

Report

Vasstrøm, M. & Lysgård, H. K. (2020). Bevegelser i Norsk vindkraftpolitikk – drivkrefter, motkrefter og fremtidige utfordringer (WINDPLAN policynotat #1). Retrieved from <https://hdl.handle.net/11250/3120220>.

AURA: <https://hdl.handle.net/11250/3120220>

Copyright: © 2023 Author(s)

License: Except where otherwise noted, this item's license is described as [Attribution 4.0 International \(CC BY\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Bevegelser i Norsk vindkraftpolitikk

– drivkrefter, motkrefter og fremtidige utfordringer

Mikaela Vasstrøm og Hans Kjetil Lysgård



Vindmøller på Smøla, Foto: Mikaela Vasstrøm

Sammendrag:

Norsk vindkraftutvikling har etter to tiår med lav utbyggingstakt, sett en kraftig økt installert kapasitet. Samtidig er vindkraft blitt gjenstand for et høyt konfliktnivå både på lokalt til nasjonalt nivå. Det er vokst frem en nasjonal opposisjon og motbevegelse til vindkraftutbygging, og i flere lokalsamfunn har vindkraftutbygging skapt store protester og sivil ulydighet. Det er med andre ord et voksende avvik mellom nasjonale myndigheters mål om økt vindkraftutbygging og den lokale og nasjonale offentlige debatten og motstanden. I dette policynotat ser vi på utviklingen av norsk vindkraftpolitikk og spør hvilke krefter og motkrefter som har bidratt til utformingen av politikken over tid og hvilke utfordringer den bør adressere fremover.

Norsk vindkraftpolitikk kan inndeles i tre hovedfaser:

- 1. fase mellom 1998-2008 satte et politisk mål om utbygging av 3 Twh før 2020. Den praktiske politikken var preget av et fokus på å utvikle tekniske løsninger, støtte umoden teknologi og etablere reguleringsystemer for en ny energikilde.
- 2. fase mellom 2008-2018 koblet vindkraftutbygging til forpliktelser i EUs fornybardirektiv og til internasjonal og nasjonal klimapolitikk og avtaler. Politikken virkemidler var preget av å utvikle lønnsomhet (elsertifikater), redusere konflikt og øke forutsigbarhet (effektivisering av konsesjon og utpeking av lokaliteter) for markedet (utbygger og investorer) med mål om å sikre investeringer på Norsk territorium.

- 3. fase er stadig i utvikling og viser et politikkfelt som har kommet til en korsvei. En nasjonal ramme for vindkraft (NR) ble utarbeidet og sendt til høring i 2019. Denne hadde to formål: å utvikle bedre kunnskapsgrunnlag for konsesjonsprosessen, og å utpeke best egnede arealer. Det var en formodning om at NR ville bidra til å redusere konfliktnivået. Presentasjonen av nasjonal ramme i april 2019 ble gjenstand for mye debatt og konflikt i nasjonal og regional presse. Høringen fikk over 5000 innspill og flere kommuner i de utpekte arealer har gjort prinsipielle vedtak mot vindkraft. I oktober 2019 trakk Olje og Energidepartementet Nasjonal Ramme tilbake. Det er signalisert fra OED at konsesjonsprosessen skal revideres og at fylkeskommunene skal konsulteres. NVE sendte i januar 2020 innspill til OED om nye tiltak for konsesjons- og utbyggingsprosessen.

For å forstå den videre utviklingen av vindkraftpolitikken er det relevant å forstå hvilke driv- og motkrefter det er som preger feltet? Vi har i vårt prosjekt (WINDPLAN) identifisert 5 hovedlinjer i den norske politikktutformingen og i den offentlige debatten.

- **Argumenter for økt vindkraftutbygging handler hovedsakelig om:** 1. Klima og lav-utslippssamfunnet, 2. Forsyningsikkerhet og stabilitet, 3. Grønn vekst og industrialisering, 4. Teknologisk lønnsomhet, og 5. Økonomiske ringvirkninger i lokalsamfunn. I tillegg drives utbyggingen av argumenter om å sikre effektivitet, forutsigbarhet og konflikt reduksjon (og utvikling av markedsbaserte tiltak)
- **Argumenter mot vindenergi handler hovedsakelig om:** 1. Natur, miljø, biodiversitet, og økosystemer, 2. Landskap og sted, 3. Støy og visuell forurensing (og helse), 4. Energibehov, energi effektivisering og alternativer, og 5. Sosioøkonomisk rettferdighet og negative lokale konsekvenser. I tillegg motarbeides utbyggingen av argumenter om mistillit til konsesjonsprosessen (myndighetene), konsekvensutredninger (kunnskapen), (kvalitets kontroll av) MTA-planer og utbyggingsavtaler.

Vi mener at norsk vindkraftpolitikk har fire hovedutfordringer som må avklares for å øke fremtidig legitimitet

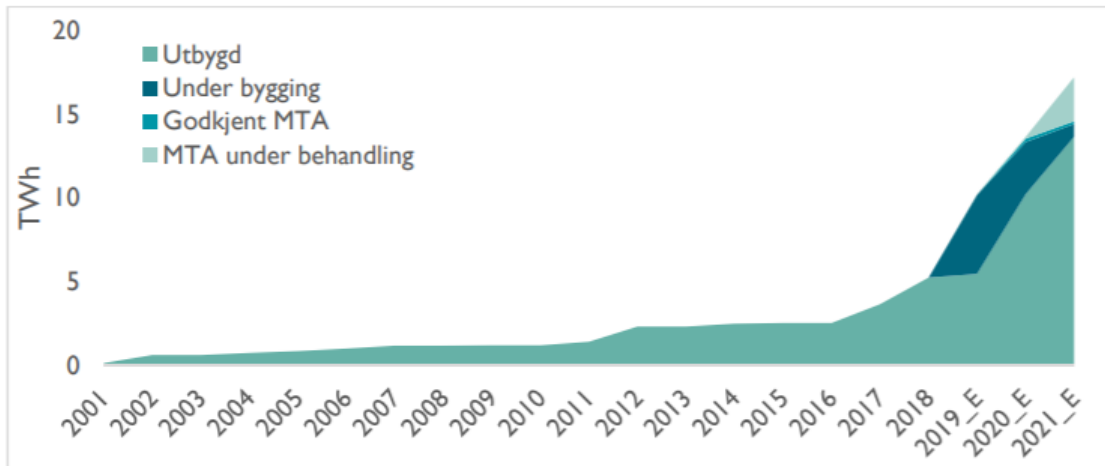
- **Avklare formål og behov for vindkraft:** Det er et behov for å sette klare mål for hvor mye vindkraft det skal bygges ut i Norge. Dette bør begrunnes i hvilke behov vindkraften skal dekke over tid.
- **Verdiavklaringer:** Det er et behov for å utarbeide tydeligere rammer for hvilke former for verdier som skal rangeres høyest i utbyggingen av vindkraft.
- **Avklare fordelingsmessige aspekter av vindkraftproduksjon og areal bruk:** Det er et behov for å etablere juridiske rammer for å sikre en mer rettferdig fordeling av goder og ulemper ved utbygging av arealkrevende energi.
- **Avklare prosessuell rettferdighet og offentlig deltakelse:** Forholdet mellom statlig konsesjonsmyndighet og lokal planmyndighet bør avklares. I tillegg bør det avklares hvordan det sikres et mer uavhengig kunnskapsgrunnlag i konsesjonsprosessen.

Dette policynotat er basert på analyse av politiske dokumenter, formelle politiske uttalelser, strategier, og rapporter. Det er gjort semi-strukturerte intervjuer med aktører som har jobbet med vindkraftutvikling og politikktutforming. Vi har intervjuet aktører fra det politisk-administrative systemet (OED og NVE, Miljødirektoratet og aktører fra kommuner), utbyggere og energi selskaper, interesserorganisasjoner og NGOer.

Noen av perspektivene i dette policy notat har vært presentert ved seminarer og samlinger i regi av bl.a. NVE, KS). Se <https://windplan.uia.no/> for mer informasjon.

Bakgrunn

Etter 15 år med langsom utbygging er årsproduksjonen av vindkraft fordoblet fra 2016 til 2018 og fra 2018-2020 vil den igjen bli fordoblet (NVE, 2019b). I sine framskrivninger viser NVE (2019b) at vindkraftproduksjonen kan øke til mellom 19 -38 TWh frem mot 2040. De viser til at det pga. økende motstand og utarbeiding av ny politikk for vindkraft på land, er noe usikkerhet knyttet til hvor mye vindkraft det vil bli bygget frem mot 2040.



Figur 1: Vindkraft i Norge på forskjellige stadier av utbygging. Alle tall i TWh. Kilde: NVE, 2019b s. 15

Hvis vindkraft skal bidra til økt produksjon av fornybarenergi og overgangen til lavutslippssamfunnet er det et økende behov for å forstå hvilke konflikter som oppstår både på lokalt og nasjonalt nivå og hvordan vindkraftutbyggingsprosesser i større grad kan adressere og håndtere disse konfliktenes (St.meld. 11 (2004-2005); Meld. St. 25 (2015-2016), NVE, 2019a). Konsesjonsprosesser og utbygging av vindkraft har hele tiden skapt lokale konflikter og mange prosjekter er blitt pålagt til OED. Norsk vindkraftpolitikk har vært lite synlig i nasjonal politikk frem til Energimeldingen i 2016. Vindkraft fikk i løpet av 2018 stadig større nasjonal oppmerksomhet og bare i 2019 ble det publisert over 2400 artikler i riks- og regionalpresse om vindkraft. Regjeringen har i 2020 varslet en ny gjennomgang av konsesjonsprosesser og vindkraftpolitikken. NVE kommer ikke til å behandle noen konsesjoner før dette arbeid er ferdig (NVE, 2019b).

Utviklingen av norsk vindkraftpolitikk frem til nå og den nåværende politiske situasjonen, viser at det er behov for å se på politikktutviklingen, hvilke argumenter som har vært med på å prege den og hvilke rammer det er satt for vindkraftutviklingen i Norge frem til nå. Derfra kan det diskuteres hvilke politiske avklaringer som bør gjøres fremover.

Avstanden mellom nasjonal politikk og lokale protester er ikke et særnorsk fenomen. Utbygging av fornybar energi, og særlig vindkraft har skapt store konflikter verden over (Ellis and Ferraro 2016). De siste 20 år er det internasjonalt blitt gjort mye forskning på sosial aksept av vindkraft (Ellis and Ferraro 2016, Rand and Hoen 2017) og vindkraft politikkenes legitimitet (Szarka, Cowell et al. 2012, Haarstad and Sareen 2019). Europeisk forskning på sosial aksept og konflikter i vindkraftutbygging viser at lokal motstand ikke kan reduseres til NIMBYisme, klimaskepsis eller individuelle interesser i lokalsamfunnet (Szarka, Cowell et al. 2012). Sosial aksept påvirkes av komplekse økonomiske, sosiale, kulturelle, og økologiske faktorer i lokalsamfunnet, og ikke minst forståelser av sted og identitet (Aitken 2010, Wolsink 2018). Europa er blitt beskrevet som et «laboratory of learning» hvor det de

siste 20 år er utviklet ulike politiske modeller for vindkraft planlegging, styring og eierskap (Szarka, Cowell et al. 2012, Warren, Cowell et al. 2012).

Der er blitt gjort lite forskning på norsk sosial aksept og legitimitet av vindkraft. Størsteparten av den eksisterende forskningen hittil forklarer manglende vindkraftutvikling som resultat av økonomiske, tekniske og regulative hindringer. Blindheim (2015) peker på at ineffektive planleggingssystemer, lange konsesjonsprosesser og uforutsigbare økonomiske rammevilkår, motvirker investeringsviljen i norsk vindkraft (Blindheim 2013, Blindheim 2015). Thygesen og Agarwal (2014)2014) understreker at de norske vindkraft mangler tydelig og sammenhengene politikk på tvers av energi, miljø og samfunn, og at det bør stilles bedre krav til involvering av ulike interessenter i prosessen. Thygesen ((2016) argumenterer videre for at mangelen på åpenhet og deltakelse skaper mistillit til myndighetene blant aktører i vindkraft prosesser i Norge. Dette punktet videreføres av Inderberg og kolleger ((2019) som finner at selv om uformell praksis involverer en bredere offentlighet, gir eksisterende formelle krav de sentraliserte sektormyndighetene avgjørende beslutningsmyndighet. Denne praksisen utfordrer åpenheten og forutsigbarheten i lisensprosessen og systemet. Videre finner Petterson et al (2010) at selv om Norge har utviklet institusjonelle retningslinjer og formelle forskrifter for vindkraft, er lokale konflikter en barriere for utbygging. Bare noen få studier (Rygg 2012; Solli 2010b) har undersøkt positive og negative holdninger til vindkraftutvikling, men ikke i forhold til hvordan politikktutforming som sådan bidrar til dynamikken i offentlige debatt og sosiale aksept av vindkraft.

Norske politiske ønsker om økt utbygging av fornybar energi og vindkraft har kanskje et læringspotensial fra internasjonale erfaringer hvor vindkraft har vært studert i flere ti år. Samtidig er det klart at den norske historiske konteksten og sosio-kulturelle faktorer er viktige for å forstå den norske vindkraftproblematikk. I det følgende avsnittet beskrives politikktutviklingen over tid og vi identifiserer hvilke drivkrefter og motkrefter som preger vindkraftutviklingen i Norge.

Forskningsfunn - Politikkenes bevegelser og institusjonelle utvikling

1. fase 1998-2009:

Vindkraft nevnes første gang i St Meld. 29 (1998-1999) hvor det settes mål om utbygging av 3 TWh før 2010. Det argumenteres for at Norge må satse på nye fornybare energikilder og at vindkraft skal bidra til Norges fremtidige fornybare energiproduksjon Det understrekes at vindkraft, ikke er, men kan bli lønnsom og at det et stort teknologisk potensial. På bakgrunn av meldingen og Energiutvalgets anbefalinger (NOU 1998:11 Energi og kraftbalansen mot 2020) ble det i 2000-2011 etablert en investeringsstøtte ordning for vindkraft. Dette ble sett som et middel for å sikre videre utvikling av teknologi, berede et markedsgrunnlag og oppfylle det politiske målet om utbygging. Ordningen ble først forvaltet av NVE og deretter ENOVA. Fra 2003 skjedde en drastisk økning i antall søknader om vindkraftkonsesjoner. Flere aktører beskriver det som en «Klondyke» stemning, og at det ble sendt mange ukvalifiserte søknader. Disse skapte et stort arbeidspress i NVE og frembrakte også lokale konflikter. I 2004, etter behandling i St. meld. 11 (2004-2005), ble det etablert tematiske konfliktvurderinger på nasjonalt nivå med Miljødirektoratet, Riksantikvaren, Forsvaret og Reindriftsforvaltningen. Denne vurdering klassifiserte alle søknader på en skala fra A (ingen konflikt) til E (svært stor konflikt).

Et annet forsøk på å regulere vindkraftplanlegging og utbygging ble gjort i 2007 av Miljødepartementet (MD) og OED. De utarbeidet «Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg» for å sikre helhetlig og langsiktig planlegging i forhold til andre samfunns- og miljøinteresser, og sikre lokal forankring. Disse retningslinjene signaliserte også et økt ansvar for

fylkene med å utvikle regionale planer og koordinere lokale og nasjonale styringsnivåer (se også Wiig et al. 2019).

Parallelt med etableringen av disse retningslinjene var Norsk Plan- og Bygningslov (PBL) under revisjon. Frem til 2008 skulle vindkraft (og energiltak) behandles i to parallelle prosesser: en planprosess i hht. Plan og bygningsloven og en konsesjonsprosess i hht. Energiloven. I innstillingen til ny PBL ble det påpekt at det var et behov for å effektivisere prosessene knyttet til energiltak for å sikre forutsigbarhet og rask avklaring for utbyggere (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 40). I 2008 ble den nye PBL iverksatt der energiplanlegging var unntatt fra loven. Energiutbygging ble i stedet sentralisert til statlig konsesjonsmyndighet (NVE) og skulle behandles under energiloven (Inderberg, Rognstad et al. 2019). Det ble understreket at kommunale og fylkeskommunale planer skulle vektlegges i konsesjonsbehandlingen (Wiig et al., 2019).

2. fase 2009-2018

I denne fasen ble vindkraftutbygging i økende grad koblet til klimapolitiske mål og forpliktelser om å øke andelen av fornybar energiproduksjon og elektrifisering av industri og samfunn (Innst. 390 S 2011–2012, St.meld. 21 (2011-2012); St.meld. 13 (2014-2015)). EUs fornybardirektiv fra 2009 hadde som mål at fremme fornybare energikilder og forplikter de enkelte medlemslandene i EU/EØS. Norge var forpliktet til å øke sin fornybarandel til 67,5% innen 2020. Dette ligger også til grunn for fornybar energiperspektivene i Klimameldingen (Meld.St. 21(2011-2012)) hvor produksjon av fornybar energi formuleres som et middel for å kunne leve opp til internasjonale forpliktelser. Det ble påpekt videre i meldingen at det var et stort potensiale for vindkraft (17,4 -21,5 Twh) i Norge, men at dette skulle veies opp mot andre miljø- og samfunnshensyn. I klimaforliket ble det videre understreket at «offensiv nasjonal klimapolitikk må utformes slik at den også blir god næringspolitikk» (Innst. 390 S 2011–2012).

I 2011 ble loven om Elsertifikater vedtatt med formål om å bidra til økt produksjon av fornybar energi. Vindkraft ble ikke ansett som en lønnsom energikilde og hadde frem til 2011 vært støttet av Enova. Elsertifikatloven er en markedsbasert støtteordning¹. Loven kan ses som et politisk virkemiddel for å oppfylle målet om økt produksjon av fornybar energi. Ordningen skulle sikre økonomisk forutsigbarhet for investeringer i fornybar energi for markedsaktørene og bidra til økt investeringsvilje i Norge. Gjennom elsertifikatordningen forpliktet Norge seg til å subsidiere 13,2 TWh fornybarenergi produksjon (Lov-2011-06-24 nr. 39: Elsertifikatloven). Energimeldingen fra 2016 signaliserte at ordningen skulle utfases fra 2021.

I 2012 ble det gjort en offentlig utredning om energipolitikken (NOU 2012). De sentrale utfordringer frem mot 2050 ble beskrevet som å «oppretholde og styrke forsynings sikkerheten for kraft og energi, utnytte naturressursene slik at de bidrar til verdiskapingen i landet, ivareta hensyn til natur og miljø, og stimulere til effektiv energibruk» (NOU, 2012, s123). Videre ble det pekt på at internasjonal klimapolitikk og økt etterspørsel etter fornybar energi i Europa ville gjøre utbygging av norske fornybare energiresurser mer lønnsomt. Utredningen viste spesifikt til at vindkraft ville være viktig for fremtidens energiforsyning og kunne bidra til verdiskaping. I anbefalingene om energiproduksjon og verdiskaping ble det også påpekt at prinsippene om verdifordeling mellom kraftverkseier, lokalsamfunn og stat bør videreføres slik at lokalsamfunnene kunne få sin rettmessige andel av

¹ «Produsentene av fornybar elektrisitet vil få en inntekt fra salg av elsertifikater, i tillegg til inntekten fra salg av elektrisitet. Inntekten fra elsertifikatene skal bidra til å gjøre det lønnsomt å bygge nye anlegg med fornybar elektrisitetsproduksjon. Sluttbrukerne er med å bidra til utbyggingen gjennom strømrregningen» (OED, 2015, s. 10)

verdiøkningen (NOU, 2010 s. 127). Samtidig ble det lagt vekt på å effektivisere konsesjonsprosessene for å skape hurtigere behandling (NOU 2012).

I Melding St. 13 Ny utslippsforpliktelse for 2030 — en felles løsning med EU (2014-2015) ble det satt som mål å øke Norsk produksjon og leveranse av fornybar energi til Europa og samtidig styrke grønn verdiskaping i Norge (pkt. 4.4.5 Styrket rolle som leverandør av fornybar energi). Elsertifikat ordningen ble ansett som det viktigste enkeltvirkemidlet for å oppnå dette (OED, 2015).

I 2016 kom den første Energimelding siden 1998: Melding St. 25 Med kraft til endring – Energipolitikken mot 2030. Denne hadde fire hovedsatsningsområder: I) Styrket forsyningsikkerhet, II) lønnsom fornybarproduksjon, III) mer effektiv og klimavennlig bruk av energi, og IV) næringsutvikling og verdiskaping gjennom effektiv utnyttelse av lønnsomme fornybarressurser. Disse satsningsområdene pekte samlet på at energipolitikken skulle legge til rette for å møte økt etterspørsel av fornybar energi og krav om energisikkerhet. Meldingen understreket at gjennomføringen krever politikk som legger til rette for teknologisk utvikling og utvikling av markedsbaserte løsninger. Dermed må energiløsninger vurderes i forhold til deres kost-nytte-forhold og hvor det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Meldingen pekte på at det er et stort potensial for å øke Norsk produksjon av fornybar energi og at denne har økende etterspørsel også i resten av Europa. Fornybare energiresurser ble presentert som et viktig grunnlag for næringsutvikling og verdiskaping også i fremtiden. Det handlet både om selve produksjonen og salget av energi, men også om utvikling av leverandørindustri, kraftkrevende industri og andre energi og produksjonsrelaterte næringer. «Regjeringen vil styrke et allsidig og bredt norsk næringsliv, og legge bedre til rette for privat eierskap.» (s. 212) I tillegg understreker energimeldingen at økt produksjon av fornybarenergi er et viktig virkemiddel i norsk klimapolitikk (s. 212).

I meldingen trekkes vindkraft frem som en viktig del av Norges fornybare energisammensetning og det ble uttrykt et ønske om å styrke den langsiktige utvikling av norsk vindeenergi (s.192). Vindkraft blir karakterisert som arealkrevende og det ble vist til at det må gjøres grundige vurderinger av miljø- og samfunnshensyn i utbyggingen. Meldingen fremhevet at det har vært unødvendige konflikter i forbindelse med vindkraftutbygging og at det er et behov for bedre styring av valg av lokaliteter. Meldingen kunngjør at OED ønsker å utarbeide en nasjonal ramme for vindkraft på land som skal bidra med bedre kunnskapsgrunnlag, velge ut best egnete områder og bidra til å redusere konfliktnivået. «Regjeringen mener at en nasjonal ramme for vindkraft vil bidra til forutsigbarhet, og en mer effektiv konsesjonsbehandling av fremtidige vindkraftprosjekter.» (s. 193). Meldingen visete at kommuner og fylkeskommuner fortsatt skal ha en viktig rolle i konsesjonsprosessene, men at beslutningsretten fortsatt skal ligge på nasjonalt nivå: «Regjeringen vil fortsette å vektlegge kommunenes syn i behandlingen av konkrete vindkraftprosjekter. [...] I enkelte vindkraftsaker kan det likevel være nasjonale eller regionale interesser av slik betydning at det bør gis konsesjon selv om kommunen er imot prosjektet.» (s. 193).

På bakgrunn av energimeldingen bestilte OED i 2017 utarbeidelsen av en nasjonal ramme (NR) for vindkraft av NVE. Bakgrunnen for oppdraget var målet om å legge til rette for langsiktig lønnsom utbygging av vindkraft, og at konsesjonsprosesser og lokale konflikter viste et behov for bedre styring av vindkraftutbyggingen. Formålet med NR var todelt: I) «et oppdatert kunnskapsgrunnlag for landbasert vindkraft basert på relevante studier, konsekvensutredninger, litteratur og innhenting av erfaringer med etablerte vindkraftanlegg» og II) «forslag til egnede områder for lokalisering av vindkraft på land vist på kart. Kart skal baseres på analyser av de temaene som lar seg kartfeste. NVE kan velge å presentere forskjellige kart med ulik vektlegging av aktuelle tema» (OED, 2017)

I denne periode har det samtidig skjedd en rask teknologisk utvikling av vindturbiner, som har resultert i en kraftig økning av turbinenes størrelse, høyde og kapasitet. Hvor turbinene installert i perioden 2010-2015 hadde en kapasitet på ca 2,5 MW, har du nyest turbiner en kapasitet på mellom 5-6 MW. Denne utvikling har økt lønnsomheten i vindkraftutbyggingen. Det har også vært en økt pågang fra utenlandsk kapital for å investere i Norsk vindkraft og vindenergi, både fra kapitalfond, pensjonskasser, og større multinasjonale selskaper. Norsk vindkraft har økt fra ca. 2,4 TWh i 2016 til 5,5 TWh i 2019, hvorav 2,4 TWh ble ferdigstilt i 2019 (NVE, 2019).

3. fase 2018-d.d.

I denne perioden øker vindkraftutbyggingen markant i Norge, og NVE forutser en betydelig økning på mellom 19-38 TWh frem mot 2040 (NVE, 2019b).

Arbeidet med å skape en nasjonal ramme for vindkraft påbegynnes i 2017 av NVE i samarbeid med andre statlige etater og med innspill fra ulike interesseorganisasjoner. Basert på Energimeldingen fra 2016 satte OED mål om å utarbeide en nasjonal ramme for vindkraft på land (OED, 2017). Utarbeidelsen av den nasjonale ramme skulle bidra til et bedre omforent kunnskapsgrunnlag mellom statlige etater, redusere konfliktnivået og bidra til forutsigbarhet for både markedsaktører og lokalsamfunn (Meld. St. 25 (2015-2016), OED, 2017, NVE, 2019). Dette var også i tråd med råd fra både Bellona (Gjærum et al. 2013) og ZERO (Moen et al., 2014), om å skape mer effektive og forutsigbare rammer for utbygging av vindkraft. Flere andre organisasjoner (bl.a. DNT og Naturvernforbundet) ønsket også bedre kunnskapsgrunnlag og en mer helhetlig nasjonal politikk for vindkraft for å kunne vurdere summen av virkninger i forhold til natur og friluftsliv.

NR ble presentert i april 2019. Den bestod av et kunnskapsgrunnlag med 21 temarapporter om vindkraft og virkninger, og et kart som pekte ut de 13 mest egnede områdene i Norge for utbygging av vindkraft basert på NVEs analyser. Hensikten var også at det skulle være lettere å få konsesjon innenfor enn utenfor områdene. Områdene ble først pekt ut gjennom såkalte harde og myke eksklusjonskriterier, vindressurser og nettkapasitet. Deretter ble 43 områder valgt for kvalitative analyser i samarbeid med Miljødirektoratet og Riksantikvaren, samt kunnskap presentert i de 21 temarapportene. Dette resulterte i de 13 områdene presentert i NR. I høringen til NR kom det over 5000 innspill som utløste en intens debatt om innholdet og konklusjonene og i oktober 2019 ble NR trukket tilbake av OED.

Proessen rundt NR pågikk parallelt med den hittil største utbyggingen av vindkraftverk i Norge – ikke minst i Trøndelag og Rogaland. Vindkraft fikk i løpet av 2018 stadig større nasjonal oppmerksomhet og bare i 2019 ble det publisert over 2400 artikler i riks- og regionalpresse om vindkraft. Det er meldt om flere episoder med sivil ulydighet og hærverk på byggeplasser, og ansatte i NVE har mottatt drapstrusler. I denne perioden finner vi også at flere miljø-, natur og friluftsansjoner utviklet en mer tydelig stemme i den offentlige debatten om vindkraftpolitikk, dannet allianser og mobiliserte medlemmer i protestaksjoner flere steder i landet.

NR kan dermed ikke sies å ha bidratt med forutsigbarhet eller til å dempe konflikter. Flere organisasjoner (deriblant NORWEA og ZERO) angir i sin høringsuttalelse at kartet over mest egnede områder ikke bør følges videre, men at kunnskapsgrunnlaget er et bra utgangspunkt for videre konsesjonsprosesser. Regjeringen har signalisert at de vil revidere vindkraftpolitikken, samt konsesjonsprosess og prosedyrer (OED, 2019). Vindkraft ses fortsatt som et viktig mål for fremtidens fornybareenergiproduksjon og verdiskaping.

Parallelt med NR prosessen ble det nedsatt et utvalg for å vurdere skatteregimene knytte til energiproduksjon – Kraftskatteutvalget (NOU, 2019:16). Deres oppdrag var primært at se på

skatteregimet rundt vannkraft, men de skulle også vurdere rammene for vindkraft. I den offentlige utredningen skriver de: «Kostnadene for vindkraft er fallende, og det er høy utbyggingstakt. [...] Utvalget tilrår at det gjøres en vurdering av om det bør innføres grunnrenteskatt og naturressursskatt for vindkraftverk.» (NOU, 2019:16). Kraftskatteutvalgets perspektiver skal også tas med i revideringen av vindkraftpolitikken fremover (OED, 2019).

I 2020 leverte NVE en rapport til OED om tiltak for å bedre konsesjonsprosessene for vindkraft (NV#E, 2020). De har på bakgrunn av intern kompetanse og med innspill fra bl.a. høringsvarene fra NR utarbeidet fire tiltakspakker for å forbedre konsesjonsprosessen: I) Tiltak for økt kunnskap, veiledning og informasjon: bl.a. etablere statlig informasjonsplattform og utarbeide veileder for konsesjonsprosess, II) Tiltak i prosessen før konsesjonsvedtak: handler om effektivisering (tidlig avslag frister for utredninger) og økt legitimitet (krav til medvirkning, nabovarslinger, høringer og samlede regionale innspill), III) Tiltak i prosessen fra og med konsesjonsvedtak (detaljplanlegging og drift): sikre at fleksibiliteten i konsesjonene har noen rammevilkår (høyde/etc.) og effektivisere prosess gjennom å samle detaljplan og energiplan, IV) Tiltak for sterkere styring av volum og lokalisering: øke forankring og styring gjennom regionvise behandlinger, bedre retningslinjer for lokalisering og vurdere incentiver for lokal samfunn.

Samlet sett ønsker NVE med disse tiltakene å bidra til økt tillit til konsesjonsprosessen og myndigheter, utbygging av de beste lokaliteter, økt effektivitet og forutsigbarhet, og å dempe konfliktene (NVE, 2020, s. 30-31)

Analyse: Drivkrefter og motkrefter i vindkraftpolitikken

Politikk utvikler seg over tid og påvirkes av ulike aktører, teknologier og forestillinger om fremtiden. Politikken endringskrefter er sammenkoblinger av ideer og forståelser som danner mer eller mindre konsistente rammeverk (eller fortellinger) for eller mot vindkraftutbyggingen (Szarka 2010). Argumenter for eller mot vindkraft handler dermed ikke bare om fornybar energi, men om hvordan dette kobles til andre store spørsmål i samfunnsutviklingen, som f.eks. verdiskaping eller rettferdighet (Scrase and Ockwell 2009)

Ovenfor har vi beskrevet ulike momenter i vindkraftpolitikken utvikling i Norge fra 1998 til i dag. Til sammen viser det hvordan ulike forståelser og argumenter har påvirket bruken av virkemidler og utviklingspraksis. Sammen med teknologisk utvikling og økonomiske rammer har det skapt dagens situasjon med høy vindkraftutbygging. Samtidig utfordres disse forståelsene og argumenter i økende grad av motforestillinger og motargumenter. Motbevegelsene har nå vokst til et nivå hvor de direkte er med på å forme fremtidens politikk. OED og NVE ønsker nå å revidere konsesjonsprosessen og vindkraftpolitikken for å styrke tillit og legitimitet til fortsatt vindkraftutbygging. Dermed åpnes politikken for å adressere deler av kritikken og argumentene mot vindkraft. En slik «politikkklæring» hvor flere aktørers verdier og interesser blir hørt kan over tid føre til en mer legitim og rettferdig vindkraftpolitikk (Szarka, Cowell et al. 2012)

I neste avsnitt går vi nærmere inn på hvilke argumenter som driver vindkraftutbyggingen – og hvilke motargumenter fremtidens politikk også må adressere hvis den skal oppnå en større nasjonal og lokal sosial aksept.

Det er ulike aktører som direkte og indirekte påvirker og driver frem vindkraftpolitikken med ulike typer av argumenter. I våre undersøkelser finner vi aktører på både internasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt nivåer som hhv. argumenter for og imot vindkraft. Det er både myndigheter, politikere, NGOer og næringsaktører, så vel som privatpersoner og forskere involvert i vindkraftdebatten. Vi finner også at ulike internasjonale dokumenter og avtaler får en rolle i den

norske vindkraftdebatten. Argumenter bygges gjerne opp av flere ulike delargumenter og til andrekjerne interesser eller verdier som er viktige i samfunnsdebatten (Hajer 1995, Szarka 2010). Sammen skaper de en «fortelling» om de «riktige» veivalg i politikken. I det følgende skisseres ulike argumenter og fortellinger for og mot vindkraft.

Drivkrefter

Hensynet til **klima** og global oppvarming brukes ofte i argumenter for utbygging av vindkraft. Vindkraft begrunnes som et middel for å øke produksjonen av fornybar energi (også globalt) som kan bidra til å **reducere utslipp av CO²**. FNs klimapanelrapporter og Parisavtalen trekkes ofte inn i argumentasjonen om at fornybar energi er et av de viktigste midlene for å redusere globale CO² utslipp. Samtidig brukes også argumenter om elektrifisering av transport og industri, og omstilling til lavutslippssamfunnet som løsninger på et økende behov for mer fornybar energi i Norge og verden. Argumentet om klima og global oppvarming kobles også ofte sammen med at Norge har gode vindressurser og dermed et ansvar for å utvikle mer fornybar energi. Norge er også forpliktet gjennom internasjonale avtaler og nasjonale klimapolitiske forlik til å redusere CO², derfor er produksjon av ny fornybar energi nødvendig. De grønne el-sertifikatene kan ses som et politisk virkemiddel som bl.a. begrunnes ut fra denne argumentasjon.

Argumenter for utbygging av vindkraft kobles også til argumenter om **forsyningssikkerhet** i Norge. Vindkraft forstås da som viktig for å sikre tilgang og **lave kraftpriser** til energi for både forbrukere og næringsliv, ikke minst de kraftintensive næringer. Det vises ofte til at kapasiteten for utbygging av vannkraft er tilnærmet sprengt og at vindkraft er det eneste troverdige energialternativet. Dette argumentet kobles også gjerne med et historisk og «grønn» industri argument, om at Norges kraftintensive industrier er de «grønneste» i verden, og at denne posisjon skal sikres fremover gjennom produksjon av ny fornybar energi. **Elektrifisering** av samfunn og sektorer (industri og transport) vil øke etterspørsel etter fornybar energi og det er derfor behov for mer energi. I tillegg argumenteres det fra et teknisk-regulativt perspektiv med at vindkraftens produksjonsprofil (både daglig og årlig) danner en god komplementerende energi-mix med vannkraft, vindkraft kan dermed fylle svingninger i vannkraftproduksjonen og sikre stabil forsyning gjennom året.

Argumenter for vindkraft kobles også med Norges energihistorie og beskrives som en ny fase for **energinasjonen** Norge. Dermed kobles energi til den nasjonale identiteten om «grønn» energiproducent og historisk til vannkraftutbyggingen og industrialiseringen av Norge. Det handler dermed om at Norge skal sikre sin plass i det internasjonale samfunn som leverandør av energi – og ikke minst fornybar klimavennlig energi. Økning i internasjonale energipriser har bidratt til å styrke denne argumentasjonen. Det handler dermed ikke om at utenlandsk kapital bygger ut vindkraft i Norge, men at Norge eksporterer energi. Dette argument er også helt sentralt i begrunnelsen om utbygging av energiproduksjon som «**grønn**» **verdiskaping**. Vindkraft (og fornybar energi) handler om verdiskaping for fremtiden. Det handler om å bruke (vind)ressurser for å skape verdier gjennom produksjon av energi, men også gjennom å skape nye muligheter for industri og arbeidsplasser (leverandørindustri etc.) på lang sikt. Strømvtales mellom vindkraftverk og store industrielle aktører (f.eks. Alcoa, Facebook, etc.) styrker denne økonomiske begrunnelsen. Dette kobles også sammen med perspektiver om velferd og arbeidsplasser etter at oljeressursene tar slutt.

Et parallelt argument på lokalt nivå er at utbygging av vindkraft kan skape **lokale ringvirkninger**, **arbeidsplasser** og «**grønn**» **vekst** for næringslivet. Dermed kan vindkraft ses som en del av distriktspolitikken og danne grunnlag for økonomisk vekst og velferd i hele Norge. Skatt og lokal samfunnskompensasjon er liten grad blitt adressert nasjonalpolitisk frem til nå. I noen kommuner er vindkraften begrunnet med at skatteinntektene har bidratt til økt velferd i kommunen. For å sette

dette inn i et system har Landssammenslutningen av Norske Vindkraft Kommuner (LNVK) utarbeidet maler for utbyggingsavtaler med lokal samfunnskompensasjon, men disse er ikke formalisert eller institusjonalisert av myndighetene.

Vindkraft begrunnes også som en **lønnsom og kostnadseffektiv kraftproduksjon**. Det vises til rapporter fra IEA (IEA, 2018) om at vindkraft er den mest lønnsomme og kostnadseffektive energiutbyggingsformen. Ny teknologisk utvikling av større turbiner og økt produksjonskapasitet og stabilitet har også bidratt til å støtte denne argumentasjon.

I tillegg til argumenter, begrunnelser og fortellinger om hvorfor vindkraft er viktig for Norge og verden, kan selve beslutningsprosessene og rammevilkårene rundt vindkraft sies å ha vært drivende for utbyggingen. Det er gjennom de siste 20 årene gjort mye for å **effektivisere konsesjonsprosessene**, bl.a. gjennom å sentralisere prosessen til NVE, skape forutsigbare og **lønnsomme investeringsbetingelser** og unngå «dobbel» behandling gjennom PBL. Politiske argumenter om en markedsbasert energipolitikk og spesielt innføring av el-sertifikat ordningen har dermed også fremmet utbygging av vindkraft. NR var et forsøk på å skape **bedre statlig styring** av lokaliseringer av vindkraftverk og øke forutsigbarhet for både utbyggere og lokalsamfunn. Utpeking av arealer kan ses som drivkraft for vindkraftutbygging fordi markedsaktører dermed får en større forutsigbarhet for hvilke arealer som er mulige. NR var også ment som et middel til å lette konsesjonsprosessen gjennom et mer omforent kunnskapsgrunnlag på tvers av statlige etater, og redusere konflikter som skaper lange klageprosesser.

Samlet sett handler argumentene for vindkraft om det globale behovet for fornybar energi for å møte klimautfordringene – og mulighetene for økonomisk vekst og utvikling av fornybar energisektoren i Norge, som kan oppnås gjennom å legge til rette for en markedsdrevet utvikling.

Motkrefter

Argumenter mot vindkraftutbygging i Norge begrunnes med ødeleggelse av **natur, økosystemer og miljø**. Selve utbyggingen får store konsekvenser for sammenhengende naturområder og påvirker ulike arters habitater og leveområder. I tillegg vises til at driften av vindkraftturbinene påvirker dyreliv. FNs biodiversitetspanels rapport (IPBES, 2019) og perspektiver om areal endringer økosystem påvirkninger trekkes inn i argumentene for å understreke viktigheten av store sammenhengende naturområder og økosystem tjenester. Disse mer vitenskapelige perspektiver om natur og biodiversitet kobles også sammen med nasjonale naturverdier og mer «naturromantiske» idealer om uberørt natur som en verdi i seg selv. Dermed trekkes den norske nasjonale identitet som en «**naturnasjon**» med i argumentasjonen og begrunnes med perspektiver om naturvern og omsorg for naturen som et felles norsk kulturtrekk.

Ødeleggelser av **landskap og kulturlandskap** blir også fremmet som argument mot vindkraft. Disse argumentene bygger på at vindkraft skader det visuelle landskapet og har negative innvirkninger på andre typer bruk av landskapet. Spesielt trekkes det frem at vindkraftutbygging ødelegger muligheter for **friluftsliv og rekreativ** bruk av landskapet. Det kobles til den norske friluftslivsidentiteten og naturens og landskapets kontemplære verdier, og ikke minst landskapets betydning for folkehelse. Relatert til dette ser vi også argumenter som handler om ødeleggelser av muligheter for å utvikle naturbasert **reiseliv** i Norge.

Lokalt oppstår det også mange argumenter mot vindkraft som handler om påvirkning av **lokalsamfunn og sted**. Dette begrunnes med at vindkraftutbygging har både **visuelle og støymessige** påvirkninger av stedet som kan skade både **stedsattraktivitet og folkehelse**. Argumenter mot vindkraft handler dermed også om at det oppleves som ødeleggende for stedets (lokal samfunnets)

eksisterende verdier og brukspraksis. Noen argumenter mot vindkraft trekker også på de individuelle eller personlige påvirkninger av stedsbruk og -identitet. I tillegg fremstilles vindkraft som skadevirkende for andre alternative økonomiske aktiviteter og lokal verdiskaping som **reiseliv, hyttebygging, reindrift og eiendomspriser**. Disse argumentene mot vindkraft settes gjerne i sammenheng med en frustrasjon over avmakt rundt beslutningsprosessene og de manglende perspektivene for positive virkninger for hele lokal samfunnet. «Er det *slik* vi på Indre Agder skal oppleve det Grønne skiftet» (borger på regionalt møte ved presentasjon av Nasjonal Ramme Mai, 2019, Kristiansand).

Urettferdig fordeling av sosiale og økonomiske goder og ulemper er også et voksende argument i debatten om vindkraft. Vindkraften skaper verdier for noen, men det eksisterer ikke gode og rettferdige fordelingsregimer for avkastningen, og inngrepene har for store konsekvenser for lokalsamfunnet i en ikke overskuelig fremtid. Dette argumentet kobles også til perspektiver om eierskap og selvråderett til naturressursene. Vindkraft fremstilles i den sammenheng som en «kolonisering» av norsk natur, hvor utenlandsk kapital utbygger norske energiverdier for å gjøre Europa og internasjonale selskaper «grønnere». De Norske kraftkablene til utlandet trekkes inn i argumentet som et symbol på hvordan Norge tømmes for energi, mens vindkraftutbyggingen ødelegger landskap og hjemsted for folk flest.

I argumentene mot vindkraft stilles det også spørsmål om **behovet for utbygging, vurderinger av andre energiformer og energitiltak**. Det vises til at Norges energibehov i stor grad dekkes av «grønn» vannkraft, og at fremtidige behov kan dekkes ved å utnytte potensialet for oppgradering av eksisterende vannkraftanlegg. I tillegg stilles det spørsmål om muligheter for bedre energieffektivisering og ENØK-tiltak som kan redusere fremtidens energibehov.

Argumentene mot vindkraft i Norge understøttes også av mer prosessuelle og juridiske argumenter mot utbygging. Den **juridiske og prosessuelle rettferdighet og tillit** til prosessene brukes som argument mot vindkraftutbygging. Konesjonsprosessenes manglende lokaldemokratiske forankring skaper følelse av avmakt i lokalsamfunnet, og prosessene oppleves som ugjennomsiktige og lukkede. Konsekvensutredningenes og Miljø-Transport og Areal (MTA) planenes (manglene) kvalitet og myndighetskontroll skaper mistillit til de sentrale styringsmyndigheter. I tillegg mangler det juridiske og økonomiske rammeverket for fordeling av goder og ulemper og det argumenteres med at utbyggingsavtaler grenser til korrupsjon. Disse perspektivene skaper samlet sett en vesentlig motstand mot vindkraftutbyggingsprosesser.

Samlet sett handler motargumentene dermed om at vindkraftutbygging er en unødvendig ødeleggelse av natur, landskap og lokalsamfunnsverdier som besluttet på manglende konsekvensutredninger gjennom ugjennomsiktige og lite demokratiske prosesser og skaper urettferdige konsekvenser for offentligheten.

Konklusjon og perspektiv

Vindkraftpolitikken formes av mange aktører på flere nivåer med ulike interesser og verdier og kobles til andre samfunnspolitiske hensyn og perspektiver. Politikk stabiliseres og destabiliseres når nye hendelser oppstår eller nye argumenter og mål bringes i spill. Politikktutforming er med andre ord en dynamisk – og lærende prosess, men påvirkes også av maktfaktorer som økonomi og kunnskap. I det ovenstående har vi redegjort for utviklingen av vindkraftpolitikken i Norge og skissert et bilde av ulike drivkrefter og motkrefter som påvirker den offentlige debatten i dag. Fremtidens vindkraftpolitikk står i en «politisk hot-spot» hvor det avkreves nye svar for en mer legitim

vindkraftutbygging. I det perspektivet er det viktig å stille spørsmål ved hva det er politikken frem til nå ikke har svart på og hva vi kan lære av drivkrefter og motkrefter for en bedre politikktutforming.

Den første fasen av vindkraftpolitikken kan betegnes som et «teknisk-regulativt» paradigme. I likhet med politikk analyser gjort av Thygesen (2014) finner vi at norsk vindkraftpolitikk i de første 10 årene var preget av argumenter om teknologisk modning og kostnadseffektivitet. I tillegg har politikken vært influert av argumenter fra både forskning og NGOer om at ineffektive planleggingsprosedyrer skaper hindringer for å utnytte de store vindkraftpotensialer (Blindheim, 2013, Gjærum et.al., 2013). Politikken endret dermed de institusjonelle rammevilkårene for å sikre en mer effektiv konsesjons- og utbyggingsprosess. Vindkraftpolitikken kan dermed sies å ha fokusert på den teknologiske og regulative dimensjonen av energipolitikken, og i mindre grad på hvordan denne nye energikilden påvirker og bør påvirke økonomiske og sosiale samfunnsdimensjoner.

Den andre fasen av vindkraftpolitikken kan beskrives som et «klimateknisk» paradigme: Den energipolitiske satsningen på fornybar energi kobles i denne fasen direkte til klimapolitikken i Norge og de internasjonale forpliktelser forbundet med denne. Samtidig er det et tydelig politisk ønske om at fornybar energi skal bidra til bred verdiskaping i Norge og at utbyggingen skal baseres på markedsprinsipper. Det legges vekt på langsiktig forutsigbarhet for investeringer og effektivisering av konsesjonsprosessene for å redusere behandlingstid. Energimeldingen fra 2016 (Meld.St. (2015-2016)) viser at det er utvikling av markedsbaserte løsninger som skal legge til rette for langsiktig utvikling av vindkraft. Dette ses spesielt i forhold til innføring av elsertifikat markedet. Mange av anbefalingene fra Energiutredningen fra 2012 (NOU, 2012) er dermed blitt integrert i norsk energipolitikk, spesielt i forhold til forsyningssikkerhet og utnyttelsen av energiresurser for verdiskaping og effektivisering av konsesjonsprosesser. Et punkt fra Energiutredningen som ikke er tydelig i den etterfølgende vindkraftpolitikk er prinsipper om verdifordeling både lokalt og nasjonalt (NOU, 2012).

Den tredje fasen av vindkraftpolitikken står ved en korsvei: Første del av denne perioden viser et politikkkfelt, som domineres av markedsaktører, interesseorganisasjoner, noen klima- og miljøorganisasjoner, og sentrale konsesjonsmyndigheter som ønsker et klarere rammeverk og nasjonal styring med utbygging av vindkraft for å kunne oppfylle mål om økt vindkraftutbygging, og samtidig får et bedre kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere disse opp mot andre miljø- og samfunnsinteresser. Samtidig viser den etterfølgende periode et politikkkfelt som influeres av nye aktører fra natur og friluftorganisasjoner og lokale politikere. Den økte nasjonale motstand og de mange høringsinnspill til nasjonal ramme viser at politikken er blitt utfordret av nye interesser og verdier; særlig vedrørende natur og miljø, lokalsamfunnsdeltakelse, tillit og kunnskap i konsesjonsprosesser og rettferdigfordeling av goder og ulemper. En mer legitim norsk vindkraftpolitikk kan dermed ikke lengre kun handle om klimaomstilling, forutsigbarhet, effektive konsesjonsprosesser, eller teknologisk utvikling og verdiskaping, En revidering av norsk politikk må også ta stilling til naturens verdier, lokal steds kunnskap, demokratisk legitimitet og fordeling av verdier. Regjeringens pressemelding om å trekke tilbake NR og vurdere vindkraftpolitikken (OED, 2019a) og NVEs interne rapport (NVE, 2020) om nye tiltak i konsesjonsprosessene viser at det nå er økt oppmerksomhet rundt disse spørsmålene. Det viser en dreining i politikken og myndighetsperspektivet, der argumenter om lønnsomhet og forutsigbarhet nå suppleres med argumenter om krav til lokal deltakelse, bedre kunnskapsgrunnlag, krav til utbyggingsplaner og mer transparente beslutningsprosesser. I tillegg luftes for første gang ideer om medeierskap og lokalsamfunnskompensasjon som har vært på agendaen i det øvrige Europa i flere tiår.

Den offentlige debatten for og mot vindkraft viser et økende behov for en politisk «strategisk navigering» i et fremvoksende og komplekst utfordringsbilde. Samlet sett handler argumentene for

vindkraft om det globale behovet for fornybar energi for å møte klimautfordringene og mulighetene for økonomisk vekst og utvikling av fornybarindustrien Norge som kan oppnås gjennom å legge til rette for en markedsdrevet utvikling. Motargumentene handler samlet sett om at vindkraftutbygging er en unødvendig ødeleggelse av natur, landskap og lokalsamfunnsverdier som besluttes på manglende konsekvensutredninger gjennom ugjennomsiktige og lite demokratiske prosesser og skaper urettferdige konsekvenser for offentligheten.

Fire hovedutfordringer for den fremtidige utformingen av vindkraft politikk:

Formål og behov

Politikken må tydeliggjøre begrunnelsene og argumentene for fortsatt vindkraftutvikling i Norge. Handler det om det globale klimautfordringer forsyningssikkerhet, økonomisk vekst, eller distriktsutvikling? Det krever at politikken tar stilling til balansen mellom ulike formål f.eks. mellom industriell vindkraftutbygging og energiekspor på den ene siden og natur/miljø og lokalsamfunnspåvirkning på den andre siden. Det er også nødvendig å avklare hvor mye vindkraft det er behov for i fremtiden og hvilke andre alternativer dette er veid opp imot. Det handler f.eks. om å vurdere forsyningssikkerhet, elektrifisering og industriutvikling opp mot alternative energiformer og energireduksjonstiltak?

Verdirangeringer i konsekvensutredninger og lokalisering av vindkraft

Politikken må tydeliggjøre hvilke verdier som skal veie i en konsesjonsprosess. Nasjonal ramme har bidratt til et bedre kunnskapsgrunnlag for ulike interesser og verdier. Men det er fortsatt uklart hvor mye verdi ulike temaer og interesser skal vektas. Hva er naturens, reiselivet eller reindriftens verdi i forhold til energiproduksjon.

Sosio-økonomisk rettferdighet og fordeling

Vindkraftdebatten (samt energiutredningen fra 2012 og Kraftskatteutvalget 2019) viser at det er et behov for å vurdere fordeling og forvaltning av goder og ulemper i vindkraftutbyggingen. Det handler om å adressere mot-argumentene til vindkraftutbygging i spennet mellom nasjonsbygging eller kolonisering av norske ressurser. I motsetning til andre energiformer i Norge er det ikke utarbeidet juridiske rammeverk for skatt eller eierskap som bidrar til lokal økonomiske eller offentlige goder. Vindkraftproduksjonen er dermed i dag de-koplet lokalsamfunnets økonomiske sammenhenger, med unntak av grunneieravtaler. Høyres programkomite har varslet at de ønsker beskatning av vindkraft på programmet på landsmøtet (Aftenposten, 30.01.2020).

Prosessuell og juridisk rettferdighet og demokratisk forankring

Politikken må som også vurdere hvordan regionale og lokale styringsnivåer skal få medbestemmelse på vindkraftutbygging som direkte påvirker arealer og andre samfunns- og miljøhensyn (se også Wiig et al. 2019). NVE har i sin nye rapport pekt på flere forbedringstiltak for konsesjonsprosessen, bl.a. bedre informasjonstiltak før søknad, bedre kontroll med MTA planen og sikring av deltakelse av lokalsamfunnsaktører. Andre (bl.a. KS) peker på at vindkraftutbyggingen igjen bør underlegges PBL for å sikre en god kobling til lokal arealplanlegging og kommunenes politiske prosesser. Perspektiver om kvalitet for konsekvensutredningene og hvilke temaer som skal vurderes bør også diskuteres, spesielt i forhold til hvordan lokale samfunns hensyn kan integreres i beslutningsprosessene på en bedre måte. MTA-planenes kvalitet, demokratiske forankring i lokalsamfunnet og myndighetskontroll bør også vurderes.

Basert på våre funn mener vi at det er et stort behov for videre utvikling av dagens vindkraftpolitikk og konsesjonspraksis. Det kan med fordel læres av erfaringer fra Europeisk vindkraftpolitikk. Samtidig er det noen særnorske historiske og kulturelle aspekter vedrørende energiproduksjon og landskapsbruk som er viktige premisser for en legitim norsk vindkraftpolitikk. I WINDPLAN er vi nå i gang med å samle perspektiver og erfaringer fra tre norske utbyggingsprosjekter for vindkraftproduksjon. Disse kan bidra til å gi oss kunnskap om utfordringer sett fra et lokalt hverdagslivs- og lokalsamfunnsperspektiv. Et slikt kunnskapsgrunnlag er også viktig i utformingen av en mer legitim norsk vindkraftpolitikk og utbyggingspraksis.

Fakta fra NVE:

- **Antallet Utbygde vindkraftanlegg:** 39
- **Sum Effekt Utbygde vindkraftanlegg:** 2415.58 MW
- **Antallet vindkraftanlegg under bygging:** 16
- **Sum Effekt vindkraftanlegg under bygging:** 1854.7 MW
- **Antallet Konsesjoner med status: Under behandling:** 20
- **Antallet Konsesjoner med status: Konsesjon gitt:** 86
- **Antallet Konsesjoner med status: Konsesjon avsluttet:** 46
- **Antallet Konsesjoner med status: Planlegging avsluttet:** 104
- **Sist oppdatert:** 06.02.2020

Om WINDPLAN:

WINDPLAN er et forskningsprosjekt ved Universitet i Agder i samarbeid med Danmarks Tekniske Universitet. Det er finansiert av Norgesforskningsråd under ENERGIX programmet fra 2018-2022. Målet med WINDPLAN er å utvide vår forståelse av konflikter knyttet til utbygging av vindkraft i Norge. I dette prosjektet undersøker vi hvordan politiske rammer og planleggingsprosesser påvirker borgernes aksept av vindkraftutbygging. Vi kartlegger hvordan norsk vindkraftpolitikk har utviklet seg de siste 20 årene, og sammenligner den norske politikken med utviklingen i Skottland og Danmark. Disse landene har også en ambisiøs vindkraftpolitikk, men store lokale konflikter har over tid ført til endringer i politikken.

I tillegg er målet med WINDPLAN å avdekke hvordan planleggingsprosesser av vindkraftutbygging åpner/lukker for (lokal) offentlig deltakelse, og hvilke aktører som blir hørt i planleggingen. Gjennom tre casestudier i Norge vil vi kartlegge hvordan ulike aktører på lokalt nivå oppfatter og forholder seg til utfordringer og muligheter i vindkraft, og hvordan disse ulike konflikter relaterer seg sosiale, økonomiske og kulturelle aspekter av lokalsamfunnet og sted.

WINDPLAN forsøker å forstå konflikter rundt vindkraftutbygging som en del av et bredere perspektiv på utviklingen av lokalsamfunn – og ikke som et separat klima- eller energipolitisk felt. Det er dermed **ikke** prosjektets mål å vurdere om vindkraft er riktig eller feil, men belyse utfordringer og problematikker rundt deltakelse, verdier og interesser mellom nasjonale ambisjoner og lokale forståelser – ikke minst i lyset av «grønne» omstillingsdiskurser.

Se mer informasjon på <https://windplan.uia.no/> eller ta kontakt til mikaela.vasstrom@uia.no

Referanser

- Aftenposten, 30. jan. 2020, Høyre-topper: Satsning på vindkraft må belønnes, <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/GGggQQ/hoeyre-topper-satsing-paa-vindkraft-maa-beloennes>
- IEA, 2018, World Energy Outlook, <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2018>
- Innst. 390 S (2011–2012), 2012. *Klimaforliket*. Regjeringen.
- IPBES, 2019, Global assessment report on biodiversity and ecosystem services, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, UN
- Moen, H., Arnøy, S.H., Wilhelmsen, E., 2014, Norsk vindkraftutbygging i sertifikatmarkedet, ZERO, notat, <https://zero.no/wp-content/uploads/2016/05/zero-notat-norsk-vindkraftutbygging-i-sertifikatmarkedet.pdf>
- MD/OED (2007), Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg, Miljøverndepartementet / Olje- og energidepartementet, Retningslinjer
- Meld. St. 25 (2015–2016) Kraft til endring — Energipolitikken mot 2030 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-25-20152016/id2482952/>
- NOU 2012: 9 Energiutredningen – verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø, OED, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-9/id674092/>
- NOU, 2019:16, Skattelegging av vannkraftverk, Finansdepartementet
- NVE (2019) Forslag til Nasjonal ramme for vindkraft, NVE
- NVE, 2019, Analyse og framskriving - Kraftproduksjon i Norden til 2040, rapport 43/19, NVE http://publikasjoner.nve.no/rapport/2019/rapport2019_43.pdf
- OED, 2015, Fakta – 2015 – Energi og vannressurser i Norge, OED: https://www.regjeringen.no/contentassets/fd89d9e2c39a4ac2b9c9a95bf156089a/1108774830_897155_fakta_energi-vannressurser_2015_nettpdf
- OED, 2017, Bestilling – Nasjonal ramme for vindkraft, oppdragsbrev til NVE, OED
- OED, 2019, Norges Energidager – Brytningstid og veivalg, tale v/Olje- og energiminister Kjell-Børge Freiberg 17.10.2019, Norges Energidager <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norges-energidager--brytningstid-og-veivalg/id2674312/>
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) <https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf>
- St. meld. 29 (1998-1999), 1998, Om energipolitikken, OED, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-29-1998-99-/id192287/>
- St.meld. 11 (2004-2005), 2005, *Sametingets virksomhet i 2003*. Kommunal og Regional Departementet
- St.meld. 21 (2011-2012), 2012, *Norsk Klimapolitikk*. Miljøverndepartementet

St. meld. 13 (2014-2015), 2015, *Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Klima og Miljødepartementet

Wiig H., Tesli A., Stokstad, S. og Sandkjær Hanssen, G. (2019) Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft, – Hvilken rolle kan fylkeskommunene ha i vindkraftforvaltningen? Rapport 2019:14, NIBR - <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/KS-vind-rapport-190821-NIBR-rapport-nr-2019-14.pdf>

Aitken, M. (2010). "Why we still don't understand the social aspects of wind power: A critique of key assumptions within the literature." *Energy policy* **38**(4): 1834-1841.

Blindheim, B. (2013). "Implementation of wind power in the Norwegian market; the reason why some of the best wind resources in Europe were not utilised by 2010." *Energy policy* **58**: 337-346.

Blindheim, B. (2015). "Gone with the wind? The Norwegian licencing process for wind power: does it support investments and the realisation of political goals?" *2015* **5**: 12.

The Ministry of Petroleum and Energy (MoPE) manages the licencing system for Norwegian wind power. Balancing relevant concerns in this process could be considered as Environmental Policy Integration (EPI) in practical wind power policy. Wind power investments have been limited in Norway, investors have left the market and those remaining are jittery towards making investments. This article argues that the licencing system is partially responsible for this situation; the system has, over time, introduced an extra risk element for investors, challenged their patience and hampered investments. Especially MoPE's handling of appeals has been time consuming and difficult to predict regarding final outcome. The problem is probably lack of common understanding between MoPE and Ministry of Environment (MoE) on how EPI works in practical wind power policy. To speed up investments the pace in the licencing process must be increased and the criteria for balancing relevant interest must be clarified.

Ellis, G. and G. Ferraro (2016). "The social acceptance of wind energy." *Where we stand and the path ahead. JRC Science for policy report. European Commission, Brussels.*

Haarstad, H. and S. Sareen (2019). "Legitimacy and Accountability in the Governance of Sustainable Energy Transitions." *Journal submission for peer review.*

Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*, Clarendon Press Oxford.

Inderberg, T. H. J., et al. (2019). "Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices." *Energy Research & Social Science* **52**: 181-191.

Pettersson, M., et al. (2010). "Wind power planning and permitting: Comparative perspectives from the Nordic countries." *Renewable and Sustainable Energy Reviews* **14**(9): 3116-3123.

Rand, J. and B. Hoen (2017). "Thirty years of North American wind energy acceptance research: What have we learned?" Energy Research & Social Science **29**: 135-148.

Scrase, I. and D. Ockwell (2009). Energy issues: Framing and policy change. Energy for the Future, Springer: 35-53.

Szarka, J. (2010). "Bringing interests back in: using coalition theories to explain European wind power policies." Journal of European Public Policy **17**(6): 836-853.

Szarka, J., et al. (2012). Learning from wind power: governance, societal and policy perspectives on sustainable energy, Palgrave Macmillan.

Thygesen, J. (2016). Dilemmas and discourses in wind power planning and development in Norway and Scotland Faculty of Social Sciences. Stavanger, University of Stavanger. **PhD**.

Thygesen, J. and A. Agarwal (2014). "Key criteria for sustainable wind energy planning—lessons from an institutional perspective on the impact assessment literature." Renewable and Sustainable Energy Reviews **39**: 1012-1023.

Warren, C., et al. (2012). Wind Power: Towards a Sustainable Energy Future? Learning from Wind Power, Springer: 1-14.

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