



Borgerdeltagelse i vindmølleplanlægning

Borgerprotester mod vindmøller udgør en stigende udfordring for kommuneplanlægningen. Flere kommuner har for nyligt taget konsekvensen og indført vindmøllestop. En væsentlig årsag til modstanden er tilsyneladende planlægningsprocessen i sig selv. Dennes udformning og praktiske anvendelse kortslutter selve inddragelsen, som i stedet udvikler sig til modstand. Det er derfor nødvendigt at revurdere selve planlægningsprocessen. Blandt andet bør der kigges på alternative deltagelsesmodeller, som tilgodeser en tidlig og mere substantiel inddragelse, hvor borgerne reelt får indflydelse på planlægningen. Der er også behov for en stillingtagen til de utilsigtede konsekvenser, som tidlige jordopkøb har for borgerinddragelsen, ligesom potentialet ved nye ejerskabsformer bør gøres til genstand for en mere grundlæggende diskussion

Policy Brief #4

Juni 2017

Laura Tolnov Clausen, Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet

Baggrund

Selvom vægtlægningen på involvering af borgerne i planlægningsprocessen orienterer sig mod at fremme den sociale accept af vindmøller, er modstanden mod vindmøller stigende. Senest har en række kommuner indført vindmøllestop på baggrund af borgermodstand, og denne tendens ser ud til at fortsætte.

Den massive modstand mod vindmøller kan dermed ikke alene få konsekvenser for den politiske målsætning om, at 50% af den danske produktion skal stamme fra vindmøller i 2020. Også på den lange bane kan modstanden have betydning for den retning, Danmark driver i forhold til den grønne omstilling. Skal denne udvikling imødegås, kan det blive nødvendigt at gribe planlægningsprocessen anderledes an. Således er der noget, der tyder på, at selve planlægningsprocessen utilsigtet fremmer borgermodstand i kraft af den måde, den er tilrettelagt på.

Dette policy brief tager afsæt i en undersøgelse (2014-2016) af borgernes oplevelse af muligheder og barrierer for indflydelse i planlægningen af vindmøller på land. Hensigten med undersøgelsen var at indkredse, hvordan borgerne forholdt sig til planlægningsprocessens enkelte faser – den overordnede og den konkrete vindmølleplanlægning og herunder centrale elementer og faser som jordopkøb, idéfase, offentlighedsfase og VVM. Som en del af denne tilgang lå fokus også på borgernes opfattelse af myndighedernes og opstilleres rolle samt borgernes forståelse af plan- og miljølovgivningen.

Resultaterne tager afsæt i interviews med borgere i 5 projektområder - Ulvemosen (Varde Kommune), Hvide Sande (Ringkøbing-Skjern Kommune), Nørhede-Hjortmose (Ringkøbing-Skjern Kommune), Nørrekær Enge (Ålborg Kommune og Vesthimmerland Kommune), Solbjerg (Århus Kommune) samt deltagelse i en række borgerhøringer og analysen af hørings svar.

Målgruppen for det pågældende policy brief er såvel politikere (nationalt og kommunalt), embedsmænd, planlæggere og andre, der interesserer sig for barrierer og muligheder for borgerdeltagelse i vindmølleudbygningen på land.

Forskningsresultater

For så vidt angår spørgsmålet om myndighedernes rolle i vindmølleplanlægningen viser undersøgelsen, at der eksisterer en stor *mistillid* til kommunerne. Gennemgående oplever borgerne, at kommunerne hovedsageligt tænker i økonomi og tilskudsordninger via Grøn Ordning fra Staten, og at de samarbejder med vindmølleopstillere på bekostning af de lokale borgere. Sidstnævnte baserer sig bl.a. på oplevelsen af lukkethed i den helt indledende planlægningsproces i form af de møder, der afholdes mellem kommune og vindmølle opstillere. Dertil kommer oplevelsen af, at kommuner hjælper opstillerne, mens borgerne er overladt til sig selv i forhold til håndteringen af mængden af teknisk vanskeligt materiale i selve høringsprocessen.

Desuden påvirker det inddragelses-processen, at opstillere på et meget tidligt tidspunkt begynder at opkøbe jord, inden de reelt formelt har fået godkendelse for projektet i kommunen. De tidlige jordopkøb giver anledning til den oplevelse, at beslutningen om mølleopstilling er taget på forhånd, og at borgerne er afkoblet indflydelse, inden deltagelsesprocessen reelt er gået i gang.

Tæt relateret til ovenstående fremtræder oplevelsen af *uigennemsigtighed* i planprocessen, som skaber stor utryghed. Ud over oplevelsen af tidlig afkobling i forbindelse med jordopkøb, opleves

selve annonceringen af kommuneplanen heller ikke som tydelig nok. Borgerne opdager ofte ikke, at der er udarbejdet en kommuneplan, og det betyder, at det ofte kommer bag på dem, at der er et vindmølleprojekt på vej, som de skal reagere på.

Mange kommuner offentliggør kun deres kommuneplaner digitalt, hvormed borgere oplever, at de skal være meget proaktive for at gøre sig gældende i processen. En konsekvens heraf er også, at der i den indledende idéfase sjældent er meget debat. Borgerne er enten ikke opmærksomme på, at fasen er gået i gang, og hvis de er, opleves tidsfristen for indsigelser på minimum to uger, som alt for kort. Selvom mulighedsrummet for indflydelse teoretisk set er åbent her, er det dermed reelt vanskeligt for borgerne at gøre sig gældende. Selve debatten skydes dermed til offentlighedsfasen, hvor mulighedsrummet for indflydelse til gengæld er blevet mindre.

Yderligere afspejler undersøgelsen en gennemgående skepsis overfor uvildigheden i VVM-redegørelserne (herunder bl.a. retvisende visualiseringer), fordi det i praksis ofte er vindmølleopstillere, der betaler for VVM-rapporten, der udarbejdes af konsulenter, som vindmølleopstillere indgår faste samarbejder med. Oplevelsen af uvildighed øges, idet det er selvsamme konsulenter, som svarer på hørings svar.

I forhold til spørgsmålet om borgerdeltagelse afspejler undersøgelsen en gennemgående kritik af selve *formen* for borgerdeltagelse. Ud over selve faseopdelingen, som på grund af utilstrækkelig kommunikation og korte tidsfrister gør det vanskeligt at deltage, er oplevelsen også at selve den offentlighed, der stilles til rådighed, er mangelfuld. En udbredt erfaring er den, at høringen, som er den mest almindelige deltagelsesmetode i vindmølleplanlægning, ikke formår at åbne op for en egentlig dialog. Selve kommunikationsformen – skriftlige hørings svar – virker ekskluderende på dem, der ikke er vant til at kommunikere skriftligt, og den tillader ikke en face-to-face meningsudveksling i et fælles fysisk rum. Denne udveksling kan så komme efterfølgende, hvis der inviteres til høringsmøde (som imidlertid ikke er et krav i dansk vindmølleplanlægning), men her optræder den erfaring, at debatten primært handler om VVM-redegørelsen og de her på forhånd definerede temaer (feks. støj, det visuelle og biologiske forhold).

En almindelig oplevelse er, at denne tilgang sorterer andre interesser og bekymringer fra, fordi debatten bliver styret og forudbestemt. De problemstillinger, som borgerne med afsæt i deres hverdagsliv måtte betragte vindmøller ud fra, og som ikke nødvendigvis inkluderes af VVM-redegørelsen, har dermed svært ved at komme til orde. Samtidigt ses også, hvordan erkendelsen af visse argumenters forrang (særligt dem, der er koblet til VVM'en) fører til den strategiske brug af hørings svar. Denne tendens ses både blandt grupper, der lobbyer for og imod vindmølleprojekter, hvor indsendelsen af enslydende hørings svar (positive eller negative), brugen af underskriftsindsamlinger og færdigtrykte skemaer (sidstnævnte anvendt for at få de borgere til at ytre sig, som finder den skriftlige kommunikationsform vanskelig) er eksempler på det.

En anden konsekvens er etableringen af alternative offentlige rum, såkaldte 'parallel-offentligheder', som er i stand til at rumme kompleksiteten af holdninger. Brugen af sociale medier (Facebook-grupper) er et eksempel på det. Et andet eksempel er nedsættelsen af ERFA-grupper, som opstår med det afsæt at drøfte anliggender af almen interesse og hjælpe hinanden med at håndtere mængden af (ofte teknisk komplicerede) problemstillinger tilknyttet planlægningsprocessen. Mens sådanne grupper etableres på et tidspunkt, hvor der endnu eksisterer en tiltro til den demokratiske proces, er det også sådanne grupper, som kan udvikle sig til deciderede modstandsgrupper, idet denne tiltro ikke finder bekræftelse i virkeligheden.

En fjerde iagttagelse angår spørgsmålet om den *økonomiske dimension*, som giver anledning til forskellige reaktioner blandt borgerne. En udbredt erfaring er, som anført, at tidlige jordopkøb de-kobler den demokratiske proces. En anden konsekvens er den splid, det kan skabe i et lokalsamfund.

Undersøgelsen viser flere eksempler på sociale relationer og hele lokalsamfund, som er gået i opløsning på grund af vindmølle relaterede konflikter. Konflikterne opstår blandt andet i relation til jordopkøbssituationen og oplevelsen af den enkeltes svigt af det bredere lokalsamfund. Selve manglen på transparens i opkøbsprocessen er med til at forstærke den fornemmelse, og det samme er afmagtsfornemmelse i forbindelse med salg af ejendom. Oplevelsen af at være tvunget til at sælge fordi "projektet alligevel kommer" giver anledning til afmægtiggørelse over reelt ikke at stå med noget valg. Af samme årsag ses også borgere, som accepterer købet af andele, ikke fordi de bifalder projektet, men for i det mindste at få "noget ud af det".

Endeligt eksisterer også oplevelsen af ulige økonomisk fordeling – at det er (ofte eksterne) vindmølleopstillere, som i hovedparten drager økonomisk fordel af projektet, sammenlignet med de borgere, som skal bo tæt på møllerne. Eksistensen af økonomiske kompensationsordninger vurderes ikke at modsvare denne kritik. Generelt opleves erstatningerne for ejendomsværditab ikke at være tilstrækkelige til at dække det, som ofte beskrives som en stavnsbinding til ens ejendom (som med møllerne bliver vanskeligere at sælge) og borgere i gennemførte projekter oplever ikke, at kommunens administrering af Grøn ordning er kommet deres specifikke lokalsamfund til gode. I tillæg fremkommer oplevelsen af ekstra initiativer fra vindmølleopstillere, som f.eks. oprettelsen af lokale fonde, som en form for bestikkelse.

En sidste iagttagelse vedrører den manglende evne til at gribe de visioner og idéer, som mange borgere også er i besiddelse af. Sammenholdt med de barrierer, som borgerne ser i vindmølleplanlægningen, er det bemærkelsesværdigt, at langt hovedparten af de adspurgte borgere faktisk er positive overfor og kan se *potentialer* i vindmøller. Selve organiseringen af planlægningsprocessen og inddragelsen af borgerne har imidlertid en negativ effekt på denne holdning.

Adspurgt, hvilke ting der skulle ændres i forhold til fremme af social accept af vindmøller, bliver der af borgerne lagt vægt på mere transparens, større åbenhed, mindre opstiller-indflydelse, bedre dialog, mere indflydelse og økonomisk lighed. Flere efterlyser nye kommunikationsformer baseret på andet og mere end høringsprocesser, og et gentagende forslag går på behovet for rådgivning fra uvildige kompetencepersoner (f.eks. ansat i kommunen), der kan hjælpe borgerne i planlægningsprocessen. I forhold til ønsket om økonomisk lighed berører det særligt spørgsmålet om nye ejerskabsformer, som i højere grad gør det muligt for lokalsamfund selv at eje vindmølleprojekter. I samme forbindelse efterlyses det, at kommunerne fører en mere aktiv vindmøllepolitik som initiativtager og medejer af vindmølleprojekter frem for at overlade det til eksterne opstillere.

Konklusioner og anbefalinger

Samlet set kan der stilles spørgsmål ved, om de eksisterende procedurer for vindmølleplanlægning, og herunder borgerinddragelsesprocedurer, virker til at fremme social accept af vindmøller. En umiddelbar konklusion på undersøgelsens resultater er, at planlægningsprocessen i sig selv er med til at skabe problemerne.

Borgerne oplever ikke, at der er reelle muligheder for medindflydelse, og det giver anledning til følelsen af afmagt og modstand, som i yderste konsekvens kan føre til vindmøllestop. Bemærkelsesværdigt i den henseende er, at de positive holdninger, der tilsyneladende eksisterer blandt borgerne i forhold til fremme af vindmøller, udvikler sig til modstand, fordi planlægningsprocessen ikke er i stand til at understøtte dem.

Såfremt der fortsat skal bygges vindmøller på land, forekommer det nødvendigt at forholde sig mere grundlæggende til en række kernespørgsmål omkring faser, tid, indflydelsesmuligheder og aktørroller, der leder frem til en mulig revurdering af borgerdeltagelsen i den eksisterende planlægningsproces. En sådan revurdering indebærer ikke mindst spørgsmålet om, hvem det er, som borgerdeltagelsen tjener? Er det reelt borgerne, eller tjener borgerdeltagelsen mere som et legitimeringsredskab for et mål, der allerede er sat? I så fald kan det være en forklaring på fornemmelsen af afmægtiggørelse og udviklingen af borgermodstand.

Alternativet til det eksisterende planlægningsparadigme kunne være satsningen på bottom-up baserede deltagelsesformer, der giver tid og rum til deltagelse og fokuserer på tidlig inddragelse, større åbenhed, gensidighed, dialog, indflydelse og lokalt samarbejde i planlægningsprocessen. En sådan tilgang indebærer samtidigt re-defineringen af borgerrollen i planlægningsprocessen, herunder anskuelsen af borgerne som kompetente medskabere i omstillingen mod energisystemer med mere vedvarende energi.

Frem for at betragte borgerne som forholdsvist passive aktører, som via information og kompensation kan styres i retning af social accept, kunne det handle om at betragte borgerne som medproducenter af løsninger, som samtidigt er tæt relateret til borgernes hverdagsliv. En sådan tilgang indebærer dermed også en redefineret tilgang til modstand, som andet og mere end NIMBY (Not-In-My-Backyard). Frem for at betragte modstand som noget, der skal 'overkommes', bør denne forstås i lyset af rækken af erfaringer, som borgere reelt vurderer vindmølleprojekter ud fra. I reglen er det også i sådanne erfaringer, at eventuelle idéer til løsninger befinder sig, hvilket taler for satsningen på deltagelsesformer, som giver plads til både kritik og fremadrettede visioner.

Mere radikalt kan der tænkes i alternative ejerskabsformer, da dette netop har vist sig at give anledning til lokal opbakning. I både dansk og udenlandsk (særligt Skotland) kontekst eksperimenteres der i disse år med lokale ejerskabsformer i forhold til at skabe en mere positiv interesse i vindmølleprojekter. Dette ikke mindst ud fra den betragtning, at de egne, hvor det blæser mest, også er de egne, hvor der er de største økonomisk udviklingsmæssige udfordringer. Set fra det perspektiv kan der hænde at ligge et potentiale i at udvikle ejerskabsmodeller, der kan omsætte vindressourcerne til fremme af lokal udvikling i udkantsområderne. I Danmark eksisterer der flere forskellige modeller (erhvervsdrivende fonde, kommunalt eje og vindmøllelaug), men fælles for dem alle er, de sigter mod at støtte op om lokale initiativer, og at overskuddet fra vindmøllerne kommer lokalsamfundet til gode.

Anskuet ud fra både et deltagelses- og et ejerskabsperspektiv er der behov for at kigge på spørgsmålet om jordopkøb. Dels bør det overvejes, hvordan de negative konsekvenser af tidligt jordopkøb kan imødegås i forhold til at undgå at det kortslutter den demokratiske proces. Øget transparens kunne være ét bud på det. Dels bør det overvejes, hvordan vindmølleplanlægning kan tilrettelægges, uden at der går spekulation i jordpriserne ved at eksterne investorer byder prisen på byggeretten op. Bopælspligten, som blev ophævet i 1998, kunne være et aspekt man kunne overveje at genindføre under en eller anden form i forhold til at fremme lokale ejerskaber. Et andet aspekt kunne være omdefineringen af arealerne for vindmølleopstilling, så ligger det under forsyningsvirksomhed og herunder faste regler prissætningen af jord.

Kilder

Bak, K.B. (2012) Vindmøller som løftestang for lokal udvikling i udkantsområder. Rambøll: <http://www.folkecenter.dk/mediafiles/folkecenter/pdf/Vindmoeller-som-loeftestang-for-lokal-udvikling-i-udkantsomraader.pdf>

Clausen, L.T. & Nyborg, S. (2016) Borgeres og kommuners erfaringer med borgerdeltagelse i vindmølleplanlægning, IFRO Udredning 2016/29: https://curis.ku.dk/ws/files/178695608/IFRO_Udredning_2016_29.pdf

Ellis, G. & Gianluca, F. (2016) The social acceptance of wind energy – where we stand and the path ahead. JRC Science for Policy Report. European Commission: <https://ec.europa.eu/jrc>

Naturstyrelsen (2015) Vejledning om planlægning for og tilladelse til opstilling af vindmøller: https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/vejledning_06012015_web.pdf

Scottish Government (2015) Community Energy Policy Statement. <http://www.gov.scot/Resource/0048/00485122.pdf>

Viden om Vind (2012) Fakta om naboskab til moderne vindmøller: <http://www.videnomvind.dk/media/204346/infopjecevind.pdf>

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

Læs mere om projektet på
www.wind2050.dk