Hornnes kommune*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at deltakelse i intervju indirekte kan føre til at jeg kan gjenkjennes (ved at deltakelse i studie forutsetter tilknytning Evje og Hornnes kommunestyre eller kommuneadministrasjonen).
- At opplysninger gitt i intervjuet brukes i prosjektet «*Lokale konflikter i vindkraftutbygging – en kvalitativ casestudie av Evje og Hornnes kommune*»

Huk av på ett av følgende alternativer:

- Jeg samtykker til at mitt navn og yrkestittel kan bli brukt i publikasjonen.
- Jeg samtykker ikke til at mitt navn og yrkestittel kan bli brukt i publikasjonen.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 02.06.2020.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)