



Udfordringer for etableringen af vindmølleparker i Danmark, Irland og Skotland

Vindmølleparkudviklere i Danmark oplever i stigende grad udfordringer i forbindelse med etableringen af vindmølleparker på land. Disse udfordringer omfatter både adgangen til egnede vindmøllearealer samt effektiv inddragelse af lokalsamfundet i fordeling af gevinsterne ved projekterne. Det kan være nyttigt at undersøge, hvordan disse problemstillinger håndteres i andre lande, for derved at finde nye måder at anskue og løse udfordringerne på lokalt. Denne rapport indeholder kortfattede observationer fra projekterne under Wind2050, og beskriver udfordringerne i forbindelse med at skaffe adgang til vindmøllearealer og engagere lokalbefolkningen positivt.

Policy Brief #3

Maj 2017

David Rudolph, DTU Wind Energy

Baggrund

Hvis der fortsat skal kunne etableres onshore-vindmølleparker i Danmark, skal vindmølleudviklerne først og fremmest være dygtige til at udpege egnede vindmøllearealer og at inddrage lokalsamfundet på positiv vis. Det er blevet stadig dyrere og mere krævende for udviklerne at identificere og skaffe adgang til egnede vindmøllearealer.

Opgaven består dels af – i konkurrence med andre projektudviklere - at sikre individuelle kontrakter med de lokale jordejere om anvendelse af jorden til vindmøllefundamenterne og hertil kommer kravene i VE-loven om at tilbyde naboerne 20% ejerskab, og tilsammen udgør disse faktorer ofte store udfordringer og leder i flere tilfælde til at planlagte vindmølleparker skrinlægges.

Udfordringerne med at skaffe adgang til egnede vindmøllearealer og få inddraget lokalbefolkningen binder i en dynamisk vekselvirkning mellem vindmølleplanlæggernes arbejdsmetoder, ad hoc planlægning hos kommunen, magtfulde jordejere og gældende lovgivning på området. Disse forhold er nærmere beskrevet nedenfor.

Ønsker man at finde nye måder at anskue og løse disse udfordringer på, kan det være nyttigt at udvide referencerammen og se ud over den nationale kontekst. Ganske vist indskrænkes sammenligningsgrundlaget ofte af nationale særpræg samt specifikke lovgivningsmæssige og historiske forhold, der ikke umiddelbart lader sig overføre. Ikke desto mindre kan det være nyttigt at undersøge, hvordan disse problemstillinger kommer til udtryk og håndteres i andre lande, samt hvordan vindmølleudviklere i andre lande takler lignende udfordringer.

Med denne viden er det lettere at agere både politisk og praktisk samt at formulere fremadrettede løsninger. Denne policy brief beskæftiger sig derfor med emneområderne adgang til vindmøllearealer, inddragelse af lokalbefolkningen samt iværksættelse af lokale fordelsprogrammer i henholdsvis Danmark, Irland og Skotland. Rapporten beskriver ligheder og forskelle landene imellem uden at diktere nogen løsninger. Irland formodes at stå over for lignende udfordringer i form af stigende modstand mod vindmølleprojekter, mens Skotland aktuelt har førertrøjen på, når det gælder etableringen af vindmølleparker med lokal medvirken.

Notatets målgruppe er vindmølleparkudviklere, nationale og kommunale planlæggere og politiske beslutningstagere samt alle andre, der interesserer sig for den aktuelle debat om etableringen af vindmølleparker på land.

Forskningsresultater

Denne policy brief er baseret på 12 ekspertsamtaler med forskellige udviklere, nationale organisationer og otte kommuner i Irland og fire i Skotland. Disse semistrukturerede samtaler tog alle udgangspunkt i centrale problemstillinger, emner og resultater fra dansk forskning fra bl.a. Wind2050 projektet. Samtalerne havde til formål at belyse, hvilken rolle disse emner spiller i Irland og Skotland og hvordan de håndteres der. Emnerne omfattede: Vindmølleplanlæggernes udfordringer, udpegning af egnede vindmølleområder, jordejernes rolle, inddragelse af lokalsamfundet samt iværksættelsen af lokale fordelsprogrammer.

Udpegning af vindmøllearealer, adgang til jord og jordbesiddelse

Danmark

Udpegningen af nye vindmølleområder er som udgangspunkt primært en kommunal opgave, men sådan ser det dog ikke altid ud i praksis. Metoderne til strategisk identificering af potentielle vindmølleområder varierer mellem kommunerne, og resultaterne er ikke nødvendigvis bindende for udviklere. Afhængigt af den enkelte kommunes håndtering, kan udviklerne også selv foreslå vindmøllearealer udenfor de udpegede områder, hvilket resulterer i ad hoc-planlægning fra kommunens side. Nu skal projekterne nemlig indarbejdes i kommunalplanerne for at leve op til planlægningsbestemmelserne.

Denne situation rejser et meget afgørende spørgsmål, nemlig hvordan vindmølleplanlæggerne udvælger og erhverver sig adgang til privatejet jord. Ofte ejes de udvalgte områder af flere forskellige jordejere, og det er derfor nødvendigt at gå i dialog med disse på et tidligt stadie, hvis det skal lykkes at leje eller købe hele det jordareal, etableringen af vindmølleparken kræver.

Dette udløser ikke kun et behov for tidlige og konkurrencedygtige forhandlinger med jordejerne, men medfører samtidig ofte, at naboerne og det omgivende lokalsamfund ikke informeres om projektplanerne, idet disse ikke kan offentliggøres før samtlige jordlodder er sikret. Knapheden på ledig jord har ført til en udbredt praksis blandt vindmølleparkudviklerne, der består i at lease eller købe ejendomme, for på den måde at få adgang til den ønskede jord. Nogle vindmølleudviklere screener i den forbindelse fattige udkantsområder og tilbyder at købe private ejendomme fra husejere, som gerne vil flytte, men som ikke har kunnet sælge deres hus grundet lav efterspørgsel.

Irland

I Irland udpeges egnede vindmølleområder som en del af lokalplanen. Under hensyntagen til lokale særpræg og specifikke forhold enten udelukkes, overvejes eller favoriseres forskellige mulige områder som opstillingssted. Kommercielle vindmølleudviklere betragtes altså ikke nødvendigvis som de mest kvalificerede aktører, når det gælder udpegelsen af egnede vindmølleområder.

Amterne foretager den indledende udvælgelse af de foretrukne vindmølleområder i samarbejde med offentlige konsulenter og lokale interessenter. Vindmølleudviklerne foretager herefter en detaljeret analyse af de udvalgte grunde i henhold til netop deres planlagte projekter. Vindmølleudviklerne opfatter generelt amternes udvælgelsesprocedure som effektiv og pålidelig.

På trods af den kommunale zoneinddeling er adgangen til jorden også i Irland en stigende hindring, idet lettilgængelige og mindre kontroversielle landområder allerede er taget i brug. Vindmølleudviklerne er derfor nødt til at vende blikket mod områder, som er mere udfordrende på det social- og miljømæssige plan. Vindmølleudviklerne anerkender derfor behovet for bedre og tidligere inddragelse af både jordejerne og lokalsamfundet, og her vælger nogle at engagere lokale kontaktpersoner og samarbejdsgrupper, der skal åbne døre og være med til at opbygge et tillidsforhold mellem parterne tidligt i processen.

Opkøb af jord er dog et omstridt emne, idet delvist statsejede vindmølleudviklere som Bord na Mona og Coillte har en lang række fordele i forhold til mindre virksomheder, da de har let adgang til statsejede skove og tørveområder, og derfor ikke i samme grad er tvunget til at forhandle med private jordejere.

Skotland

I Skotland kan projektudviklerne selvstændigt udpege optimale landområder og herefter indgive deres ansøgning til de lokale planlægningsmyndigheder mens vi i Danmark først skal tilpasse de

eksisterende lokalplaner (hvis der er politisk flertal for dette i Kommunen). De valgte vindmølleområder kategoriseres normalt i henhold til et fastlagt udelukkelsesprincip, hvorimod de geografiske data er offentligt tilgængelige. Dermed har alle vindmølleplanlæggerne det samme udgangspunkt. Dette øger dog samtidig konkurrencen blandt vindmølleplanlæggerne.

Selvom vindmølleplanlæggerne i Skotland også er nødt til at forhandle med de lokale jordejere, er jorden for det meste ikke delt op i så mange andele som i Danmark. Dermed behøver de kun at forhandle med en enkelt eller i sjældne tilfælde et par jordejere, og risikoen for stridigheder er derfor mindre end i Danmark. Vindmølleplanlæggerne i Skotland lægger desuden stor vægt på kendskab til lokale forhold i forbindelse med udpegelsen af de bedst egnede landområder og udarbejdelsen af det endelige projektdesign. Her er tidlig inddragelse af lokalbefolkningen igen en fordel. De kommercielle vindmølleparker er for det meste også større end i Danmark, hvilket giver lokalsamfundene større mulighed for at få indflydelse på det endelige design og resultat (mange flere tekniske løsninger i en vindmøllepark med mange møller).

I Irland og Skotland anses det hverken for relevant eller realistisk at opkøbe private ejendomme som en måde at skaffe jord på ifølge projektudviklerne. Landområderne opfattes som værende for værdifulde til denne fremgangsmåde, ligesom det ønskes at de skal stå til rådighed til landbrug. Samtidig er priserne for høje til at det giver mening økonomisk set.

Fordelsprogrammer og finansiel inddragelse af lokalsamfundene

Danmark

Danmark er i den unikke position, at VE-loven indeholder forskellige tiltag vedrørende kompenser og fordeling af overskuddet i form af diverse tilskudsordninger. Den danske VE-lov indeholder fire ordninger, der har til formål at fremme lokalbefolkningens accept af vindmølleprojekter. To af disse har direkte til formål at begunstige lokalsamfundet. Vindmølleplanlæggerne er lovmæssigt forpligtet til at tilbyde ejerandele på 20% til vindmølleparkens nærmeste naboer.

Tilslutningen til ordningen har dog være ret begrænset, og er bl.a. påvirket af lokale socio-økonomiske forhold og forskelle, lave el-priser og afvigende markedsføringsprincipper blandt vindmølleplanlæggerne. Den såkaldte grønne ordning er ikke direkte knyttet til et bestemt vindmølleprojekt, men yder tilskud til forskellige typer anlægsarbejder samt kulturelle og informative aktiviteter i kommuner, hvor der opstilles nye vindmøller.

Irland

Ideen om at kanalisere en del af overskuddet fra vindmølledriften ud til lokalsamfundet befinder sig endnu på begynderstadiet i Irland, og lader til at være opstået som et nødvendigt onde for at imødekomme den voksende modstand i lokalbefolkningen. Derfor findes der ingen lovkrav på området, men flere vindmølleplanlæggere har valgt selv at udvikle og tilbyde deres egne tilskudsprogrammer.

Der findes aktuelt kun én fællesejet vindmøllepark i Irland. Nogle vindmølleplanlæggere er dog begyndt at dele overskuddet med det omkringliggende lokalsamfund gennem kapitaltilførsel. Større, delvist statsejede virksomheder har ambitiøse planer for vidtrækkende fordelsprogrammer til fordel for lokalsamfundet, disse omfatter økonomiske tilskud, forbedrede kommunale faciliteter, medejerskab og særlige nærmeste-nabo-programmer, der alle har til formål at kanalisere dele af overskuddet ud til lokalsamfundet. Disse understøttes af det eksisterende REFIT-system, der er Irlands ordning til afregning af overskydende strøm.

Skotland

Ideen om overskudsfordeling er mere avanceret og anerkendt i Skotland, idet man her har en ideologisk tilgang til indtægter udledt af landets naturlige ressourcer, der tilsiger en bred fordeling af overskuddet. Energipolitikken fastlægges ganske vist af den britiske regering, men den skotske regering har stadig mulighed for at påvirke energipolitikken i grøn retning takket være den decentrale planlov samt magten til at støtte bestemte projekter finansielt. Særligt den brede støtte fra den skotske regering har givet vind i sejlene i forhold til at inddrage lokalsamfundene i produktionen af vedvarende energi, nærmere bestemt i form af lovene Community Empowerment Act og Land Reform Act.

Hertil kommer ambitiøse målsætninger for fællesskabsgenereret energi samt finansiell støtte og rådgivning via Local Energy Scotland med henblik på at øge projekternes sociale og økonomiske overlevelsessevne. Dette gør det muligt for lokalsamfundene at etablere deres egne projekter eller købe sig ind i kommercielle projekter.

Samtidig anbefaler den skotske regering at søsætte fordelsprogrammer, der støtter lokalsamfundene med hvad der svarer til mindst £ 5000 pr MW fra kommercielle projekter. Ideen om overskudsfordeling er ganske vist ikke fastlagt finansielt og finder sted på frivillig basis, ikke desto mindre er diverse fordelsprogrammer blevet gængs praksis blandt vindmølleplanlæggerne. Disse omfatter især tilskudsordninger målrettet lokalsamfundet, udbetaling af engangsbeløb og udstedelse af ejerandele.

På samme vis er lokalsamfundene ofte med til at bestemme, hvordan projektet bedst tilpasses de lokale forhold. Vindmølleudviklerne er dog i stigende grad blevet sat under økonomisk pres. Denne spænding er på den ene side resultatet af den britiske regerings beslutning om at udfase de fastlagte økonomiske tilskud til onshore-vindmølleparker, hvilket har ført til usikkerhed omkring projekternes økonomiske rentabilitet. Hertil kommer, at vindmølleplanlæggerne forventes at overholde den skotske regerings målsætning om en fair overskudsfordeling.

Konklusioner

Det er slående, at udviklingen af vindmølleparker i henholdsvis Danmark og Skotland har bevæget sig i to helt modsatte retninger. Som et resultat af den hastigt voksende vindenergisektor er Danmark gået fra lokale og fællesejede vindmølleprojekter til kommercielle projekter drevet af professionelle projektudviklere, mens man i Skotland sideløbende med indtoget af den kommercielle vindudnyttelse har gjort meget ud af at opfordre de kommercielle aktører til at inddrage lokalsamfundene i produktionen af den vedvarende energi og lade dem få del i overskuddet.

Vindmølleplanlæggerne i Irland har i stigende grad behov for at inddrage og belønne lokalsamfundene som modtræk til den voksende folkelige modstand. Et overraskende resultat af denne rapport er det faktum, at vindressourcerne ikke er det primære udvælgelseskriterium for vindmølleplanlæggerne i Irland og Skotland – en udvikling der også er set i Danmark. De tager derimod udgangspunkt i lokale anvendelsesbehov og socio-økonomiske forhold.

Selvom det i alle tre lande er en større stadig udfordring at skaffe adgang til passende grunde, er vindmølleplanlæggernes tilgang til problemstillingen ret forskellig. I alle tre lande ses en tidlig involvering af lokalsamfundet og jordejerne som et vigtigt element i forhold til at skaffe adgang til privatejet jord, men de irske og skotske vindmølleplanlæggere har færre jordejere at skulle forlige sig med per projekt.

En anden afgørende forskel (bortset fra Danmarks grønne ordning) er, at de skotske fordelssystemer er mere alsidige og fleksible, hvilket gør dem bedre egnede til at varetage lokalsamfundets interesser som helhed, hvor den danske køberetsordning derimod favoriserer enkeltpersoner. I denne sammenhæng er der i Danmark en tendens til at favorisere enkeltpersoner, både gennem kontrakter med private jordejere og udstedelse af individuelle ejerandele. Dette giver risiko for utilfredshed blandt lokalbefolkningen, med mindre det lykkes at udvikle en model til fælles ejerskab.

Vindmølleplanlæggerne i Irland slipper generelt for visse potentielle konflikter med lokalbefolkningen i den tidlige projektfase, fordi den kommunale planlov og zoneinddeling er strengere. Her kan Danmark potentielt tage ved lære af Irland og Skotland.

Kilder

Anker H.T. & M.L. Jørgensen (2015): Mapping of the legal framework for siting of wind farms – Denmark. Frederiksberg: Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. (IFRO rapport; nr.239).

Cowell, R. Ellis, G., Sherry-Brennan, F., Strachan, P.A. & D. Toke (2017): Energy transitions, sub-national government and regime flexibility: How has devolution in the United Kingdom affected renewable energy development. *Energy Research & Social Science* 23, s. 169-181

Cronin, T., Clausen, N.-E., Rudolph, D., Kirkegaard, J. K., Geraldini, J., Kreye, M. & C. Thuesen (2015): Interviews with wind farm developers. The path to the understanding the relation between project development and local acceptability. Wind2050 WP3 Deliverable 2. DTU Wind Energy I-0441.

Haggett, C. & M. Aitken (2015): Grassroot Energy Innovations: the Role of Community Ownership and Investment *Current Renewable/Sustainable Energy Reports*, 2(3), s. 98-104

Markantoni, M. (2016): Low carbon governance: mobilising community energy through top-down support? *Environmental Policy and Governance*, 26(3), s. 155-169.

Muinzer, T. & G. Ellis (2017): Subnational governance for the low carbon energy transition: Mapping the UK's 'Energy Constitution' *Environment and Planning C: Politics and Space*, (ahead of print).

Teksten er oversat af oversættelsesbureauet Diction.

Wind 2050 er et tværfagligt forskningsprojekt om lokal accept og udvikling af vindmølleprojekter.
Projektet er støttet af Det Strategiske Forskningsråd (nu InnovationsFonden) og udføres af
Danmarks Tekniske Universitet i samarbejde med Københavns Universitet, Aalborg Universitet, KORA,
CONCITO, Vindmølleindustrien, RPS Group Ireland, University College London og Queen's University Belfast.

Læs mere om projektet på

www.wind2050.dk