

# Perspektiver på landbasert vindkraft i Agder

Innblick i kommunenes erfaringer, synspunkt og behov

## Forfattere

Nadja Kühn og Mikaela Vasstrøm

**Rapport** nr. 48-2022, NORCE Helse og samfunn



Rapporttittel	Perspektiver på landbasert vindkraft i Agder – innblikk i kommunenes erfaringer, synspunkt og behov
Prosjektnummer	105046
Institusjon	NORCE Helse og samfunn
Oppdragsgiver	NORWEA Norwegian Wind Energy Association
Gradering	Åpen
Rapportnr	48-2022
ISBN	978-82-8408-270-7
Antall sider	48
Publiseringsdato	Desember 2022
CC-lisens	CC BY 4.0
Bildekreditering	© colourbox.com
Geografisk område	Agder
Stikkord	vindkraft, energipolitikk, kraftsituasjon, sosial aksept og motstand
Sammendrag	

Det har skjedd betydelige endringer i nasjonal vindkraftpolitikk de siste årene. Disse endringene har som mål å bedre rammevilkårene for vertskommuner gjennom å sikre økt verdiskapning og bedre lokal forankring. På bakgrunn av dette, har prosjektets overordnede formål vært å fremskaffe et oppdatert kunnskapsgrunnlag om holdninger og perspektiver i berørte kommuner. Prosjektets bygger i hovedsak på 11 forskningsintervju gjennomført med administrativ og politisk ledelse i et utvalg berørte kommuner i Agder. Studien viser at kommunene har behov for langsiktige og forutsigbare løsninger, både når det gjelder prosessen rundt utbygging og når det gjelder økonomisk kompensasjon. Til tross for at endringene i vindkraftpolitikken oppfattes som positive, påpekes det også utfordringer knyttet til disse.

## Innhold

Forord .....	3
Sammendrag .....	4
1. Innledning .....	6
1.1. Bakgrunn .....	6
1.2. Problemstillinger .....	7
1.3. Data og metode.....	8
1.4. Struktur .....	9
2. Bakgrunn og kunnskapsstatus .....	10
2.1. Utviklingstrekk på nasjonalt nivå 1998–2022 .....	10
2.2. Kunnskapsstatus og analytisk rammeverk .....	14
2.2.1. Sosial aksept og motstand: hvilke faktorer påvirker holdninger til vindkraft? ..	15
2.2.2. Kompensasjonstiltak .....	19
3. Erfaringer med landbasert vindkraft i Agder .....	20
3.1. Utgangspunkt og bakgrunn .....	20
3.2. Erfaringer knyttet til kontekstuelle faktorer .....	21
3.3. Erfaringer knyttet til prosessuelle faktorer og rammebetingelser .....	22
4. Holdninger til landbasert vindkraft i Agder .....	26
4.1. Materielle faktorer og verdier.....	26
4.2. Immaterielle faktorer og verdier.....	27
4.3. Prosessuelle faktorer.....	28
4.4. Fordelings – og forvaltningsmessige faktorer .....	29
5. Perspektiver på ulike kompensasjonsordninger .....	31
5.1. Perspektiver på kompensasjonsordninger generelt .....	31
5.2. Perspektiver knyttet til produksjonsavgift og grunnrenteskatt .....	32
6. Veien videre for landbasert vindkraft i Agder .....	35
7. Drøfting.....	37
8. Konklusjon .....	41
Referanser .....	43

## Forord

Denne rapporten er finansiert av Norwegian Wind Energy Association (NORWEA), og er utarbeidet av NORCE Norwegian Research Centre. Prosjektet har pågått i perioden april–desember 2022.

På bakgrunn av endringer i nasjonal vindkraftpolitikk, har prosjektets overordnede formål vært å gi et oppdatert kunnskapsgrunnlag om holdninger og perspektiver i berørte kommuner. Prosjektets primære datakilde er 11 forskningsintervju gjennomført med administrativ og politisk ledelse i et utvalg berørte kommuner i Agder. I tillegg er det gjennomført ytterligere ett intervju med en representant fra en interesseorganisasjon knyttet til vindkraftkommuner. Datamaterialet er supplert med sekundærdata, fortrinnsvis medieoppslag. Det er også gjort en gjennomgang av sentrale nasjonale styringsdokumenter (Stortingsinnstillinger mm.) knyttet til vindkraftpolitikk.

Nadja S. Kühn ved NORCE har ledet arbeidet for dette prosjektet. Mikaela Vasstrøm (UiA Universitetet i Agder) har vært prosjektmedarbeider med ansvar for faglig støtte i gjennomføring og analyse. Intern kvalitetssikrer har vært Henrik L. Bentsen ved NORCE. Robert Kippe har vært kontaktperson for NORWEA.

Vi ønsker først og fremst å takke alle informanter som tok seg tid til å dele av sin kunnskap, erfaringer og synspunkter. Takk også til referansegruppen, bestående av representanter for NORWEA, fornybarvirksomheter samt Agder fylkeskommune, for mange gode innspill underveis i prosessen. Til slutt vil vi takke forskningsgruppen Omstilling i offentlig sektor ved NORCE Helse og Samfunn, og spesielt Henrik L. Bentsen, for viktige innspill og kvalitetssikring av rapporten.

Nadja S. Kühn  
Prosjektleder  
Kristiansand 8. desember 2022

## Sammendrag

Det har skjedd betydelige endringer i norsk vindkraftpolitikk de senere årene. Meldingen til Stortinget om vindkraft på land (2019) strammet inn planprosesser og betingelser knyttet til vindkraftkonsesjoner. I tillegg har energi- og miljøkomiteen foreslått nye nasjonale tiltak, blant annet innlemmelse av vindkraft i plan- og bygningsloven (pbl.), samt økt skattelegging.

Mer spesifikt er det fra 1. juli 2022 innført produksjonsskatt på 1 øre per produserte kWh. Videre ble det sommer 2022 lagt frem forslag om ytterligere endringer i skatteregimet knyttet til landbasert vindkraft (heretter: vindkraft), herunder innføring av grunnrenteskatt. I tillegg til endringer i nasjonal vindkraftpolitikk, aktualiseres spørsmålet om vindkraft også som følge av internasjonale endringer i energipolitikken. Fra å primært være et industri- og klimapolitisk argument, er vindkraft i 2022 i stor grad også et sikkerhetspolitisk – og et økonomisk virkemiddel. I sum utgjør dette betydelige endringer, både direkte (endrede rammebetingelser) og mer indirekte (endret samfunnskontekst).

Det er imidlertid uklart i hvilken grad, og hvordan, disse endringene påvirker holdninger til vindkraftutbygging blant lokale myndigheter (politiske og administrativ ledelse i kommunene). Et sentralt spørsmål er hvordan disse (heretter: kommunen) vurderer vindkraft under nåværende situasjon og betingelser, og i hvilken grad disse endringene svarer til kommunenes forventninger og behov. I dette prosjektet ønsker vi følgelig å belyse kommunenes holdninger og perspektiver på vindkraftdebatten. Prosjektet ønsker å belyse følgende tre hovedtema:

1. Kommunenes vurderinger og oppfattelser av kraftsituasjonen – både mer generelt og lokalt,
2. Kommunenes opplevelse av vindkraft/vindkraftutbygging i egen kommune og hvordan denne har påvirket holdninger og oppfattelser, og til sist,
3. Kommunenes perspektiver på ulike typer kompensasjonsordninger.

Datagrunnlaget for prosjektet er 11 semi-strukturerte intervjuer gjennomført med politisk og administrativ ledelse i syv kommuner i Agder. Flere områder i Agder er pekt ut som gode områder for vindkraftutbygging samtidig som det på flere steder er planer om mulige kraftkrevende industrietableringer, eksempelvis Morrow batterifabrikk ved Arendal. Samtidig har utbyggingsplanene vært preget av omfattende debatt og til tider et høyt konfliktnivå. På bakgrunn av dette, benyttes berørte kommuner i Agder som utgangspunkt i studien. Samtlige kommuner har tidligere vært gjennom prosesser knyttet til vindkraftutbygging, og en kommune har per i dag vindkraftanlegg i egen kommune. Intervjuene er gjennomført i juni, august, september og oktober 2022. Det er i tillegg sendt oppfølgingsspørsmål knyttet til forslag om innføring av grunnrenteskatt. I den forbindelse er det også foretatt ett tilleggsintervju med en representant for en interesseorganisasjon knyttet til vindkraftkommuner. Studien suppleres med sekundærdata, fortrinnsvis medieoppslag og en gjennomgang av sentrale styringsdokumenter.

Studien viser at kommunene har behov for langsiktige og forutsigbare løsninger, både når det gjelder prosessen rundt utbygging og når det gjelder økonomisk kompensasjon. Utbyggingsprosesser hittil har fremstått som kompliserte, ugjennomsiktige og uavklarte, og flere kommuner har erfaringer med forventninger ikke blir innfridd i tilstrekkelig grad. Dette har skapt en generell usikkerhet, og dels mistillit, både mot systemet, aktører og utfall på sikt. Studien tyder på at naturinngrepet er et sentralt hensyn og at der naturinngrepet (enkeltstående eller samlet) oppleves som uforholdsmessig stort, vokser det i større grad frem mer prinsipiell motstand. I de

tilfeller hvor det i tillegg har vært en opplevelse av en mangelfull prosess, har dette bidratt til å ytterligere sementere motstanden.

Det er stor enighet blant informantene om at nyere tiltak i større grad legger til rette for forbedret lokal forankring (gjennom innlemmelse i pbl.) og økt kompensasjon (gjennom skattepakken). Dermed vil disse tiltakene også kunne bidra til at kommunene i større grad anser vindkraft som legitimt. Det må imidlertid legges til rette for gode prosesser og direkte beslutningsmyndighet i prosjektene, samt langsiktige og rimelige økonomiske avtaler. Hovedutfordringene knyttet til innlemmelse i pbl. synes å være potensialet for økt lokal konflikt og tilsvarende belastning for lokalpolitikere som følge av «eneansvar» for utbygging. Det trekkes også dels frem at det er behov for bedre kompetanse og ekspertise på planlegging av slike store utviklingsprosjekt i kommunene. Hovedutfordringen knyttet til skattepakken er kompleksiteten og påfølgende usikkerhet knyttet til reell gevinst.

En ytre faktor som også i noe grad påvirker holdninger, er den generelle samfunnskonteksten, herunder energisituasjonen i Norge og verden for øvrig. Dette som bakteppe vil kunne nyansere en fornyet diskusjon rundt vindkraft i noe grad.

Oppsummering, hovedfunn:

- Det er mindre sannsynlig at økonomisk kompensasjon, herunder også endringer i skatteregimet, vil føre til vesentlig endringer i sosial aksept i kommuner der det er en forholdsvis sterk (politisk) forankring av mer «prinsipiell» motstand.
- Det er mer sannsynlig at kommuner som innehar et mer pragmatisk standpunkt vil kunne åpne for utbygging dersom rammebetingelsene tilrettelegger for dette.
- Naturinngrepet, forstått som total arealbelastning, er en hovedårsak til motstand. Økonomisk kompensasjon vil kun i begrenset grad være et effektivt virkemiddel dersom naturinngrepet oppfattes som *for* stort.
- Det eksisterer en (subjektiv) smertegrense med hensyn til det totale omfanget av naturinngrep i kommunen.
- Kommuner ønsker tidlig involvering i utbyggingsprosesser. Det er variasjon med hensyn til grad av involvering, henholdsvis hva dette bør innebære.
- Tillitt til prosess og utfall kan moderere motstand. Tillitt relateres til troverdighet, åpenhet og forutsigbarhet.
- Store konflikter innad i lokalsamfunn er belastende for små kommuner. Slike konflikter assosieres ofte med utbyggingsprosjekter kan dermed sannsynligvis bidra til å øke motstanden også blant den kommunale ledelsen.
- Erfaringer med vannkraft er ledende for forventningene til vindkraft.
- Kompetanse og ressurser kan være en utfordringer for kommunene. Dette bidrar sannsynligvis også til at kommuner i større grad kan oppleve avmakt og mangel på kontroll.

# 1. Innledning

## 1.1. Bakgrunn

Nasjonal ramme utpekte i 2019 43 områder i Norge som egnet for vindkraft (NVE 2019a). Som følge av dette pågikk det en rekke initiativ til utbygging flere steder i Norge. Parallelt vokste det frem en omfattende motstand som raskt dominerte vindkraftkraftdebatten i Norge. Dette førte til stans i konsesjonsbehandling våren 2019 samtidig som det ga utslag i flere lokalvalg høsten 2019.

I 2022 aktualiseres spørsmålet om vindkraft som følge av nye utviklinger i vindkraftpolitikken både nasjonalt og internasjonalt. Fra nasjonalt hold er det lansert ulike tiltak som skal bedre rammevilkårene for vertskommuner og sikre at en større andel av verdiskapningen tilfaller berørte lokalsamfunn. Det er spesielt tre tiltak som er sentrale:

- Forslag til innlemmelse av planlegging og bygging av vindkraftverk i plan – og bygningsloven (pbl.) (Regjeringen 2023; jf. også Ståvi m. fl. 2022).
- Forslag til innføring av grunnrenteskatt på landbasert vindkraft (Regjeringen 2022a)
- Innføring av produksjonsavgift på 1 øre pr kWh produksjon fra 1.juli 2022 (Regjeringen 2022b)

Også internasjonalt skjer det endringer. Fornyet konflikt mellom Russland og vesten utløser en internasjonal energikrise. Denne konflikten synliggjør både energiens funksjon som sikkerhetspolitisk virkemiddel og avdekker samtidig Europas sårbarhet knyttet til avhengighet av russisk gass. Som følge av dette intensiverer EU sin strategi om å redusere bruk av russisk energi og øke ambisjoner for grønn omstilling i Europa (REPowerEU). På samme tid viser en ny FN-rapport (UN 2022) at den globale oppvarmingen vil kunne ligge rundt 2,5 grader i år 2100 og at de nasjonale utslippsmålene dermed ikke er tilstrekkelig til å nå de internasjonale klimamålene. Klimakrisen kommer blant annet også til uttrykk gjennom ekstreme temperaturer og omfattende tørke i Europa sommeren 2022 (Toreti m. fl. 2022). Også i Norge har det i 2021/22 vært det tørreste året på 20 år på Sør- og Østlandet (NVE 2022f). Dette har ført til at vannmagasinene har vært lavere enn normalt. I kombinasjon har dette medvirket til historisk høye strømpriser, spesielt i Sør-Norge (NVE 2022e). Vindkraft trekkes av flere frem som en del av løsningen på energiutfordringene man står ovenfor (Hjellen m. fl 2022; OED 2022). Samtidig vil vindkraft skape nye utfordringer, eksempelvis knyttet til naturinngrep og påfølgende konsekvenser for naturmangfold og landskap. Det diskuteres også hvorvidt vindkraft på land faktisk er et effektivt virkemiddel på effektutfordringene (Buvik m. fl 2022).

Den overordnede samfunnskonteksten i 2022 er dermed betydelig annerledes enn den var i 2019. Fra å primært være et industri- og klimapolitisk argument, er vindkraft i 2022 i stor grad også et sikkerhetspolitisk – og et økonomisk virkemiddel. Man kan anta at dette i noe grad kan påvirke de generelle holdningene til vindkraft. Mens tall fra Norsk Medborgerpanel viste en liten økning i motstand i 2021 (Gregersen 2022), viser nye tall fra CICERO – Senter for klimaforskning at 39 prosent nå sier «ja» til vindkraft mot 33 prosent for ett år siden. Disse tallene viser også den mest negative

gruppen, de som angir «helt uenig» til utbygging har falt fra 24 til 20 prosent (forskning.no 2022, PDF; Nyhus 2022)<sup>1</sup>. Dette kan tyde på en generell endring i opinionen i retning av økt sosial aksept.

Det er imidlertid uklart i hvilken grad dette også gjelder kommuner som har eller har hatt pågående utbyggingsprosjekt. Mediebildet høsten 2022 tyder på en forestående ny vindkraftdebatt, blant annet i Agder (Reite 2022). Dette kan reaktivere konfliktlinjer mellom økt politisk press for utbygging av fornybar energi, og kommuners behov av selvråderett og ivaretagelse naturverdier (Engen 2022; Gjersvold 2022; Waarøe m.fl. 2022). Et sentralt spørsmål er hvordan kommunene vurderer vindkraft under nåværende situasjon og betingelser, og i hvilken grad disse nye tiltakene svarer til kommunenes forventninger og behov. Denne rapporten bidrar til å utvide kunnskapsgrunnlaget ved å undersøke kommuners erfaringer knyttet til vindkraftutbygging samt belyse kommunenes prioriteringer og behov.

Prosjektet er finansiert av Norwegian Wind Energy Association (NORWEA) og utført av Norwegian Research Centre (NORCE) i perioden april–desember 2022.

## 1.2. Problemstillinger

Sosial aksept og motstand knyttet til vindkraft er dynamisk og endrer seg over tid. Norsk vindkraftpolitikk har gjennomgått ulike faser de siste 30 årene og man har sett tilsvarende svingninger i den offentlige opinionen (Vasstrøm og Lysgård 2020). Energiutviklingen i Norge påvirkes av store strukturelle endringer i politikken, samt sammenvevingen ulike samfunnskriser, som eksempelvis forsyningssikkerhet, energi- og klimakrise. Markante endringer i rammebetingelser og planprosesser for vindkraft, samt framskrivninger av kraftbehov, aktualiserer behovet for forskning på kommunenes perspektiver og holdning til vindkraft. Det er særskilt behov for mer innsikt i hvordan faktiske beslutningstakere i kommunene, det vil si politisk -og administrativ ledelse, vurderer vindkraftutbygging under nye betingelser og endret samfunnskontekst.

Prosjektet er følgelig strukturert rundt tre hovedtema: for det første kartlegges kommunenes oppfatninger av energibehovet lokalt/regionalt og eventuelt nasjonalt. Hensikten med dette er å få økt kunnskap om hvordan kommunene opplever energisituasjonen generelt, og hvilken rolle kommunene mener det lokale forvaltningsnivået bør inneha. For det andre undersøker prosjektet hvilke faktorer som er mest fremtredende når det gjelder holdninger til vindkraftutbygging. Til sist tematiseres kompensasjonsordninger.

---

<sup>1</sup> Det bemerkes at tallene det viser til generelle trender, ikke opinion i berørte kommuner mer spesifikt.



Tabell 1 viser sammenhengen mellom forskningsspørsmålene og det analytiske rammeverket.

**Tabell 1. Forskningsspørsmål med analytiske kategorier**

Forskingsspørsmål	Spesifisering og analytisk rammeverk
Hvordan forstås behovet for energi og vindkraftutbygging blant berørte kommuner i Agder?	Perspektiver på energibehovet lokalt, regionalt og eventuelt nasjonalt.
Hvilke faktorer påvirker holdninger til vindkraftutbygging i Agder?	Fire hovedkategorier: materielle faktorer, immaterielle faktorer, prosessuelle faktorer, fordelingsfaktorer
Hvordan forstås kompensasjonsordninger blant berørte kommuner i Agder?	Tre hovedkategorier: økonomiske -, sosiale- og miljømessige kompensasjonsordninger

### 1.3. Data og metode

Datagrunnlaget for dette prosjektet er i hovedsak kvalitative forskningsintervju med politisk og administrativ ledelse i syv kommuner i Agder (utvalget). En av de syv kommunene har vindkraftanlegg, mens resterende seks kommuner har vært gjennom prosesser knyttet til utbygging, uten at dette per dags dato har resultert i faktisk utbygging. Det ble totalt foretatt 11 intervjuer, hvorav åtte av informantene tilhørte politisk ledelse og tre tilhørte administrativ ledelse. I tillegg ble det sendt oppfølgingsspørsmål knyttet til forslag om skattepakke (grunnrenteskatt), samt foretatt ett tilleggsintervju med en representant fra en interesseorganisasjon knyttet til vindkraft i norske kommuner. Felles for kommunene som er inkludert i studien er at samtlige har vært gjennom forholdsvis omfattende og ofte svært konfliktfylte prosesser knyttet til vindkraftutbygging. De vil dermed gi nyttig innsikt i utfordringer og muligheter knyttet til planprosesser. Kommunene har et ulikt utgangspunkt både når det gjelder økonomisk situasjon, erfaringer med vindkraft samt omfang av planlagte vindparksanlegg. Dette påvirker forståelsen og opplevelsen av prosessene knyttet til vindkraftutbygging. Likevel er det enkelte fellestrekk som påpekes på tvers av kommunene. Studien suppleres også med sekundærdata, fortrinnsvis medieoppslag. Det er i tillegg foretatt en gjennomgang av sentrale nasjonale styringsdokumenter.

Et kvalitativt forskningsdesign er hensiktsmessig i denne sammenhengen ettersom det gir et omfattende innblikk i erfaringer, oppfatninger og holdninger i ulike kommuner. Gjennom dette vil man kunne belyse nyansene som skjuler seg bak generelle trender, preferanser og tilbøyeligheter. Prosjektet skiller seg ut ved å studere faktiske beslutningstakere i kommunene (politisk og administrativ ledelse). Et sentralt bidrag er dermed ny kunnskap om hvordan kommunal ledelse vurderer ulike hensyn mot hverandre samt hva som er utslagsgivende faktorer når det gjelder oppfatninger om vindkraftutbygging i egen kommune. Utvalget vil dermed gi viktig kunnskap om hvordan prosessene knyttet til vindkraft ble oppfattet og håndtert av politisk og administrativ ledelse. I tillegg vil de kunne formidle et godt bilde av generelle oppfatninger i lokalsamfunnet.

Rapporten har blitt til i en periode med betydelige nasjonale og internasjonale endringer. Tre intervjuer ble gjennomført i juni 2022, før forslag om grunnrenteskatt og innføring av produksjonsavgift, mens resterende ble gjennomført i perioden august–oktober 2022. Grunnet endringer fra nasjonalt hold, fortrinnsvis forslag om innføring av grunnrenteskatt, ble det sendt oppfølgingsspørsmål til informanter fra politisk ledelse i kommunene (åtte totalt). Vi fikk

tilbakemelding fra to av disse. Det ble av den grunn i tillegg foretatt et oppfølgingsintervju med en representant for en interesseorganisasjon knyttet til vindkraftkommuner. Denne informanten var ikke del av det opprinnelige utvalget, men ble intervjuet på bakgrunn av sin kjennskap til skattepakken og kommuners synspunkter.

Datatilgangen har til dels vært utfordrende. I utgangspunktet var det tiltenkt rundt tre respondenter i fem ulike case kommuner (mellom 10–15 intervjuer til sammen). Respondenter ble kontaktet via personlig e-post og ved behov også via telefon. Grunnet manglende respons eller mulighet til å stille til intervju, ble utvalget utvidet til å inkludere ytterligere to kommuner. Dette resulterte i totalt 11 intervjuer. Varigheten på intervjuene var rundt 45 minutter. Seks av intervjuene ble fortatt på Teams, tre ble gjennomført fysisk i kommunene mens to ble gjennomført på telefon. Samtlige intervjuer er transkribert og analysert. Av personvern hensyn gis det ikke ytterligere detaljer knyttet til informantene. Detaljer som kan knytte enkeltindivider til spesifikke kommuner er dermed også utelatt i tekst.

Det er viktig å understreke at datamaterialet er begrenset og at funnene dermed ikke kan generaliseres. Det antydes hvor det er bred enighet, mens andre observasjoner vil dels basere seg på uttalelser til enkelte av respondentene. Funnene som trekkes frem må derfor tolkes med forsiktighet og innenfor de rammene som er nevnt. Videre må det bemerkes at prosjektet omhandler synspunkt og perspektiv blant kommunal toppledelse (politisk og administrativ), og ikke innbyggere som sådan. Selv om man kan anta at ledelsen, spesielt politisk ledelse, i noe grad vil gjenspeile holdninger blant befolkningen, bør man være varsom med å trekke bredere konklusjoner av denne typen.

## 1.4. Struktur

Denne rapporten er strukturert som følger: kapittel 2 redegjør for bakgrunnen, kunnskapsstatus og det analytiske rammeverket som anvendes i prosjektet. Bakgrunnen omhandler utvikling av nasjonal vindkraftpolitikk fra 1998 og frem til i dag (2.1). Hovedfokus er den nasjonale konteksten, men situasjonen i Agder blir også tematisert. Kapittelet diskuterer deretter drivere for sosial aksept og motstand og skisserer det analytiske rammeverket som benyttes for å gruppere funn fra studien (2.2). Kapittel 3–6 rapporterer funn fra studien: kapittel 3 omhandler tidligere erfaringer med vindkraftutbygging. Dette kapittelet er inndelt i tre underoverskrifter, henholdsvis utgangspunkt og bakgrunn (3.1), erfaringer knyttet til kontekstuelle faktorer (3.2) og sist, erfaringer knyttet til prosessuelle faktorer (3.3). Kapittel 4 redegjør dernest for oppfattelser og holdninger til vindkraft blant kommunene på Agder. Hovedfokus for dette kapittelet er å kartlegge for ulike påvirkningsfaktorer. Kapittelet følger strukturen til det analytiske rammeverket og er dermed inndelt etter materielle faktorer (4.1), immaterielle faktorer (4.2), prosessuelle faktorer (4.3) og forvaltnings- og fordelingsmessige faktorer (4.4). Kapittel 5 handler først om kommunenes synspunkter på generelle kompensasjonsordninger (økonomiske, sosiale og miljømessige). Deretter diskuteres forslag til ny skattepakke mer konkret (fortrinnsvis produksjonsavgift og grunnrenteskatt). Her suppleres funn fra studien også med sekundærdata (medieoppslag) for å gi et mer helhetlig bilde på oppfattelser i Agder. Kapittel 6 presenterer kommunenes synspunkt på fremtiden og veien videre for vindkraftutbygging i Agder. Kapittel 7 drøfter det samlede inntrykket og setter de ulike funnene inn i en bredere sammenheng. Rapporten avsluttes med en kort konklusjon og oppsummering i kapittel 8.

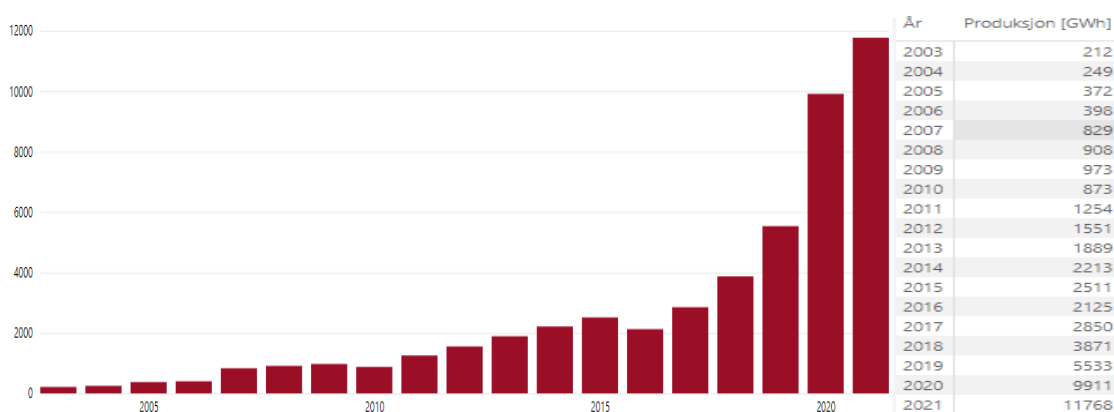
## 2. Bakgrunn og kunnskapsstatus

Hensikten med dette kapittelet er beskrive bakgrunn og kunnskapsstatus per i dag, samt redegjøre for det analytiske rammeverket som benyttes for å analysere funnene. Kapittelet består av to delkapitler. Først beskrives norsk vindkraftutbygging og politikktutvikling fra 1998 og frem til i dag (2.1). Dernext skisseres kunnskapsstatus for norsk samfunnsvitenskapelig vindkraftforskning. Avslutningsvis presenteres det analytiske rammeverket (2.2)

### 2.1. Utviklingstrekk på nasjonalt nivå 1998–2022

Frem til 2016 forløp utviklingen i norsk vindkraftutbygging forholdsvis sakte sammenlignet med øvrige Europeiske land. Dette skyldtes i hovedsak underutviklet og lite lønnsom teknologi, samt langsomme konsesjons- og planprosesser (Blindheim 2013). Mellom 2016 og 2020 økte produksjonen av vindkraft fra rundt 2,4 TWh i 2016 til ca. 13,5 TWh i 2020. Dette tilsvarer til rundt 10 prosent av norsk energiproduksjon. I denne perioden skjedde det samtidig en rask teknologisk utvikling av vindturbiner, noe som resulterte i en kraftig økning av turbinenes størrelse, høyde og kapasitet. Mens turbinene installert i perioden 2010–2015 hadde en kapasitet på rundt 2,5 MW, har nyere turbiner en kapasitet på mellom 5–6 MW. Denne utviklingen har økt lønnsomheten i vindkraftutbyggingen, og vindkraft anses som en av de mest kost-effektive energiutbyggingsformer i dag (Meld.st. 28, 2020). 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. Eierandelen av utenlandsk eide selskaper er i dag rundt 58 prosent (Meld. St. 28, 2020).

**Figur 1. Produksjon pr. år (GWh)**



Kilde: NVE, 2022a

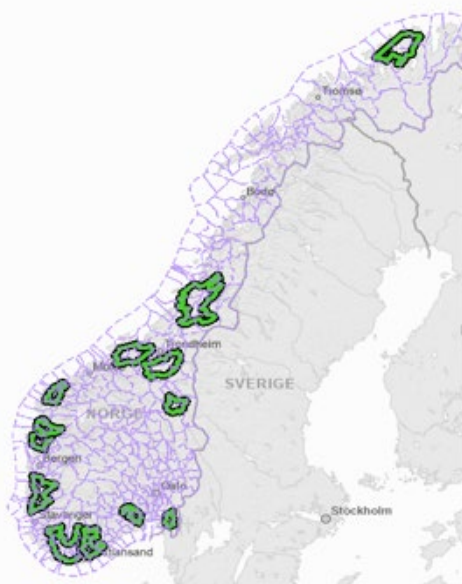
Vindkraft nevnes første gang i St Meld. 29 (1998–1999) hvor det ble fremmet en målsetning om utbygging av 3 TWh før 2010. På bakgrunn av meldingen og Energiutvalgets anbefalinger (NOU 1998:11) ble det i 2000–2011 etablert en investeringsstøtteordning for vindkraft. For å skape mer helhetlig og langsiktig utbygging og planlegging av vindkraft ble det i 2004 etablert tematiske konfliktvurderinger på nasjonalt nivå med Miljødirektoratet, Riksantikvaren, Forsvaret og Reindriftsforvaltningen. I tillegg utarbeidet Miljødepartementet (MD) og Olje- og Energidepartementet (OED) i 2007 «Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg» (Miljøverndepartementet 2007). I 2008 ble energiplanlegging unntatt plan- og

bygningsloven (pbl.). Energiutbygging ble da sentralisert til statlig konsesjonsmyndighet (NVE) og behandlet gjennom energiloven (se også Wiig m. fl. 2019).

Rundt 2009 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); Meld. St. 13 (2014–2015)). Gjennom EUs fornybardirektiv fra 2009 (Europalov 2009) var Norge i tillegg forpliktet til å øke sin fornybarandel til 67,5 prosent innen 2020. Klimameldingen (St. Meld 21(2011–2012)) pekte også på økt fornybar energi, og særlig vindkraft, som sentrale virkemidler for å innfri internasjonale forpliktelser. I 2011 ble Lov om Elsertifikater (Elsertifikatloven 2011) vedtatt med formål om å bidra til økt produksjon av fornybar energi<sup>2</sup>. Gjennom elsertifikatordningen forpliktet Norge seg til å subsidiere 13,2 TWh fornybarenergi produksjon.

I 2016 ble Melding St. 25 *Med kraft til endring – Energipolitikken mot 2030* presentert – som utpekte vindkraft som en viktig del av Norges fornybare energisammensetning. Det ble her uttrykt ønske om å styrke den langsiktige utviklingen av norsk vindeenergi. Meldingen initierte også en nasjonal ramme for vindkraft som hadde som mål å skape mer effektive og forutsigbare prosesser. Formålet med nasjonal ramme var todelt: i) [E]t oppdatert kunnskapsgrunnlag for landbasert vindkraft, og ii) [F]orslag til egnede områder for lokalisering av vindkraft på land [...] (OED 2017). Vindkraftutbyggingen økte markant fra 2016–2019 og det ble forespeilet ytterligere 20–40 TWh frem mot 2040 (NVE 2019b). Det ble i denne perioden også etablert flere lokale og nasjonale protestbevegelser, som eksempelvis «La Naturen Leve» og «Motvind», og en rekke miljø- og friluftslivsorganisasjoner tok avstand fra vindkraftutbygging.

**Figur 2. NVE nasjonal ramme for vindkraft** Nasjonal ramme ble ferdigstilt og presentert i april 2019.



Kilde: NVE, 2022

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. I høringen til nasjonal ramme kom det over 5000 innspill som utløste kraftig debatt både om innhold og konklusjoner. Flere kommuner innførte samtidig prinsippvedtak mot vindkraftutbygging. Norwegian Wind Energy Association (NORWEA) og Zero Emission Resource Organization (ZERO) anga i sin høringsuttalelse at kartet over mest egnede områder ikke bør følges videre, men at kunnskapsgrunnlaget var et bra utgangspunkt for videre konsesjonsprosesser. Prosessen rundt nasjonal ramme pågikk parallelt med den hittil største

utbyggingen av vindkraftverk i Norge – i Trøndelag og Rogaland. I løpet av 2018 ble det stadig større nasjonal oppmerksomhet rundt vindkraft. I 2019 ble det alene publisert over 2400 artikler i

<sup>2</sup> «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 strømregningen» (OED, 2015, s. 10)

riks- og regionalpresse knyttet til vindkraft. Debatten førte til at OED tilslutt trakk tilbake nasjonal ramme i oktober 2019.

Den første meldingen til Stortinget om vindkraft på land kom i 2019 og varslet endringer i konsesjonsprosessene (Meld. St. 28 (2019–2020)). Den ble beskrevet som en «historisk innstramming» av vindkraft politikken og konsesjonsbehandlingen i Norge. Meldingen fremmet syv hovedpunkter for endringer i konsesjonsprosessene:

- 1) Bedre lokal og regional forankring, med fokus på at NVE skulle ha en forbedret dialog med lokale aktører og særlig vertskommunen;
- 2) Et skjerpet tidsforløp for konsesjonsbehandling for å unngå lange prosesser og forlengelse av utbyggingsfrister;
- 3) Færre endringer i prosjektet gjennom tydeligere konsesjonsvilkår (for å unngå store endringer i visuell utforming fra konsesjon til utbygging);
- 4) Bedre koordinering mellom kraftproduksjon- og nett;
- 5) Strengere krav til utredninger og sterkere vektlegging av virkninger for landskap og miljø, samfunn og lokalbefolkning, samt at berørte parter i større grad skal involveres i prosessen;
- 6) Styrket grunnlag for samfunnsøkonomiske vurderinger for å sikre bedre faglige vurderinger og transparente prosesser; og
- 7) Bedre involvering av reindriften for å sikre det samiske folkets rettigheter.

I 2020 leverte NVE en rapport til OED om tiltak for å bedre konsesjonsprosessene for vindkraft (Bjerkestrand m. fl. 2020). Rapportens formål var å identifisere tiltak som kunne bidra til økt tillit til konsesjonsprosessen og myndigheter, økt effektivitet og forutsigbarhet, samt redusere konflikter (ibid s. 30–31). I 2021 kom Stortingsmeldingen *Energi til Arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiresurser* (Meld. St 36 (2020–2021)). I denne meldingen ble energi i langt større grad koblet til industri og arbeidsplasser og fremtidig utvikling av velferdsstaten. Vindkraft ble fortsatt fremstilt som en viktig energikilde fremover og det ble fremholdt at regjeringen skal fortsette å legge til rette for lønnsom utvikling av vindkraft. Støre-regjerings styringsdokument Hurdalplattformen fra 2021 åpnet for å "*tillate utbygging av vindkraft på steder der det er gode vindforhold og lokal aksept*" (Regjeringen 2021: 27). Regjeringen kom også med en tilleggs melding til forrige regjerings energimelding. Denne fokuserte på energikrisen i Europa, den nasjonale forsyningsikkerheten og et stabilt prisnivå for innbyggere og industri. Utbygging av vindkraft på land i kommuner som ønsker dette var en av flere tiltak for å styrke forsyningsikkerheten (Meld. St. 11 (2021–2022)).

I innstillingen fra energi- og miljøkomiteen (Innst. 101 S (2020–2021); Innst. 446 S, (2022)), ble det gjort flere tilrådninger om vindkraft. For det første ble regjeringen bedt om å innlemme vindkraft i pbl. Dernest ble det bedt om å se både på kommunale inntekter, samt betingelser for mindre vindkraft installasjoner og vindkraft på eksisterende industriområder. I juli 2022 ble det innført en ny produksjonsavgift på 1 øre per produsert kWh for vindkraft på land. Avgiften betales til staten og deles deretter ut til vertskommunene (Meld. St. 4 (2021–2022)). Innlemming av vindkraft utbygging i pbl. er pr i dag fortsatt ikke på plass (men se Regjeringen 2023).

Energisituasjonen både i Europa og Norge har endret seg betraktelig, spesielt det siste året. Forsyningsikkerheten i Norge har vært under press blant annet som følge av lave vannmagasiner, økende elektrifisering, økte energipriser i Europa og manglene gassforsyning som følge av krig. I april 2022 adresserte olje og energiminister Terje Aasland disse utfordringene i en pressemelding. Her understreket han behovet for økt utbygging av vindkraft på land: «*[E]n nødvendig gjenåpning*

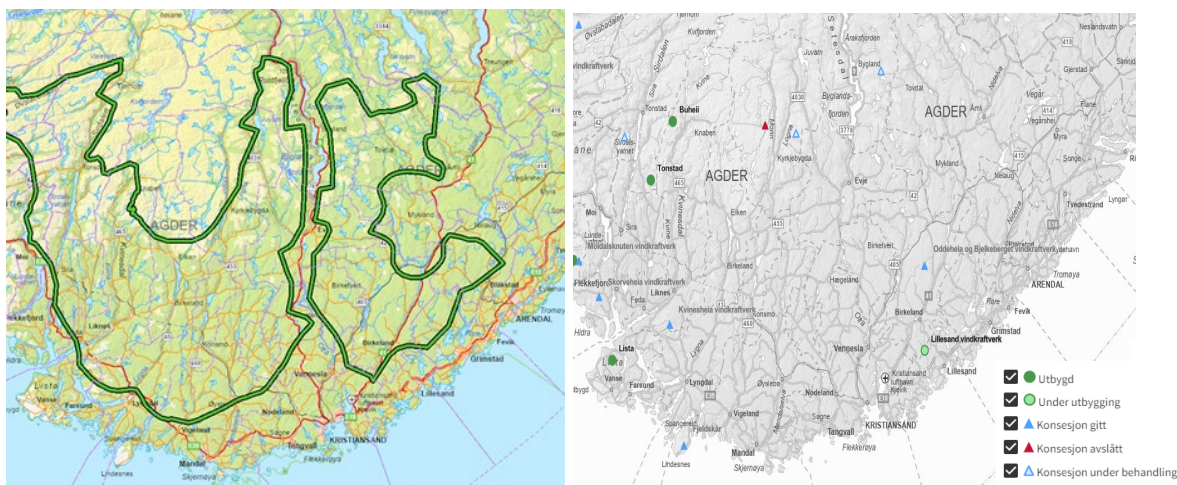
for vindkraft» (OED 2022). I pressemeldingen påpekes det at man i umiddelbar fremtid er avhengig av økt vindkraftutbygging på land. Sammen med endringene i nasjonal vindkraftpolitikk, understreker denne pressemeldingen også en sterk politisk vilje til å bygge ut vindkraft i kommuner som ønsker dette.

Det utarbeides nye rammebetingelser for vindkraft utvikling i Norge. Dette er dels knyttet til fordelingsmessige faktorer (eksempelvis skatt) og dels til prosessuelle faktorer (eksempelvis kommunens formelle rolle i planprosesser). I tillegg er det satt ned en energikommisjon som skal vurdere energimarkeder i endring, energiutvikling, kraftproduksjon og forbruk, og interessemotsetninger (regjeringen 2022c). Kommisjonen skal ha sine anbefalinger klare til 1. februar 2023.

### Landbasert vindkraft i Agder

Nasjonal ramme utpekte flere områder i Agder har områder egnet for vindkraft (figur 3). Det er hittil bygd ut tre vindkraftverk i Agderfylkene de siste 15 årene: Farsund (Lista vindpark, produksjonsstart 2012), Sirdal (Tonstad vindpark, produksjonsstart 2020) og Kvinesdal (Buheii vindpark, produksjonsstart 2021). Flere andre kommuner har hatt søknader om vindkraftverk – noen av disse er avslått mens andre fremdeles er under behandling. Enkelte steder foreligger konsesjon, men utbygging er ikke påbegynt grunnet overskredet tidsfrist og manglende godkjenning av dispensasjon om utsettelse (figur 3).

**Figur 3. Nasjonal ramme (2019) og status på vindkraftverk i Agder (2022)**

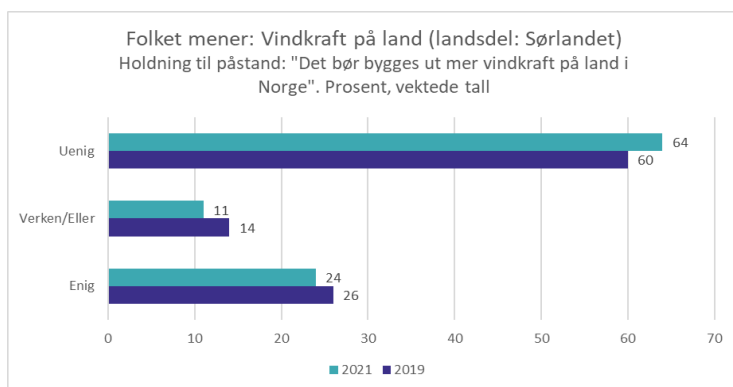


Kilde: NVE 2022b; NVE 2022c

Agder er samtidig en av de områder som mobiliserte sterkest motstand mot nasjonal ramme i 2019. Tall fra norsk medborgerpanel (Universitetet i Bergen 2022) viser at 60 prosent av befolkningen på Sørlandet var uenig i utbygging av vindkraft i 2019. Dette tallet økte til 64 prosent i 2021 (figur 4). Samtlige kommuner i daværende Aust – og Vest-Agder som ble berørt av utbyggingsplanene til NVE i 2019, ga tydelig uttrykk for motstand i høringsvarene som ble sendt inn i forbindelse med nasjonal ramme. Flere ordførere i Agder underskrev også protestbrev til OED og gjennomførte prinsippvedtak i egne kommuner mot vindkraftutbygging (Vasstrøm og Lysgård 2021). Politikere i Kristiansand, Søgne og Sogndalen argumenterte blant annet med at vindkraft ville være i konflikt med fritidsinteressene til innbyggere, mens politikere i Kvinesdal mente at kommunen alt hadde avgitt nok areal til vind – og kraftutbygging. Det ble også påpekt behov for klimatiltak som er mindre

arealkrevende, blant annet av politikere i Hægebostad kommune (E24/NTB 2019). I høringsuttalelsen fra Fylkesmannen i Agder (nå: Statsforvalteren i Agder) påpekes det at den samlede belastningen på Agdernaturen allerede er svært stor og at nasjonal ramme burde tatt større hensyn til risikoen for reduksjon av biologisk mangfold samt lokale og regionale friluftslivsinteresser. Det blir følgelig foreslått en reduksjon på åtte områder i Agder (Statsforvalteren i Agder 2019).

**Figur 4. Holdninger til vindkraft på Sørlandet, 2019 og 2021**



Kilde: Gregersen og Tvinnereim (2019); Gregersen (2022)

I 2022 aktualiseres igjen spørsmålet om vindkraft også i Agder (Engen 2022; Haugen 2022). I Agder har blant annet planer om batteri- og hydrogenfabrikker samt økende strømpriser gitt en ny dimensjon til den offentlige debatten om behovet for mer fornybar energi. I Birkenes kommune vedtok kommunestyret eksemplvis i mars 2022 at de ikke ønsket vindkraft med daværende betingelser. Endringer i nasjonal vindkraftpolitikk har imidlertid ført til at det i høst ble sendt brev til kommunen der syv politikere ber om at vindkraftsaken gjenopptas. Dette er nok til at det etter kommuneloven blir ny behandling (Reite 2022). I blant annet Bygland, Åseral og Evje og Hornnes kommune kan det også igjen komme debatter om hvorvidt man skal tillate bygging av større vindparker. Regionalt er det i Agder Fylkeskommune vedtatt at det skal utarbeides en ny energistrategi. Hensikten med dette er et oppdatert kunnskapsgrunnlag for politisk beslutninger, der strategien skal gi retning for energi og energibruk, utnyttelse av fornybar energi, energiutbygging og aktuelle energikilder fremover (Agder fylkeskommune 2022a, se også Agder fylkeskommune 2022b).

## 2.2. Kunnskapsstatus og analytisk rammeverk

Vindkraftutbygging har skapt store konflikter (Ellis og Ferraro 2016; Szarka m. fl. 2012), også i Norge. Konflikten kan forstås som dilemma mellom målsetningen om økt fornybar energi, behovet for industrietablering og verdiskapning på en side og hensynet til blant annet naturmangfold og lokalsamfunn på den andre. I tillegg påvirkes prosessen i stor grad av politiske strømminger og protestbevegelser i befolkningen. Vindkraftutbygging er dermed en svært omfattende og dynamisk prosess som involverer ulike aktører på ulike styringsnivå (Leiren m. fl. 2020). Fra et offentlig forvaltningsperspektiv kan konflikter som oppstår rundt utbygging av infrastruktur forstås som policy-konflikter (You m. fl. 2022). Slike konflikter kan forekomme mellom ulike aktører og på ulike styringsnivå. Dette gjør forvaltningsprosesser knyttet til vindkraftutbygging svært komplekse. For å belyse beslutningstakeres vurdering av vindkraftutbygging i egen kommune, trekker denne studien

på litteratur om sosial aksept og motstand. Denne litteraturen belyser hva som former holdninger til vindkraft mer generelt (individuelle påvirkningsfaktorer).

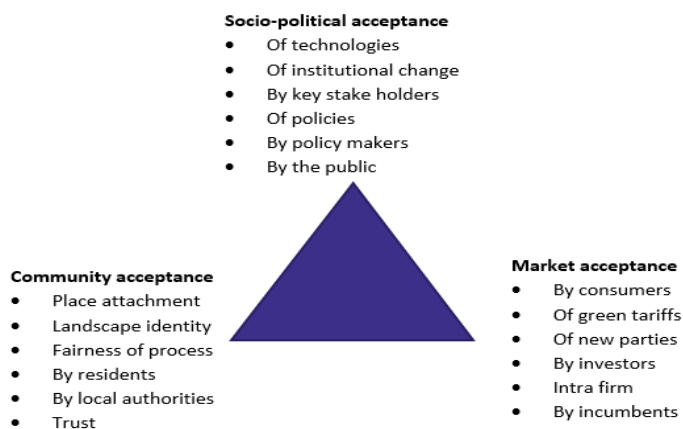
### 2.2.1. Sosial aksept og motstand: hvilke faktorer påvirker holdninger til vindkraft?

Det er en stor litteratur på konflikter knyttet til energiinfrastruktur (heretter: infrastruktur). For å beskrive holdninger knyttet til vindkraft, benyttes ofte begrepene «sosial aksept» og «motstand». Disse begrepene betegner to motstridende synspunkt. Sosial aksept blir forstått som en situasjon der innbyggere er enten likegyldige, eller – i beste fall – støttende til utbyggingsprosjekter (Cohen m. fl. 2014). Motsatt, blir motstanden karakterisert av negative holdninger og aktive protester mot utbyggingsprosjekter (Krohn og Damborg 1999). Langer m. fl (2017) graderer aksept og mostand langs en skala med syv forskjellige nivåer: (i) aktiv opposisjon, (ii) motstand, (iii) uavklart mening, (iv) likegyldighet, (v) toleranse, (vi) aksept under visse forutsetninger og til sist, (vii) entusiastisk involvering. I tråd med definisjonen av Cohen m. fl (2014) nevnt over, kan man grovt sett kategorisere verdi (i)–(iii) som motstand, mens verdier (iv)–(vii) kan forstås som sosial aksept.

Mostand i lokalsamfunn blir ofte omtalt som en «*not in my back yard*» (NIMBY) – effekt (Wolsink 2000). Dette begrepet viser til en situasjon der et tiltak i utgangspunktet fremstår som allment akseptert med der berørte innbyggere likevel motsetter seg utbyggingsprosjekter på bakgrunn av negative konsekvenser i deres umiddelbare nærområde, eksempelvis støy, forurensning eller inngrep i naturområder. Denne type motstand bygger i stor grad på en forståelse av motstand som et rent lokalt fenomen og settes ofte opp mot høy grad av generell sosial aksept ellers i befolkningen (Wolsink 2000). Implisitt hevder NIMBY-litteraturen dermed at motstanden ikke hadde vært såpass fremtredende dersom vindkraftanlegget ikke hadde vært prosjektert i den enkelte motstanders nærområde. Denne forståelsen har imidlertid blitt kritisert for å være en forenklet fremstilling av motstand (Aitken 2009) (se også avsnitt om holdninger under).

Mens litteraturen som omhandler motstand setter søkelys på hvilke faktorer som påvirker holdninger negativt, fokuserer sosial aksept teori på faktorer som påvirker aksept av infrastrukturutbygging. Wüstenhagen m. fl. (2007) foreslår å studere sosial aksept utfra et triangel med tre nivåer: sosiopolitisk aksept, markedsaksept og samfunnsaksept.

**Figur 5. Tre dimensjoner av sosial aksept av fornybar energi**



Kilde: Wüstenhagen m. fl. 2007



Sosipolitisk aksept er det øverste nivået og viser til den generelle viljen blant ulike aktører i samfunnet til å tilrettelegge for de to nederste nivåene: markedsaksept, som omhandler kapital, investeringer og innovasjon, og samfunnsaksept, som omhandler hvordan utbygging blir forstått og akseptert av (berørte) samfunn. Sovacool og Ratan (2012) argumenterer videre for at aksept på alle tre nivåer i triangelet er betinget av ni faktorer (tre på hvert nivå): institusjonell kapasitet, politisk forpliktelse og tilrettelagt ramme- og lovverk for *sosipolitisk aksept*; konkurransedyktige produksjonskostnader, mekanismer for god informasjonsflyt og tilgang til finansiering for *markedsaksept*; og til sist, lokalt eierskap, involvering og medvirkning og positive eksterne virkninger for *samfunnsaksept*. Dette gjenspeiles også i stor grad i en studie av Leiren m. fl. (2020) som peker på følgende seks faktorer som avgjørende for samfunnsaksept: egenskaper ved utbyggingsprosjektet (størrelse, synlighet, øvrig infrastruktur), konsekvenser for natur og miljø (naturinngrep, biologisk mangfold), konsekvenser for lokalsamfunnet (helseeffekt, livskvalitet), økonomiske konsekvenser (direkte og indirekte gjennom både verdiskapning og tap av inntekt, oppfatninger av fordeling), kontekstuelle faktorer (nasjonale og internasjonal energisituasjon, styring og forvaltning, medvirkning) og individuelle trekk (verdier, stedstilhørighet, mediebilde, politisk klima).

Samfunnsvitenskapelig forskning på utbygging av vindkraft i Norge har kun i begrenset grad adressert sosial aksept og motstand blant kommunale politikere og administrativ ledelse. Noen få studier (Rygg 2012; Solli 2010b) har undersøkt holdninger til vindkraftutvikling i lokalsamfunn. Thygesen og Agarwal (2014) peker på at norsk vindkraftutvikling har manglet en tydelig sammenhengene politikk på tvers av energi, miljø og samfunn, og at det bør stilles bedre krav til involvering av ulike interessenter i prosessen. Videre argumenteres det for at mangelen på åpenhet og deltakelse skaper mistillit til myndighetene blant aktører i vindkraft prosesser i Norge. Disse perspektivene gjør seg også gjeldende i en studie av Saglie m. fl. (2020) som studerte kommunenes forståelse av *fairness* (rettferdighet) både med hensyn til prosesser for, og resultater av, vindkraftutbyggingen. I sistnevnte studie konkluderer forfatterne også med at betydningen av opplevd rettferdighet henger sammen med utfall (kompensasjon sett i forhold til belastningen), spesielt *relativ* rettferdighet (i hvilken grad kompensasjonen for vindkraft oppleves rettferdig i forhold til sammenlignbare energikilder). I en studie om formell og uformell beslutningsmyndighet i vindkraft utbygging viser Inderberg m. fl. (2019) at selv om uformell praksis involverer kommunen, gir energiloven de sentraliserte sektormyndighetene avgjørende beslutningsmyndighet. Denne praksisen utfordrer åpenheten og forutsigbarheten i konsesjonsprosessen. Vasstrøm og Lysgård (2021) har videre sett på hvilke aktører og interesser som har påvirket norsk vindkraft politikk siden 1998 og hvilke aktørers perspektiver som har vært mindre adressert frem til 2020. De påpeker at politikken frem til 2019 i liten grad har tatt hensyn til prosessuell og fordelingsmessig rettferdighet i vindkraftutvikling.

Oppsummert er sosial aksept og motstand kompleks og må sees i sammenheng med institusjonelle og kontekstuelle faktorer (Aakre m. fl. 2018; Ellis m. fl. 2016; Langer m. fl. 2018; Leiren m. fl. 2018). Basert på litteraturgjennomgangen over kan faktorer som påvirker sosial aksept og motstand til vindkraft deles inn i fire hovedkategorier: materielle, immaterielle, fordelingsmessige og prosessuelle faktorer:

**Materielle faktorer**, i tråd med NIMBY-perspektivet, kan handle om hvordan en vindkraftutbygging påvirker natur og arter, landskapet, visuelle/lys endringer, eiendomspriser og støy. (Leiren m. fl. 2020).

Det er spesielt naturinngrep og konsekvensene for biologisk mangfold som trekkes frem (Sonnberger og Rudat 2017; Söderholm m. fl. 2007). Studier viser at det er sammenheng mellom frykt for negative konsekvenser for landskap og biologisk mangfold og motstand til utbygging (Ek og Persson 2014; Meyerhoff m. fl. 2009). Dette kan omhandle konsekvenser for uberørt natur og friluftsområder, samt konsekvenser for dyre- og planteliv. Ek og Persson (2014) finner eksempelvis at det er økt motstand dersom vindkraftanlegget er planlagt i friluftslivsområder enn dersom det er planlagt i nærheten av boligområder. På samme vis kan klimahensyn og behovet for grønn kraft fremsettes som argument for vindkraft og dermed bidra til å øke sosial aksept. Leiren m. fl. (2020) påpeker at slike vurderinger av naturinngrep og klimahensyn også kan fungere som vikarierende motiv for de reelle årsakene til aksept/motstand og at de derfor må suppleres med ekspertvurderinger. Enkelte studier viser også at oppfattet helserisiko kan bidra til å skape motstand, eksempelvis gjennom støy/lavfrekvent lyd og forurensning (Langer m. fl. 2018; Sonnberger og Rudat 2017). Knopper og Ollsons (2011) litteraturgjennomgang viser imidlertid ingen sammenheng mellom nærhet til vindturbiner og fysisk helse. Oppfattet risiko og/eller nedsatt helse kan likevel påvirke holdninger negativt.

**Immaterielle faktorer** omhandler hvordan vindkraftutbygging oppleves å påvirke stedets egenverdi, identitet og attraktivitet.

Stedstilørighet beskriver den emosjonelle tilknytningen til et bestemt område. Vindkraftutbygging har ofte store konsekvenser for naturen, noe som kommer i konflikt med oppfattet stedsidentitet. Studier viser negativ sammenheng mellom sosial aksept og stedstilknytning, og at dette er særskilt fremtredende i områder som blir oppfattet som spesielt vakre og verneverdige (Sonnberger og Rudat 2017).

**Fordelingsmessige faktorer** viser til fordeling av byrder og goder påvirker også aksept av vindkraft utbygging litteraturen. Utformingen av skattesystemer, eierskapsmodeller og kompensasjonsordninger kan ha stor innflytelse på forståelser og holdninger til vindkraft for ulike aktører i et lokalsamfunn.

Det er bred enighet om at direkte økonomisk kompensasjon er en av de mest betydningsfulle faktorene for sosial aksept (Ek og Persson 2014; Hyland og Bertsch 2018). Mer spesifikt handler sosial aksept gjennom økonomisk kompensasjon om hvorvidt berørte parter opplever kompensasjonen som rettferdig (Leiren m. fl. 2020; Sonnberger og Rudat 2017) også sett i forhold til sammenlignbare strukturer eller installasjoner (Saglie m. fl. 2020). Videre, kan økonomisk kompensasjon også omhandle indirekte kompensasjon som eksempelvis tilgjengeliggjøring av kraften til lokalbefolkningen (Liebe m. fl. 2017), eller etablering av arbeidsplasser (Bergmann m. fl. 2006). Enkelte studier viser en positiv sammenheng mellom lokalt eierskap til vindkraft og sosial aksept (Leiren m. fl. 2020; Liebe m. fl. 2010; Warren og MacFayden 2010). Hyland og Bertsch (2018) finner eksempelvis at fordeler for fellesskapet gjennom lokalt eierskap er assosiert med mindre motstand. Dette sammenfaller med studier som viser at befolkningen er mer positiv til vindkraft dersom kraften er tilgjengeliggjøres for lokalsamfunnet fremfor å bli eksportert (Brennan m. fl. 2017; Liebe m. fl. 2017). Tilsvarende, viser studier at det er en negativ sammenheng mellom sosial aksept og eierskap gjennom multinasjonale selskaper uten tilknytning til området (Leiren m. fl. 2020; Sonnberger og Rudat 2017). Et annet funn i litteraturen er at sosial aksept kan avta dersom befolkningen opplever at utbyggingen har nådd et metningspunkt (Leiren m. fl. 2020).

**Prosessuelle faktorer** ses i den internasjonale litteraturen som et avgjørende element. Det handler om tillitt til aktører, prosedyrer og prosess, og hvilke muligheter man har – eller opplever å ha – til å delta og påvirke prosessen og utformingen av utbyggingen (Ellis og Ferraro 2016; Langer m. fl. 2018).

En overordnet faktor i denne kategorien er tillitt. Litteraturen viser at det er sammenheng mellom hvorvidt prosessen oppfattes som rettferdig og tillitsvekkende (opplevd prosess) og utviklingen av sosial aksept og motstand (Langer m. fl. 2018). På lignende vis mener Wolsink (2000) at motstand også kan være et uttrykk for mistenksomhet ovenfor utbygger eller misnøye med utbyggingsprosessen fremfor selve vindkraftanlegget. Atkin (2009) viser mer spesifikt til at prosesser som er preget av lite medvirkning og innflytelse ofte oppleves som negative og bidrar til å skape mistillit til sentrale aktører. Tilsvarende mener Sonnberger og Ruddat (2017) at tillitt til beslutningstakere er av stor betydning, spesielt ettersom berørte parter ofte ikke har erfaring eller kompetanse med utbygging, og dermed er avhengige av informasjon fra en tredjepart. Disse peker på at enkelte studier viser en sammenheng mellom høy grad av tillitt til beslutningstakere (utbyggere, stat) og sosial aksept. Krohn og Damborg (1999) har også pekt på at manglende informasjonsflyt mellom innbyggere og utbygger kan føre til uro. Dette støttes av Sonnberger og Ruddat (2017) som hevder at (opplevelsen av) transparente og rettferdige prosesser er avgjørende for å redusere motstand. Videre hevder disse også at tydelig kommunikasjon av fordeler og ulemper ved utbygging, bidrar til å redusere motstand og at manglende involvering av lokalbefolkningen kan vippe enkelte over fra «likegyldige» eller «uavklart holdning» til «aktiv opposent» og «motstander». Et annet argument som fremsettes i litteraturen er at motstanden reduseres dersom innbyggere involveres i lokaliseringen (av vindkraftanlegg) i tillegg til selve planleggingen (Leiren m. fl. 2020; Söderholm 2007; Wolsink 2007). Prosessuelle faktorer er også nært knyttet til styringsstrukturer, herunder lovverk – og rammeverk for vindkraftutbygging.

I tillegg til disse fire faktorene vil den bredere samfunnskonteksten (kontekstuelle faktorer) bidra til å forme sosial aksept og motstand (Leiren m. fl. 2020). Dette kan omfatte energisituasjonen, protestbevegelser, diskurser og politisk klima.

**Tabell 2. Fire faktorer for sosial aksept av fornybar energi, oppsummering**

Faktorer	Indikatorer
Materielle faktorer og verdier	Antall/form på turbiner, tekniske inngrep og avstand Natur, økosystemer og arts mangfold, (kultur-) landskap Støy og visuelle inntrykk Økonomisk (areal og byggings-) verdi
Immaterielle faktorer og verdier	Stedsverdi, stedstilhørighet og identitet Kulturhistorie Erfaringer og opplevelser/emosjoner Forestillinger om fortid, nåtid og fremtid
Prosessuelle faktorer	Deltakelse i prosessen, myndighet/avmakt (Mis-)tillit til aktører Kunnskapsgrunnlag, ekspert – og lokalkunnskap Utbygger/eierskap
Fordelings – og forvaltningsmessige faktorer	Rettferdighet og selvråderett Skatt, utbyggingsavtaler Lokaløkonomiske ringvirkninger og arbeidsplasser (positive og negative)

### 2.2.2. Kompensasjonstiltak

Det har i de senere årene har det vært et økende fokus på ulike former for *kompensasjonstiltak* til berørte lokalsamfunn utover indirekte fordeler som eksempelvis økt sysselsetting og lokal omsetning (Kerr m. fl. 2017). Dersom slike tiltak ansees som tilstrekkelig effektive i å balansere negative effekter vil dette kunne moderere motstand og øke sannsynlighet for sosial aksept i lokalsamfunnet (Walker m. fl. 2014). I litteraturen pekes det imidlertid på at en forutsetning her er at kompensasjonstiltaket oppfattes som et velment bidrag og ikke som et forsøk på å «kjøpe» seg aksept (Aitken 2010; Cass m. fl. 2010). I tillegg vil oppfattelsen av kompensasjonstiltak avhenge av blant annet lokal kontekst og situasjon. Kerr m.fl. (2017: 202) skiller mellom «definitoriske» (*definitional*) og «diskursive» (*discursive*) debatter om kompensasjonstiltak. Førstnevnte omhandler ulike typer kompensasjonstiltak og «best practice» mens sistnevnte utforsker ulike betydninger og motivasjoner for slike tiltak. I dette prosjektet er det primære fokuset ulike typer kompensasjonstiltak og kan dermed innordnes under den «definitoriske» debatten.

### 3. Erfaringer med landbasert vindkraft i Agder

Dette kapitlet redegjør for erfaringer med vindkraftutbygging i kommunene. Kapitlet er strukturert rundt tre hoveddeler: først redegjøres det kort for kommunenes utgangspunkt og bakgrunn. Hensikten med dette er å belyse enkelte trekk ved kommunene og hvordan de skiller seg fra hverandre. Underkapittel 3.2 omhandler såkalte «kontekstuelle faktorer». Med det menes det bredere samfunnskonteksten som debatten var en del av. Her er det spesielt motstand og protestbevegelser som trekkes frem grunnet deres påvirkning og dominans i debatten. Underkapittel 3.3 redegjør for erfaringer med selve utbyggingsprosessen og daværende rammebetingelser knyttet til vindkraftutbygging.

#### 3.1. Utgangspunkt og bakgrunn

Kommunene skiller seg fra hverandre på flere områder. For det første er det økonomiske utgangspunktet ulikt. Finansiell situasjon trekkes imidlertid ikke frem i særlig stor grad, men det er likevel verdt å merke seg at finansielle forutsetninger blir nevnt som mulig utslagsgivende faktor blant enkelte av informantene. Spesifikt blir det blant annet påpekt av en informant fra en kommune med forholdsvis god økonomi at kommunen ikke er avhengig av inntekter fra vindkraft og dermed i større grad kan tillate seg å motsette seg dette. Et lignende argument fremsettes for øvrig i en nyere artikkel i VG (Engen 2022) der ordføreren i Åseral viser til store inntekter som følge av vannkraft:

---

*«Jeg støtter de andre ordførerne i at skatteinntektene er for lave. Samtidig vil det ikke ha så stor betydning for oss i Åseral, som har store inntekter fra vannkraft»*

Ordfører i Åseral, Inger Lise Stulien (AP), i en kommentar til VG 27. august 2022

---

Videre er det i kommunene ulik grad av kompetanse på vindkraft og tilknyttede prosesser. Flere av kommunene trekker imidlertid på erfaringer knyttet til vannkraft. En av kommunene har i tillegg erfaring med etablering av vindkraftanlegg. Prosesser knyttet til vindkraftutbygging startet på ulike tidspunkt i kommunene. I et mindretall av kommunene kan slike prosesser spores mer enn 10 år tilbake, mens det i andre først ble aktuelt i de senere årene. I noen kommuner strakte prosessene seg over flere år, mens de i andre ble avsluttet forholdsvis raskt. Det er ikke mulig å trekke noen direkte observasjoner basert på varighet av prosessene.

Felles for samtlige kommuner er imidlertid at ingen av dem i utgangspunktet var prinsipielt mot vindkraft som teknologi. Dette understrekes jevnt over av samtlige informanter. Med andre ord viser de i denne studien til ulike fordringer knyttet til vindkraftutbygging i egen kommune, men er ikke motstandere av vindkraft som sådan. Dette er i tråd med blant annet Wolsink (2000) som viser at motstand ofte er knyttet til trekk ved prosessen mer enn selve vindturbinene. Flere av informantene fra politisk ledelse påpeker også at de selv ikke hadde påfallende sterke synspunkt for eller mot vindkraft, men at de i heller forsøkte å belyse saken fra flere perspektiv. Informanter fra administrativ ledelse angir at de forholder seg til vedtak fattet av kommunal ledelse uten innblanding av personlige synspunkt. Flere av informantene uttrykker videre at kommunen tidligere var positive til vindkraft i egen kommune. Prosessene i Agder ble imidlertid påbegynt før den nasjonale motstanden mot vindkraft økte kraftig i 2019. Et annet fellestrekk for kommunene – i tråd

med landet forøvrig – er at vindkraftutbygging ble til en svært politisert sak i kjølevannet nasjonal ramme. Som følge av dette opplevde samtlige kommuner en akselerasjon og intensivering av motstand og konflikt fra rundt 2018.

### 3.2. Erfaringer knyttet til kontekstuelle faktorer

I likhet med resten av landet mobiliserte motstandere mot vindkraft bredt i etterkant av nasjonal ramme. Denne motstanden er en viktig faktor for prosess og utfall, og kan på mange måter ansees som en hovedårsak til at planer om vindkraft i Agder ble midlertidig skrinlagt i 2019. Informantene beskriver motstandsgrupper som sammensatte: vindkraftdebatter i de ulike kommuner tiltrakk seg i noe grad eksterne aktører som ønsket å fremme prinsipiell motstand ved å støtte og engasjere den lokale motstanden. Den lokale motstanden var ikke nødvendigvis av samme prinsipielle karakter. Lokal motstand dreide seg også om konkrete bekymringer om hvordan ulike faktorer knyttet til vindkraftanlegg i kommunene ville påvirke enkeltindivider eller kommunen i sin helhet. Ifølge informantene var majoriteten av motstanden uproblematisk med hensyn til atferd og opptreden. Flere informanter forteller om nyttige og konstruktive møter med vindkraftmotstandere og uttrykker stor forståelse for deres anliggende. Samtidig påpekes det at ytterpunktet av den prinsipielle motstanden ofte opplevdes som destruktiv og vanskelig å forholde seg til. Blant annet vises det til folkemøter som til dels ble dominert av enkelte stemmer som skapte mye unødvendig oppstyr, blant annet omtalt som «*et show*» av en av informantene (informant 4).

En observasjon som tematiseres i intervjuene er at den lokale vindkraftdebatten skiller seg fra en del andre sterkt politiserte saker (som eksempelvis innvandring og klima) ved at den ikke innebærer en klassisk form for «polarisering» der man ser skjerpning av standpunkter på to motstridende sider eller grupperinger i samfunnet. Vindkraftdebatten hittil har vært preget av sterk mobilisering av motstand i samfunnet på en side og enkelte berørte aktører på den andre (utbyggere, grunneiere). Det er dermed ingen sterk konsentrasjon av stemmer i favør vindkraft i lokalsamfunnet og følgelig ingen stor motvekt til motstandsgrupperinger. Disse observasjonene tyder på at posisjoner som innebærer «likegyldighet» eller «uavklart mening» i situasjoner der det er sterke motstandsgrupperinger, ikke nødvendigvis kan ansees som sosial aksept slik det foreslås av Langer m. fl. 2017 ettersom de ikke har reell betydning for utbyggingsprosessene. Imidlertid kan denne gruppen potensielt ha stor betydning nettopp fordi de lettere kan bevege seg mot den ene eller andre retningen på sosial aksept–motstands-skalaen. Denne «likegyldighets»-effekten gjenspeiles i noe grad også i lokalpolitikken der det var få eller ingen politiske partier som aktivt tok et standpunkt for vindkraft i kommunen. I enkelte kommuner var det Senterpartiet som var ansett som det mest vindkraft-vennlige partiet, men også her var det delte meninger. Bruk av sosiale medier trekkes også frem som et effektivt virkemiddel blant motstandere.

---

*«[D]et er mye lettere å være mot enn å være for. Det er mye lettere å være steil og hard når du er mot, det er ikke så lett å gå i tog som ja-mann. Man er for vindkraft, men det er liksom ikke det viktigste.» Informant 11*

---

Den nasjonale konteksten for vindkraftutbygging endret seg betraktelig fra prosessene først ble initiert i løpet av det første tiåret på 2000-tallet. Mens flere av informantene fremholder at kommunen i starten åpnet for utbygging, ble samtlige prosjekt stanset i løpet av 2019. Den massive motstanden i landet som helhet førte til at nasjonale myndigheter stanset konsesjonsbehandling av

nye vindkraftverk i april 2019. Senere samme år ga vindkraftdebatten utslag i flere lokalvalg i Agder (Engen 2022). Det er eksempelvis kjent at tradisjonelle Senterparti-ledede kommuner som Åseral og Bygland mistet ordførervervet til fordel for partier som hadde et tydeligere standpunkt mot vindkraft (Arbeiderpartiet). Flere av respondentene uttrykker at vindkraft var den utslagsgivende faktoren i flere av kommunene i Agder. Dette ga motstandere økt politisk slagkraft og kom først og fremst til uttrykk gjennom flere prinsipielle vedtak mot vindkraft i kommunestyrene i Agder. Stans i konsesjonsbehandling i kombinasjon med politisk posisjonering og formalisering av motstand, gjorde at de lokale konfliktene var avtagende ved utgangen av 2019.

### 3.3. Erfaringer knyttet til prosessuelle faktorer og rammebetingelser

---

*«[M]an blir overrasket over hvorfor staten slipper vindkraften ut på det frie markedet uten noe form for medvirkning, styring eller eierskap til det.»*  
Informant 5

---

Det er ulike erfaringer når det gjelder opplevde prosesser knyttet til vindkraftutbygging, men det er et hovedinntrykk at kommunene generelt har opplevd slike prosesser som mangelfulle. Blant disse er det enkelte kommuner som gjennomgående rapporterer som særdeles mangelfulle prosesser, mens majoriteten mener prosessene var mangelfulle i noe grad. Misnøye med prosessene skyldes flere forhold, spesielt trekkes det frem trekk ved selve prosessen (eksempelvis initiering og fremgangsmåte) samt påfølgende konflikter som prosessen førte til.

Det påpekes jevnt over at medvirkning og involvering av kommunene ikke var tilstrekkelig. Implisitt manglet en lokal forankring og bindeledd mellom lokaldemokratiet og utbygger. Det uttrykkes misnøye med at utbyggere ofte henvendte seg direkte til grunneiere uten å informere kommunen om planer for utbygging. Dette førte ofte til hemmelighold og rykter, som igjen resulterte i usikkerhet og mistillit fra kommunens side. Denne kritikken rettes i varierende grad både mot utbygger og statlige myndigheter. Det er bred enighet blant informantene om at rammeverket rundt utbygging var svært mangelfullt og førte til unødvendige misforståelser og uryddige prosesser. Samtidig deler flere en oppfattelse om at utbyggere til dels også burde ha opptrådd ryddigere til tross for at de ikke forelå et formelt rammeverk for å involvere kommunene i starten av prosessen. Dette tolkes i noen grad også som et uttrykk for manglende eller lite forståelse for lokal kontekst og kommunen som planmyndighet. Det er en gjennomgående observasjon at et slikt utgangspunkt – preget av det som betegnes som «dårlige» prosesser – svekker tillitten betydelig og at dette kan være relativt vanskelig å omgjøre i senere prosessforløp. Det fremkommer eksempelvis at kommunen og lokalsamfunnet i større grad stiller spørsmålstejn ved intensjonene til utbygger, også når det gjelder urelaterte prosjekter og initiativ som berører kommunen. Et mindretall av de spurte har opplevd innledende prosesser som tilfredsstillende, men også her bemerkes mange av de samme forholdene som nevnt over. Sammenheng mellom mangelfulle prosesser og svekking av tillitt samsvarer med funn i litteraturen for øvrig (Aitkin 2009; Krohn og Damborg 1999).

Flere av informantene påpeker videre hendelser eller aspekter ved prosessforløpet som førte til ytterligere mistillit. Eksempelvis kan dette dreie seg om løfter (til kommuner og/eller grunneiere) som ikke blir innfridd og opplevelser av å ikke få tilstrekkelig informasjon. I en kommune der prosessene har blitt oppfattet som særdeles mangelfulle, blir utbygger blant annet oppfattet

som en «*ekstern trussel som det er vanskelig å holde kontroll på*» (informant 3). Det henvises i enkelte tilfeller også til konkrete uttalelser fra utbyggere som oppfattes som lite løsningsorienterte. Flere kommuner opplever dermed eksklusjon fra beslutningsprosesser de mener de burde tatt del. Dette kan tolkes som en opplevelse av manglende kontroll i kommunen. Det forekommer imidlertid på ulike måter og i varierende grad blant kommunene. Dette kan også forstås som en konflikt mellom en mer markedsorientert-logikk preget av forhandlinger, privatisering og profitt (private aktører) og en mer offentlig styrings-logikk der åpenhet, involvering og fordeling står sentralt (kommunen). Kommuner synes å ha en grunnleggende forventning til sistnevnte.

---

*«Staten er en premissleverandør for dette. Dette er et nasjonalt anliggende. Det er akkurat det samme som konsesjonsvilkårene for vannkraft, eller offentlig eierselskap for eksempel som vi har i alle kraftselskapene, som sikrer utbyttet direkte tilbake til kommunene. Mens dette har vært det stikk motsatte – det sitter så dypt i de distriktskommunene. Da er vi tilbake til de prinsippene om at eierskap til naturressursene det skal også gi litt utbytte, du skal ha en hånd på rattet. Det har man ikke opplevd. Det har vært en direkte linje mellom private aktører og grunneiere. Det er ikke den norske måten å gjøre dette på – det er ikke den norske modellen.»* Informant 3

---

Det henvises i intervjuene også til tilfeller der kommunen opplever prosessen med utbyggere som konstruktive. Felles for disse ser ut til å være tidlig dialog mellom kommune og utbygger samt at kommunen opplever utbyggere som oppriktige og imøtekommende ovenfor kommunens innspill og behov. Dette samsvarer med øvrig litteratur på feltet som finner sammenheng mellom god informasjonsflyt (åpenhet) og sosial aksept.

---

*«Men det var iallfall utbygger som var på kommunen. Vi opplevde det som en god prosess, de var åpne og ærlige og la frem sine planer.»* Informant 9

---

Et annet fellestrekk i slike tilfeller er at aktuelle vindparkanlegg er forholdsvis begrenset i omfang og planlagt i heller ukontroversielle områder, det vil si områder som eksempelvis allerede er regulert for vannkraft og/eller områder som befinner seg utenfor bebodd område. Dette er for øvrig i tråd med generell litteratur om reformer som finner større sannsynlighet for sosial aksept ved mindre og gradvise endringer sammenlignet med radikal transformasjon (Boon og Verhoest 2018). Sett i sammenheng med funn i litteratur om etablering av energiinfrastruktur (Leiren m. fl. 2020), er det dermed sannsynlig at omfanget og utformingen av selve prosjektet også er av vesentlig betydning. Dette gjenspeiles også i en kommentar gitt til VG (Engen 2022) av ordfører i Bygland:



---

*«Dette er et prosjekt med 90 turbiner over et veldig stort område. Naturinngrepet står ikke i forhold til det kommunen sitter igjen med. Vi vil ikke få tilbake i inntekter til kommunen slik vi har på vannkraft.»*

Ordfører i Bygland, Sigbjørn Aas Fosslund (AP), i en kommentar til VG 27. august 2022

---

Et annen observasjon omhandler sammenhengen mellom utbyggingsprosesser og store konflikter innad i lokalsamfunnet. Slike konflikter oppleves spesielt belastende for små kommuner med tette kontakter. En hovedårsak som trekkes frem er igjen manglende rammeverk rundt initiering av vindkraftutbyggingsprosjekter som medfører ulike tilnærminger, forhandlingsmetoder, informasjonsflyt og avtaler. Her kan det skilles mellom konflikter som oppstår rundt prinsipielle synspunkter på vindkraft og konflikter som oppstår som følge av prosessen. Det er sistnevnte som er mest interessant i denne sammenhengen ettersom førstnevnte i stor grad skyldes mer eksterne faktorer. Hemmelighold og forskjeller mellom avtaleverk, fortrinnsvis økonomisk kompensasjon som gis grunneiere, er opphav til flere av konfliktene som er omtalt i intervjuene. Generelt uttrykker informantene at de er lite informert om innhold og type avtaler som gjøres mellom grunneiere og utbygger. Det er delte meninger med hensyn til hvorvidt det burde være aksept for dette: enkelte av informantene mener kommunene i utgangspunktet *ikke* har rett til, eller behov for, å ha innsyn i avtaler mellom grunneiere og utbygger, mens andre er tydelige på at kommunene bør inkluderes og informeres om slike avtaler. Hovedargument for økt kommunal involvering er prinsippet om åpenhet og transparens samt kommunenes rolle som planmyndighet. Vindkraftutbygging ansees ikke som isolert aktivitet begrenset til utbygger og grunneier, men berører også kommunen på ulike vis. Det er derfor nødvendig at kommunen også her involveres i en tidligere fase. Et annet argument for dette er også er grunneieres eventuelle behov for bistand i forhandlinger. Dette viser til mulig skjevhet i ressurs- og kompetanse mellom utbygger og grunneier. Enkelte av informantene problematiserer denne skjevheten. En annen viktig årsak til at lokal samfunnet påvirkes av hemmelighold rundt slike avtaleverk er knyttet til usikkerheten det skaper for andre berørte grunneiere. Dette dreier seg i stor grad også om ulikhet mellom forskjellige avtaler. Det er en forståelse av at økonomisk kompensasjon til grunneiere frem for alt avhenger av gode forhandlingsstrategier og at dette dermed fører til «vinnere» og «tapere» også blant grunneiere som inngår avtaler.

---

*«Det som jeg så [var at] gjennom dialog med grunneier så klarte man å skape liten splid mellom ja, grunneiere også. Hvis 7 av 8 sa «ja», så sa denne ene «nei» for han visste de kom tilbake. Alle disse partsforhandlingene var unntatt offentlighet, [de var] taushetsbelagt. Det skaper spekulasjoner: 'hvis du har sagt nei tre ganger hvorfor sier du nå ja? Burde jeg også sagt nei i fire omganger også sagt ja?'» Informant 5*

*«Kommunen vil jobbe med utbyggingsavtaler [og fasilitere en arena for berørte grunneiere] slik at grunneiere føler seg litt tryggere. Grunneiere som tok imot det første tilbudet fra utbyggere fikk en mye dårligere avtale enn de som er gode forhandlere som fikk pressa opp prisen. Som kommune skal vi være forsiktig med*

*å gå inn i dette, men jeg synes nok at når store aktører med mye juridisk kompetanse plutselig skal snakke med grunneier Ola Hansen så føler nok [berørte grunneiere] det er greit om kommunen kan fasilitere noe. Vi er ingen part, men vi kan bidra til at det som skjer, skjer innenfor ordna rammer.»*  
Informant 8

---

Dette kommer i tillegg til den underliggende prinsipielle konflikten for/mot vindkraftutbygging. Eksempelvis er det nevnt tilfeller der det oppstår «bitter strid» både innad i familier, mellom naboer og innad i bygdelag som følge av at uenighet om avtaleinngåelse. Det er et hovedinntrykk at slike konflikter er svært belastende for mindre samfunn som i stor grad kjennetegnes av nære og tette relasjoner. Konflikter mellom enkeltindivider kan raskt berøre større segment av lokalsamfunnet. Videre nevnes disse konfliktene ofte i sammenheng med utbyggers rolle i prosessen, noe som tyder på at ansvaret for konfliktene til dels legges på utbyggers opptreden. Det er sannsynlig at slike erfaringer bidrar ytterligere til å svekke tillitten og underbygge oppfattelser om at utbyggere ikke ivaretar lokale verdier og kontekst på en hensiktsmessig måte.

Enkelte informanter uttrykker at de i kommunen ikke har tilstrekkelig erfaring, ressurser og/eller kompetanse på vindkraft, og at dette skaper utfordringer. Det er sannsynlig at dette er en faktor som kan forsterke opplevelsen av å mangle kontrollmekanismer. Noen av kommunene viser til innleid kompetanse som har bistått i forskjellige prosesser knyttet til vindkraft. Relatert til dette nevnes også omfanget av – og behovet for administrative ressurser knyttet til vindkraftutbygging i kommunen.

---

*«Sånn som det er i dag, så vi [i kommunen] sitte å finne på hva vi trenger og da blir det til at det er ekstremt stort spenn mellom de ulike kommunene og avtaler, og hva de sitter igjen med. Det har betydning om du har vært i situasjonen før, eller om nabokommunen har vært i situasjonen før. Jeg prøver jo å si til alle jeg kjenner [som befinner seg i utbyggingsprosesser]: vær så snill å ring meg iallfall, jeg har tråkket litt av løypa opp.»* Informant 10

---

Her er det også verdt å merke seg at manglende kompetanse og ressurser er en del av utfordringsbilde til (enkelte) kommuner. Det kan tenkes at det i noe grad kan føre til økt opplevelse av avmakt og usikkerhet som igjen kan tenkes å bidra til motstand, spesielt dersom tillitten til utbygger er svekket. En observasjon i denne sammenhengen er for øvrig gjennomgående mangel på direkte omtale eller henvisning til fylkeskommunale myndigheter<sup>3</sup> hverken som regional planmyndighet, arealforvaltning og/eller som administrativ støttefunksjon. Der hvor offentlige myndigheter omtales, er det fortrinnsvis NVE eller andre statlige aktører som nevnes direkte.

---

<sup>3</sup> Det bemerkes at det ikke er stilt direkte spørsmål som omhandler fylkeskommunens rolle i intervjuene. Det er imidlertid til dels stilt (oppfølgings)spørsmål som henviser til «statlige myndigheter».

## 4. Holdninger til landbasert vindkraft i Agder

I dette kapitlet presenteres funn knyttet til oppfattelser og holdninger knyttet til landbasert vindkraft. Kapitlet er strukturert etter de fire faktorene skissert i kapittel 2 (se tabell 2): Delkapittel 4.1 omhandler dermed materielle faktorer og verdier, 4.2 immaterielle faktorer og verdier, 4.3 redegjør for prosessuelle faktorer, og sist så omhandler 4.4 fordelingsmessige faktorer.

### 4.1. Materielle faktorer og verdier

Materielle faktorer og verdier omfatter konkrete faktorer knyttet til vindkraftutbygging (se 2.2.1). Her skiller *naturinngrep* seg ut som den største utfordringen. Samtlige informanter opplever naturinngrepet som det mest problematiske ved vindkraftutbygging. Det er ulike sider ved naturinngrepet som trekkes frem, fortrinnsvis belastningen på dyre- og planteliv, samt belastning på øvrig natur gjennom utbygging av infrastruktur. Det er imidlertid ikke en angitt detaljerte konsekvenser for eksempelvis plante – og dyreliv, utover at vindkraftanlegg oppfattes som å ha negative konsekvenser for disse. Slike tap vil være sentrale argument. Som påpekt av Leiren m. fl. (2020) er det samtidig av betydning å innhente ekspertvurderinger av faktisk omfang av tap relatert til vindkraftanlegg.

---

*«[Hovedårsaken til motstanden] er naturinngrepet. Med den tettheten [av turbiner], veier – det sier seg selv at det blir et industriområde. [V]eier i forbindelse med vannkraftutbygging er en ting for de har størrelse som vanlig skogsbilvei. Men disse veiene her [til vindkraftanlegg] er mye større.» Informant 1*

*«[Mye] natur [blir stilt] til rådighet og da begynner vi å snakke om en samlet belastning for alle inngrep som er foretatt, inklusive vannkraft, kraftanlegg og kraftlinjer. Vi var også en kommune som var langt fremme og sa vi ønsker en mer helhetlig plan, vi ønsker at NVE må se alt i sammenheng (...) Vi må ha en samlet plan, og ikke en plan som bare ser dette stykkevis og delt.» Informant 6*

---

En påvirkningsfaktor som bør trekkes frem i denne sammenhengen, er natures rolle i den lokale stedsidentiteten. Dette er et mindre håndfast argument enn eksempelvis betydningen for biologisk mangfold, og kan derfor være vanskeligere å måle eller belegge. Det er likevel viktig å bemerke at natures betydning for lokal identitet synes å spille en rolle. Flere av kommunene har en sterk profilering på natur og friluftsliv, og vindkraft kan dermed true denne grunnleggende forståelsen av egen identitet.

Av dette følger også at naturinngrep må sees i sammenheng med *omfang* av vindparksanleggene, samt det totale omfanget av energiinfrastruktur i kommunen (vind- og vannkraft). Der det er planlagt større vindparksanlegg, er naturinngrepet tilsvarende omfattende. Det er sannsynlig at motstanden i slike tilfeller i større grad vil bygge på omfanget av vindparksanlegget. Blant informanter i kommuner der det er planlagt forholdsvis stort vindparksanlegg eller der kommunen allerede er vertskommune for relativt omfattende energiinfrastruktur, blir naturinngrepet mer inngående tematisert enn blant informanter der planlagte vindkraftanlegg er mer begrenset. I

forbindelse med dette bemerkes og konsekvenser for andre næringer i kommunen, spesielt turisme. Det er en bekymring for at vindparkanlegg vil ha betydelig negativ effekt på turismen (se også punkt 4.2.)

---

*«[J]eg tror mye av motstanden er basert på [størrelsen på] prosjekt(ene). Det er [til dels] så store naturinngrep, og man sitter igjen med så lite [...] Vi skal ikke avvise det bare fordi det heter vindkraft. Men du vil nok ha noen som tenker det er uaktuelt uansett. [...] Så det er nok litt sånn – får vi styring selv, får vi en kompensasjon [...] står ift. inngrep, så tror jeg kanskje at mange ville vært positive til å diskutere det iallfall». Informant 1*

---

Synlighet, visuell påvirkning og støy trekkes i mindre grad frem. Dette henger imidlertid sannsynligvis sammen med at majoriteten av vindparkanleggene som diskuteres i intervjuene ikke er plassert i umiddelbar nærhet av bebyggelse og dermed ikke vil være visuelt påfallende for daglig drift og ferdsel i kommunen. I de få tilfeller der vindkraftturbiner planlagt i synsfeltet til kommunesentrum eller bebodde områder, trekkes dette frem som en årsak til motstanden. Utfra datamaterialet i denne studien er det dermed grunnlag for å anta at visuelle inntrykk og støy ikke er sentrale argument dersom vindparkanleggene er plassert i forholdsvis god avstand fra lokale knutepunkt.

## 4.2. Immaterielle faktorer og verdier

Denne kategorier ønsker å fange opp mer abstrakte årsaker til holdninger til vindkraft, og omhandler dermed i større grad følelsesmessige reaksjoner. Disse kan være vanskelig å identifisere direkte. Som nevnt over er viktig hensyn her er grunnleggende *stedsidentitet* og lokal kontekst. Flere av kommunene er forholdsvis små kommuner som har profilert seg på store naturområder med muligheter for blant annet jakt, landbruk, friluftsliv og turisme. Det uttrykkes bekymring for hvordan vindkraftutbygging vil påvirke disse verdiene – både på kort og lang sikt. Eksempelvis er en konkret bekymring knyttet til en mulig nedgang i turisme som følge av vindkraftanlegg. Dette kan forstås som relatert til stedsidentitet og kulturhistorie. Et annet hensyn som nevnes er langsiktige konsekvenser for kommende generasjoner.

En annen faktor verdt å bemerke er konflikter som vindkraftdebatten har ført med seg til lokalsamfunnet (også omtalt i punkt 3.3.) Dette omfatter konflikter i bred forstand: innad i lokalsamfunnet, mellom grunneiere og i politikken. Den aggregerte effekten er lengre perioder med turbulens og uro i lokalsamfunn som ellers preges av høy grad av forutsigbarhet og stabilitet. Vindkraftutbygging medfører med andre ord en situasjon som avviker betydelig fra normaltilstanden. Dette er eksempel på hvordan vindkraftprosesser kan medføre negative *opplevelser og erfaringer* som sannsynligvis vil ha betydning for holdninger blant beslutningstakere i kommunen. Dette kan også relateres til overordnede perspektiver om det stedsidentitet og fellesskapet i lokalsamfunnet.

Koblinger til utenlandsk eierskap og utenlandsk kapital trekkes frem som svært problematisk av flere informanter. I tillegg til fordelingsmessige implikasjoner og verdiskapning (se punkt 4.4 under) bygger denne type motstand på oppfattelser om at *norsk* natur bør eies og forvaltes av norske eiere. Det er kun et fåtall av informantene som uoppfordret tematiserer offentlig kontra privat eierskap

av vindkraft i Norge. I disse tilfelle er det imidlertid for å fremme oppfattelser av at offentlig eierskap, til dels til og med kommunalt eierskap, av vindkraft vil være mest hensiktsmessig. Hovedanliggende synes likevel å være *nasjonalt* eierskap, mens selve eierskapsformen er sekundært. I det større perspektivet er nasjonal selvråderett dermed også et viktig hensyn.

---

*«Jeg er litt i tvil [om hvorvidt jeg har tillitt til utbygger]. Ofte bygger de ut bare for å selge videre og da kan man mista den kontakten – du får ikke ansvarliggjort de etterpå.» Informant 2*

---

### 4.3. Prosessuelle faktorer

Denne kategorien omhandler trekk ved utbyggingsprosesser og reflekterer dermed også i noe grad utfordringer omtalt under punkt 3.3. Et hovedinntrykk er at medvirkning og tidlig involvering i prosesser er svært viktig for kommuner. Flere av respondentene uttrykker at de ønsker informasjon direkte fra utbygger på et tidlig tidspunkt. Det betegnes jevnt over som uheldig med indirekte informasjonsflyt som eksempelvis gjennom rykter eller kontakt med berørte grunneiere. Til tross for at det på nåværende tidspunkt ikke foreligger et juridisk grunnlag som pålegger utbygger å ta innledende kontakt med kommunen, kan det argumenteres for at dette utfra et en helhetlig vurdering er mest hensiktsmessig. Det konkretiseres imidlertid ikke nøyaktig hvordan kommuner bør kontaktes og involveres i innledende faser av en utbyggingsprosess; hovedfokus blant informantene er i større grad rettet mot at det generelt bør fremkomme slike initiativ fra utbyggers side. Det er sannsynlig at kommuner vil ha ulike behov og kapasitet når det gjelder oppfølging og samarbeid med vindkraftutbyggere, og det er derfor vanskeligere å se for seg et standardisert forløp når det gjelder dette.

Konkrete forslag som nevnes av enkelte informanter er blant annet mulighet for å gi innspill til egnede områder i kommunen *før* dette fastsettes av utbygger, det vil si at utbygger i samråd med kommunen kommer til enighet om hvilke områder som kan avsettes vindkraftutbygging. På denne måten vil kommunen få en «hånd på rattet» og beholde mye av kontrollen over egne naturområder. Dette samsvarer for øvrig med funn av blant annet Söderholm (2007) og Wolsink (2007), som påpeker betydningen av medvirkning i lokaliseringsprosesser.

Vindkraftutbygging oppfattes videre som lite forutsigbart og tidkrevende blant informantene. Denne utfordringen er sammensatt: for det første, er det tilsynelatende uklarheter knyttet til ansvarsforhold på lengre sikt. Dette kan eksempelvis dreie seg om hvem som har ansvar for vedlikehold og/eller avvikling om 20–30 år, både når det gjelder selve vindparken, men også når det gjelder tilknyttet infrastruktur. Videre nevnes det at raske teknologiske fremskritt i kombinasjon med langsomme prosesser kan resultere i premissene for avtalene endres betraktelig fra inngåelse til iverksetting: *«Det er forskjell på om vindturbinene er 130 eller 150 meter»* (informant 6). Med dette antydes det at det endelige resultatet kan avvike fra det som i utgangspunktet blir forespeilet. Dette til tross for at innstramming i konsesjonsprosessen i 2020 i ikke tillater endring i teknologi eller visuell utforming. Det er derfor et hovedinntrykk at det i noen kommuner ikke er tilstrekkelig tillitt til at eventuelle vindparkanlegg utformes og forvaltes i tråd med opprinnelig avtale. Dette skyldes blant annet at betingelser fastlagt av statlige myndigheter utsettes for stadige endringer, både når det gjelder tekniske, prosessuelle og økonomiske rammevilkår.

---

*Staten må bidra til forutsigbarhet innenfor dette. [D]ette er samfunnskontrakter som inngås [...] og da må ikke staten endre spillereglene på det.» Informant 6*

---

Utfra dette er det grunn til å anta at uforutsigbarhet i seg selv kan forsterke manglende tillitt og bidra til økt motstand blant beslutningstakere i kommunene. En faktor som sannsynligvis bidrar ytterligere til dette er mangel på tilstrekkelige administrative ressurser og nødvendig kompetanse i kommunene. Med en slik kompleksitet som utbyggingsprosesser medfører er det uttalt behov for oversikt og kontroll fra kommunenes side. Imidlertid er det sjeldent tilstrekkelige ressurser til dette. På samme måte som involvering og medvirkning kan føre til økt opplevelse av kontroll, er det sannsynlig at bedre oversikt og oppfølging også i noe grad kan føre til dette.

#### 4.4. Fordelings – og forvaltningsmessige faktorer

---

*«I dag er det statlige bestemmelser på at vannkraften skal være eid av det offentlige Norge. Den reguleringen finnes per i dag ikke på vindkraft. Dette betyr at utenlandske industriherrer investerer stort i vindkraft i Norge, for så å føre verdiene ut av Norge, og ikke tilbake til lokalsamfunnet. Jeg tenker at [det er behov for] bedre statlig regulering av vindkraft i Norge som trekker det nærmere vannkraften. [P]å samme måte som man sa at vannkraften i Norge skal tilhøre det norske folket, så skal vinden også tilhøre det norske folket. Det tror jeg faktisk hadde endret hele greia. For da er det et system som sørger for at inntekt går til stat og kommune som igjen går ut til offentlige tjenester og velferd, istedenfor at multimilliardærer skal sitte igjen med hele gevinsten.» Informant 8*

---

Fordelings – og forvaltningsmessige faktorer handler indirekte om rettferdighet og ansvarsfordeling. Sitatet over er illustrativt for flere sentrale observasjoner i denne kategorien. Det mest fremtredende funnet er gjennomgående referanser til vannkraft. Dette gjelder forøvrig prosjektet i sin helhet, men et hovedfunn knytter seg særlig til oppfattelsen av at vannkraft og vindkraft er to sammenlignbare kraftkilder, og at førstnevnte er en vesentlig mer inntektsgivende og bedre regulert kraftkilde for kommunene. Det er med andre ord en forståelse av relativ urettferdighet i vindkraftmodellen sett i forhold til vannkraftmodellen. Dette er i tråd med funn gjort av Saglie m.fl. (2019) som også viser at kommuners forståelse av vindkraft ses i relasjon til vannkraft.

Samtlige kommuner i denne studien er vertskommuner for vannkraftverk («vannkraft-kommuner») og har dermed god kjennskap til disse prosessene. Dette kommer til uttrykk gjennom gjentagende sammenligninger mellom vind- og vannkraft. Det er særlig inntekter og prosesser det vises til i intervjuene, men også eierskap blir ofte tematisert i forbindelse med dette. Når det gjelder de to førstnevnte, er det en utbredt forståelse at vannkraft per dags dato er vesentlig mer lønnsomt ettersom større andel av verdiskapningen tilfaller kommune. Det vises også hyppig til at prosessene rundt vannkraft preges av etablerte rutiner og prosedyrer som skaper forutsigbarhet og kontroll for kommunene. Når det gjelder eierskap, er det først og fremst den nasjonale kontrollen over vannkraften som vektlegges. Det er et hovedinntrykk at majoriteten av respondentene er opptatt av at verdiskapningen skal komme (lokal-) samfunnet til gode, og at det per i dag oppleves som om verdiskapningen knyttet til vindkraft i stor grad blir eksportert. I tillegg til dette påpeker noen av

informantene at staten tar for stor andel av verdiskapningen knyttet til vindkraft. Det er også enkelte av informanter som er svært opptatt av at skatteinntekter (naturressursskatt) må holdes utenfor inntektsutjevningssystemet.

Når det gjelder innlemmelse av planlegging og bygging av vindkraftverk i pbl. tolkes dette som et svært positivt signal av samtlige informanter. Dette oppfattes av flere som om dette tiltaket iallfall i noe grad svarer på utfordringer knyttet til manglende kontroll og råderett, og at dette dermed vil kunne føre til forbedrede prosesser. Samtidig uttrykkes også til dels bekymring for om dette ansvaret også kan tilspisse konflikter i kommunene, og at det blant annet kan skade lokaldemokratiet ved at det vanskeliggjør rekruttering av folkevalgte. I forbindelse med dette er det noen informanter som nevner et eventuelt behov for exit-muligheter for kommunen. Det vil si at staten har myndighet til å overta lokale prosesser ved behov.

---

*«Det er klart at om får vi [vindkraft] inn [i pbl.] så har man sterkere lokale påvirkningsmuligheter. Men mange er opptatt av å minske konfliktnivået og [det vil ikke være tilfellet] dersom vi flytter alt ned på lokalt nivå. Tvert imot: det vil skape mye større konfliktnivå. Vi har en viss motstand i dag, men den [er rettet mot] nasjonale ledelse og vi er satt litt til side som høringspart. Det er egentlig litt behagelig for oss lokalpolitikere. Flyttes mer beslutningsmyndighet til lokalt nivå, vil vi få høyere grad av forsøk på påvirkning som igjen kan skape større konfliktnivå og dels stoppe all utvikling av vindkraft.» Informant 7*

*«[Pbl. gir oss] nå myndigheten til å ta disse beslutningene. Det kan hende at det på sikt burde være en ventil som sier at kommunestyret kan bestemme å frasi seg retten til å fatte endelige beslutninger også setter man det over til OED: 'Vær så god. Det er så lite her, det er smått og det ødelegger så mye for lokalbefolkningen og lokaldemokratiet at vi ønsker at denne saken kan tas av øvre myndigheter.' Det er ingen tvil om at det splitter lokalsamfunn og ødelegger mye. I større kommuner er ikke det så problematisk, men i små kommuner ... det er ikke bare-bare, vi er høringsinstans og likevel [har vi] tilfeller av sjikane [mot lokalpolitikere]. Det er en belastning på små samfunn, men så er det likevel så viktig at vi kan ha den hånden på rattet. Så om man hadde hatt den ventilen, om vi kunne velge det – så tror jeg det hadde vært annerledes.» Informant 10*

*«Konsekvensen av [å innlemme vindkraft i pbl.] vil være mye lokalt engasjement og motstand – og da er nok sånne saker tyngre å få gjennom enn om man har noe form for nasjonal 'overstyring.'» Informant 9*

---

Fordelingsmessige hensyn innad og mellom kommuner blir også trukket frem i flere av intervjuene. Dette dreier seg for det meste om ulikheter i avtaleverk, både mellom kommuner og utbygger, samt mellom grunneiere og utbyggere (se også punkt 3.3). Det er bred enighet om at det er behov for en mer standardisert tilnærming som sikrer større grad av opplevd rettferdighet. Samtidig påpekes det at det i tillegg er behov for et generelt handlingsrom som kan sikre lokale tilpasninger i tråd med varierende kontekster og behov.

## 5. Perspektiver på ulike kompensasjonsordninger

Kompensasjonsordninger er en fordelingsmekanisme som skal sikre økt opplevd rettferdighet knyttet til utbygging av infrastruktur. I denne studien skilles det mellom økonomiske kompensasjonsordninger, sosiale kompensasjonsordninger og miljømessige kompensasjonsordninger (se tabell 2). I dette kapitlet gjennomgås først generelle funn knyttet til disse tre kategoriene, deretter redegjøres det mer inngående for holdninger og synspunkt knyttet til konkrete økonomiske kompensasjonstiltak, henholdsvis innføring av produksjonsskatt og forslag om grunnrenteskatt.

### 5.1. Perspektiver på kompensasjonsordninger generelt

Et er et gjennomgående funn at *økonomisk kompensasjon* er et hovedtema debatten knyttet til landbasert vindkraft i kommunene. Det er enighet om at økonomisk kompensasjon per i dag ikke står i forhold til inngrepet og belastningen for kommunen. Det skilles mellom engangskompensasjon og løpende inntekter, hvorav sistnevnte er mest vektlagt. Et nøkkelbegrep som går igjen i intervjuene er forutsigbarhet, og behovet for tydelig forankring i lovverk eller annet forpliktende regelverk. Det fremgår ikke entydig hvorvidt informantene mener økt økonomisk kompensasjon vil være tilstrekkelig for å endre faktisk standpunkt i kommunen mht. vindkraft, men det er bred enighet om at dersom man skal ha landbasert vindkraft i kommunene, så er det sterkt behov for revidering av dagens kompensasjonsordninger i favør vertskommuner. Dette er en forutsetning for at man i det hele tatt vil ta opp igjen debatten. Det er også bred enighet om at økonomisk kompensasjon fortrinnsvis bør komme i form av utbetalinger til kommunen.

Andre former for økonomiske kompensasjonsordninger, som næringsfond eller reduserte strømpriser, blir mindre vektlagt. Av disse er det imidlertid enkelte av informantene som mener at reduserte strømpriser i noe grad også kan være en aktuell form for kompensasjon. Dette må sees i sammenheng med pågående «strømkrise» kjennetegnet av historisk høye strømpriser.

---

*[Her] føler jo jeg at – hvorfor i alle dager skal vi bygge ut her når vi har energimangel i Norge og det likevel bare skal til utlandet gjennom utenlandskablene? [Men med en strømvtale] så har du plutselig sikret at der kommer strømmen til oss. Jeg tror dette har mye å si for legitimiteten. Det går på det økonomiske og det går på at du føler du eier kraften din. Nordmenn elsker å eie kraften, og [...] om da får en fastpris kan man tenke: 'det betyr at strømmen blir brukt her' [...]» Informant 10*

---

Når det gjelder *miljømessige kompensasjonsordninger* så er det et hovedinntrykk at informantene legger til grunn at naturinngrep alltid skal avbøtes så godt som mulig og at dette bør være en integrert del av utbyggingsavtaler. Flere informanter uttrykker at de har en opplevelse av at det per i dag ikke gjøres gode nok tiltak for dette og utbyggere ikke alltid strekker seg så langt som de kunne ha gjort. Det fremkommer imidlertid ikke konkrete ønsker eller eksempler slike tiltak.

*Sosiale kompensasjonsordninger* er lite vektlagt. Det er få av informantene som åpner for at dette kan være hensiktsmessig, og da i kombinasjon med økonomiske kompensasjonstiltak. Flere av



informantene er derimot heller negative til slike ordninger. Det blir blant annet påpekt at sosiale kompensasjonsordninger ofte omfatter ekstra belastning for kommunene eksempelvis knyttet til drift og vedlikehold av idrettsarena. Dersom kommunene får tilstrekkelig økonomisk kompensasjon, vil de i tillegg selv kunne initierte og utvikle slike tiltak. Dette er i tråd med uttrykte ønsker om selvråderett og styring.

## 5.2. Perspektiver knyttet til produksjonsavgift og grunnrenteskatt

---

*«At vindkraftprodusentene skal gi mer tilbake til samfunnet er det ikke så mange som er uenige i. Dette var noe av hovedinnholdet i kritikken mot vindkraft da debatten raste som verst i 2019. Vi ønsket ikke at utenlandske selskap og fond skulle tjene seg rike på norsk vind. Vi ønsket at verdier fra vindkraft skulle komme lokalsamfunn og det norske samfunn til gode. Nå gjør de det.»*

Ordfører i Evje – og Hornnes, Svein Arne Haugen (AP), kronikk i FVN 22. november 2022

---

Nye forslag om endringer i skatteregimet knyttet til vindkraft omtales ofte som «skattepakke» og omfatter grunnrenteskatt, naturressursskatt og produksjonsavgift. Hensikten med denne skattepakken er å sikre at tilstrekkelig verdier blir tilbakeført til vertskommunene. Denne skattepakken har fått bred støtte. Det er imidlertid uklart i hvilken grad en slik kompensasjonsordning vil føre til mer faktisk utbygging i kommunene. Dette reflekteres også både i mediebildet samt blant informantene i studien. Samlet sett er det to hovedfunn knyttet til foreslått skattepakke:

- Skatteregimet fremstår komplisert og med forbehold som gjør det er vanskelig for kommunene å fastslå faktisk inntekt. Det er også usikkerhet knyttet til forutsigbarheten og langsiktige inntekter.
- Det er forholdsvis stor variasjon mellom kommunene, der enkelte kommuner vil fastholde på prinsippvedtak, mens andre vil kunne åpne for utbygging. Det fremstår videre som om kommuneøkonomi *kan* være en utslagsgivende faktor i denne sammenheng.

For det første fremkommer det, både mediebildet og informantene i studien, bred oppslutning rundt nye tiltak. Det er stor enighet om at kommunene må få økt kompensasjon, og disse nye forslagene tilrettelegger for dette. Samtidig er det hovedinntrykk at kommunene mener kompensasjonen enda kan justeres i favør vertskommunene. Landssammenslutningen for Norske Vindkraftkommuner (LNVK) skriver eksempelvis på sine nettsider at forslaget til nytt skatteregime i utgangspunktet ansees som positivt, men at det enda behov for å sikre at vertskommuner får større andel av verdiskapningen. De foreslår følgelig at vertskommuner bør gis en rett på 10 prosent av samlet grunnrenteskatt (LNVK 2022). Dette bekreftes også av informantene i studien.

---

*Da man la frem denne skattepakken, så er man skriftlig tydelig på at lokalsamfunn som stiller naturressurs til rådighet skal ha sin rettmessige andel av det. Det er mantraet, det står skrevet. Det ble sagt da skattepakken kom, og det ble sagt med statsbudsjettet. Men vi føler ikke at de følger opp det [...] Man blandet sammen begrepene kommunen og kommunene. Den lokale kommunen er noe helt annet enn den generelle kommunen.» Informant 12*

---

Videre omtales skatteregimet som komplisert og vanskelig å navigere i. Eksempelvis nevnes det at det er vanskelig for enkelte kommuner å regne ut faktisk inntekt og at dette skaper usikkerhet blant kommunene. Dette knyttes i noe grad igjen til behovet for kompetanse og ressurser, spesielt i mindre kommuner. Enkelte uttrykkes også skepsis til langsiktig avkastning og holdbarhet. Disse fremholder betydningen av å formalisere slike tiltak ved å nedfelle dem i lovverk, samt sikre reell avkastning på sikt gjennom eksempelvis minimumskrav til produksjon. Det er et hovedinntrykk at kompleksiteten i skatteregimet er en sentral årsak til usikkerheten. Dette kan sees i kombinasjon med tidligere erfaringer der sentrale behov for forutsigbarhet og langsiktighet ikke har blitt tilstrekkelig imøtekommet.

---

*«Per i dag finnes en særavgift som skal fastsettes hvert budsjettår, den er ikke nedfelt i regelverk eller lovverk. Det betyr at med et pennestrøk, eller nok lobbyarbeid fra NORWEA eller andre kraftengasjerte, så kan den bare slettes. Og vips, er den borte. [O]m vi sier ja i dag så kan den være borte om fem år. Da kan lobbyistene ha jobbet så godt at inntekten borte. Det er derfor veldig viktig at inntektene innlemmes i konsesjons – eller lovverket. Per i dag er det ikke godt nok forankra. Nå har vi jo kjempet lenge for produksjonsavgift, men jeg vet at de [NORWEA] vil kunne bruke muligheten til å fjerne produksjonsavgiften når naturressursskatten blir innført» Informant 10*

---

For det andre, er det ulike synspunkter om hvorvidt skatteregimet vil føre til økt utbygging. Dette gjenspeiles både i mediebildet (Haugen 2022; Reite 2022; Tønnesen 2022) samt blant informantene. I Agder har også enkelte kommuner åpnet for ny debatt knyttet til vindkraft.

---

*«Det er forståelig at saken kommer opp igjen på grunn av signalene i statsbudsjettet. Nå vil jeg se saksfremlegget og hvilket utslag det får. Det er viktig at kommunen blir kompensert for ulempene som er der og det har vært mitt standpunkt hele tiden. Nå avventer jeg debatten, men jeg har stor forståelse for at den kommer opp igjen.»*

Ordfører i Birkenes, Gyro Heia (Sp), i en kommentar til FVN, 18. oktober 2022

---

Samtidig som det observeres bred støtte til forslaget, uttrykkes det både i medier og blant informantene tvil om hvorvidt det vil føre til endringer i diskusjonen rundt vindkraft i egen kommune. Dette begrunnes primært med prinsipielle standpunkt både blant politikere og

innbyggere, samt hensynet til den samlede belastningen på kommunen (Tønnesen 2022). Dette samsvarer med øvrige funn i studien som antyder at økonomisk kompensasjon kun vil kunne påvirke holdninger i begrenset grad dersom motstanden er mer prinsipielt forankret, samt at omfanget (den totale belastningen) vil være et viktigere hensyn enn potensiell inntekt.

---

*«[Grunnrenteskatt] har stor innvirkning på synet på vindkraft totalt sett, men kanskje ikke lokalt. Hvis du er motstander av vindkraft i vår kommune, så hjelper det ikke så veldig mye at staten får ekstra inntekter.» Informant 4*

*«Det er nok ulike argumenter for det nei-standpunktet kommunen nå har tatt. For noen er det nok en generell motstand mot vindkraft på land, for andre er det samlede avtrykket i kommunen hva angår fornybar kraft ganske omfattende slik det er nå – og at man ønsker ikke å «ofre» mer natur til slike formål.» Informant 6*

*«Jeg er glad for at det blir et mer rettferdig skattebilde på vindkraft, sammenlignet med vannkraft. Jeg oppfordrer politikerne til å se på det helhetlige bildet. Vi må se på konsekvensene det får på natur og levekår, og helst fokusere på vindkraftutbygging der det er skånsomt og samtidig monner noe i kraftmiksen [...]»*

Ordfører i Flekkefjord, Torbjørn Klugland (FrP), i en kommentar til Avisen Agder 5. oktober 2022

*«Sirdal har allerede en av Norges største vindmøllerparker. Det bør være nok. I tillegg bidrar vi med masse fornybar energi gjennom utbyggingen av Sira- Kvina. Dette dreier seg ikke om økonomi for oss i Sirdal – det dreier seg om naturens tålegrense.»*

Ordfører i Sirdal, Johnny Liland (AP), i en kommentar til Avisen Agder 5. oktober 2022

---

Som nevnt i kapittel 3.1, er det også observasjoner i denne studien som kan tyde på at kommuneøkonomi er en viktig faktor. For kommuner som har store inntekter som følge av eksempelvis vannkraft, vil økonomisk kompensasjon ikke fremstå som et like stort incentiv som for kommuner med mindre økonomisk handlingsrom eller finansielle utfordringer. Samlet sett tyder dermed denne studien på at følgende tre underliggende faktorer som har betydning når det gjelder effekten av skattepakken: kommuneøkonomi, grad av prinsipiell motstand blant innbyggere og politisk ledelse og til sist, samlet belastning på kommunen.

## 6. Veien videre for landbasert vindkraft i Agder

---

*Kommunene har viktig rolle for å sikre at det skal bli mer kraft. Kommunene må ta det ansvaret som faktisk kommer, og ikke bare si 'not in my back yard'. Det nytter ikke noe om alle kommuner sier: 'vi må ha mer kraft, men ikke her'.*  
Informant 10

---

Siden 2019 har kraftsituasjonen endret seg betydelig. Situasjonen i dag er preget av økte spenninger mellom stormaktene og aktiv bruk av energi som sikkerhetspolitisk virkemiddel. Dette har ført til usikkerhet rundt forsyningsikkerhet og økt bevisstheten rundt behovet for kraftproduksjon i Norge og i Europa forøvrig. I Agder har det i tillegg vært stor oppmerksomhet om utbygging av ny kraftkrevende industri. Konteksten i 2022 er dermed svært annerledes enn konteksten i 2019, og det er sannsynlig at dette vil påvirke sosial aksept for vindkraft noe grad. Flere av informantene antar dagens kraftsituasjon *kan* bidra til å påvirke holdninger gitt forbedrede rammebetingelser. Tilsvarende vil mye av motstanden i lokalsamfunnet kunne reduseres, fortrinnsvis motstanden som bygger på mer pragmatiske argument.

Videre er det bred enighet blant informantene om at det fremover vil være et økende behov for produksjon av fornybar energi i Norge. Det er imidlertid delte meninger om hvorvidt landbasert vind i kommunene i Agder bør være en del av løsningen på denne utfordringen. Omtrent halvparten av informantene åpner for landbasert vindkraft i egen kommune under rette betingelser, et mindretall av disse antyder i tillegg at det vil være en nødvendighet dersom man skal kunne imøtekomme fremtidig energibehov.

Samtlige informanter er imidlertid tydelige på at vindkraft kun vil kunne realiseres dersom rammevilkårene utbedres betraktelig. Det omhandler både økte inntekter, men også forbedret prosessforløp. Det kan imidlertid antas at dersom den generelle tillitten til sentrale aktører (utbyggere og statlige myndigheter) og prosesser er tilstrekkelig svekket, vil det i enkelte kommuner krevende å gjenopprette disse relasjonene til tross for forbedret incentivstruktur. Dette samsvarer med funn av blant annet Langer m. fl. (2018) og Wolsink (2000) (se 2.2.1). Et annet hovedinntrykk er at vilkår for vindkraft jevnt over sammenlignes med vannkraftsmodellen og at det ligger en forventning til grunn om at vindkraftproduksjon skal nærme seg denne modellen.

---

*«[V]indkraft kunne potensielt være viktig, både med hensyn til verdiskapning og sysselsetning, samt å sikre det økonomiske fundamentet for oss. Men det forutsetter en tilnærming som gjør at man får folk med seg. Jeg ville jo sagt at man må begynne på nytt [...] [D]er stor motstand mot vindkraft, så det er ikke sånn at dersom de får penger så vil de [nødvendigvis] ha det. [Jeg] tror man måtte hatt en mer balansert tilnærming til utbyggingsområdene. [M]an kan ikke kjøpe alt for penger. Dette er trossalt er kraftkommune i utgangspunktet så det er ikke sånn at vi har akutt pengemangel [...]»* Informant 3

---

Enkelte informanter er tydelige på at vindkraft ikke er aktuelt per dags dato til tross for økte inntekter. Dette skyldes generell motstand samt en opplevelse av at kommunen gjennom sin rolle som vertskommune for vannkraft allerede har bidratt tilstrekkelig til kraftproduksjon og «det grønne skiftet». Her argumenteres det også for at man bør vektlegge en helhetsvurdering av totalbelastningen og planlegge vindkraftverk i mindre belastede kommuner. Flere av informantene mener i tillegg at eksisterende (vann-)kraftverk bør moderniseres og utbygges for å optimalisere produksjon. Det er en forholdsvis utbredt oppfattelse av at dette bør være et prioritert tiltak som i noe grad vil kunne kompensere for vindkraft. Enkelte av informantene viser også til alternative energikilder som havvind og solcellepanel. Videre vises det i disse kommunene ofte til prinsipielle vedtak. Dette funnet følger dermed i stor grad mønsteret omtalt i 5.2.

---

*«Sånn som vi fikk det servert sist så ble det stort sett bare tredd ned over hodet på kommunen, vi følte ikke noe eierskap til dette. Det er klart om det er bedre ordninger, kan det godt være at det blir noen endringer. Men sånn politisk, kan jeg ikke ser at noen ønsker å forandre mening. Jeg vet ikke om de kompensasjonsordningene hjelper. Det er jo dette med å ha de stående i naturen.» Informant 2*

---

Vindkraft er per i dag mindre tematisert i lokalsamfunnene, men de fleste antar at debatten er i ferd med å aktualiseres og at motstandere også vil mobilisere tilsvarende. Det er fra kommunens side ikke ønskelig med ny debatt. Dette begrunnes med påfølgende belastning knyttet til uro og konflikt i lokalsamfunnet. Det uttrykkes også bekymring for at vindkraftdebatten igjen vil dominere lokalvalg og at dette kan ta bort fokus fra andre viktige saker. Det nevnes også utfordringer knyttet til å ha såkalte «en-saks representanter» i kommunestyrene som kun blir valgt på bakgrunn av standpunkt i vindkraftdebatten.

---

*«Det var ingen gode argument [i 2019] og heller ikke kraftmangel. Det store bildet var ikke påtrengende [...] Det har [den siste tiden] vært nevnt av noen [kommunestyre] representanter at vi må ta i bruk vindkraft. Jeg kan ikke si at den totale stemningen har snudd, men [jeg tror] at det nå vil være flere som ser annerledes på det og som er mer positive til det. Ikke minst ligger det nå mer igjen til kommunene [...] Det er den totale energisituasjon som for noen nok vil vippe det.» Informant 9*

---

## 7. Drøfting

Det underliggende spørsmålet i dette prosjektet dreier seg om oppfattelser av, og holdninger til, landbasert vindkraft i kommunene i Agder. Denne studien har hatt som hovedmål å fremskaffe ny kunnskap om beslutningstakere i norske kommuner oppfatter vindkraftdebatten, både basert på tidligere erfaringer samt med hensyn til nye tiltak og endret samfunnskontekst. Dette kapittelet diskuterer funn og trekker ut noen hovedkonklusjoner.

Det kan være hensiktsmessig å skille påvirkningsfaktorer i to bredere kategorier: den første kategorien omhandler kontekstuelle faktorer. Denne viser til den bredere samfunnskonteksten, herunder politisk klima, offentlig opinion og mediebildet og diskursen rundt vindkraft. Dette er faktorer som er vanskeligere å påvirke, men som kan ha omfattende konsekvenser for vindkraftpolitikken. Den andre kategorien omhandler rammebetingelser i bred forstand. Herunder forstås prosess, lov – og rammeverk, verdiskapning samt kompensasjonsordninger. Dette er faktorer som kan påvirkes i stor grad, og som kan bidra til å forsterke eller svekke kontekstuelle faktorer. Disse vil i større grad kunne justeres og designes i henhold til ønsket utfall.

I 2019 sammenfalt en diskurs preget av opprør og motstand med lite tilrettelagte rammebetingelser. Kombinasjonen av dette medførte at det ikke var rom for ytterligere diskusjon av landbasert vindkraft i norske kommuner, til tross for økende behov for fornybar energi. I 2022 er diskursen mildere som følge av blant annet generell energisituasjon i Europa. I tillegg er det gjort betydelige endringer på rammebetingelsene for å sikre reell lokal forankring samt økt økonomisk kompensasjon for kommunene. Det sentrale spørsmålet er i hvilken grad dette er tilstrekkelig for at norske kommuner vil akseptere utbygging i egen kommune.

### *Kontekstuelle faktorer*

Kontekstuelle faktorer i dag legger i større grad til rette for å gjenoppta en diskusjon rundt vindkraft. Denne studien tyder på en økt bevissthet rundt kraft som knapphetsgode, både som følge av klimaendringer, men også som følge av sikkerhetspolitiske endringer. Det er grunnleggende enighet og felles forståelse av denne utfordringen som preger både Norge og resten av verden per i dag. Kommunene skiller seg imidlertid fra hverandre når det gjelder oppfattelse om hvorvidt denne utfordringen kan eller bør løses med vindkraftutbygginger i egen kommune.

Det er ulike logikker som vektlegges blant kommunene. Mens noen legger stor vekt på mer sosioøkonomiske argumenter som inntekt, vekst og næringsliv, viser andre i større grad til mer sosiokulturelle argumenter som eksempelvis naturverdier og stedsidentitet. En måte å forstå dette på kan være langs en prinsipiell-pragmatisk skala, der sistnevnte gruppen vil tendere er mot den prinsipielle delen av skalaen og i større grad vil fastholde ved motstanden uavhengig av kontekst og samfunns- eller egen gevinst. Den andre gruppen representerer en mer dynamisk form for motstand som er mer forberedt på å endre standpunkt i tråd med ulike betingelser og kontekster og dermed bevege seg mer i den pragmatiske retningen. Selv om førstnevnte i utgangspunktet ikke er prinsipielle motstandere av vindkraft som teknologi (se kapittel 3), er motstanden i disse tilfeller ofte mer prinsipielt begrunnet (**«vi ønsker ikke vindkraft i denne kommunen»**). Dette er dermed motstand som bygger på relativt omfattende utbygging av vindkraft *i egen kommune*. Kommuner som fastholder på motstand vil i mindre grad åpne for utbygging, til tross for endrede rammevilkår. En viktig faktor her synes å være at slike standpunkt til dels er sterkt forankret i den politiske ledelsen, spesielt dersom mer prinsipiell motstand (i egen kommune) har vært en fanesak i

valgkampen. Det er sannsynlig at politisk ledelse i slike kommuner i større grad vil motsette seg utbygging ettersom posisjonen deres i stor grad er direkte knyttet til den lokale vindkraftdebatten. Denne studien tyder imidlertid på at mer «prinsipiell» motstand kan modereres noe. Funnene i studien på at omfanget og samlet naturbelastning er det primære hensynet blant denne gruppen, og følgelig vil mindre omfattende vindkraftanlegg kunne være et alternativ i enkelte tilfeller. Økonomisk kompensasjon alene vil i disse tilfeller kun ha begrenset virkning. En annen observasjon i denne forbindelsen er at denne type mer prinsipiell motstand først og fremst ser ut til å vokse frem i kommuner som allerede har omfattende naturinngrep som følge av eksisterende energiinfrastruktur eller i kommuner der det er planlagt omfattende utbygging. Med andre ord, kan dette tyde på at det er sammenheng mellom omfang og holdning.

Motsatt, vil en mer pragmatisk-orientert ledelse i større grad åpne for vindkraftutbygging dersom rammebetingelsene ligger til rette for dette (**«vi ønsker ikke vindkraft i denne kommunen under nåværende betingelser»**). Denne type politisk ledelse har også i mindre grad bygget deres politiske plattform på prinsipiell motstand, men heller fremhevet betydningen av ulike hensyn og dilemma som oppstår som følge av vindkraftutbygging. Hensynet til natur er også her et viktig argument, men i disse kommunene er eksisterende og/eller planlagt energiinfrastruktur i hovedsak mer begrenset enn i kommuner med mer prinsipiell motstand. Dette tyder igjen på en sammenheng mellom omfang og holdning. Politisk ledelse i kommuner med mindre omfattende inngrep vil i større grad kunne rettferdiggjøre en bredere diskusjon om ulike hensyn, eksempelvis økonomisk kompensasjon kontra naturinngrep.

En annen faktor som vil prege holdninger i noe grad er tidligere erfaringer med utbygging, spesielt hendelser som ligger nærmere i tid. Disse inntrykkene kan ikke uten videre kan viskes ut og vil dermed ofte prege oppfattelser også når rammebetingelsene er endret. Funnene i studien tyder på at tillitt er en viktig faktor. Dette omfatter både tillitt til ulike aktører (utbygger, stat) samt prosess. I tråd med litteraturen, finnes det også i denne studien belegg for å hevde at tillitt er avgjørende for at kommuner vil gå inn i utbyggingsprosesser. Et sentralt funn i studien knytter seg til forholdsvis utbredt skepsis til reell avkastning og resultater på sikt. Dette omfatter både usikkerhet knyttet til eksempelvis langsiktige inntekter, prosess og ansvarliggjøring. Det er sannsynlig at tidligere (negative) erfaringer har medvirket til slik mistillit. Denne mistilliten skyldes imidlertid ikke en bestemt faktor, men må heller sees på som en kombinasjon av faktorer som følge av manglende formelt rammeverk rundt utbyggingsprosesser. En annen og mer indirekte dimensjon ved mistillit kan knyttes til det bredere politisk klimaet, herunder diskursen rundt, og dels mistenksomheten mot, «storkapital». Et sentralt tema i studien har vært utenlandsk eierskap og profitt som føres ut av landet gjennom multinasjonale selskap. I en mer abstrakt forstand kan dette knyttes til sentrum-periferi konfliktlinjen, der et hovedhensyn er å ivareta lokalsamfunn og sikre lokalt eierskap og verdiskapning. Funnene i studien tyder på at oppfattelser rundt utenlandsk eierskap i stor grad bidrar til å skape mistillit til utbyggers intensjoner.

Et viktig poeng er at prosesser knyttet til vindkraftutbygging kan bidra til å enten underbygge eller justere grunnleggende holdninger. Dette betyr også at den lokale konteksten er av betydning og at utbyggingsprosesser eventuelt bær inneha en viss grad av fleksibilitet for å kunne imøtekomme og forstå lokale behov.

En annen observasjon er at informantene generelt er opptatt av hvordan aspekter knyttet til vindkraft *fremstilles* kontra hvordan de faktisk *er*. Det er fremstillingen som i størst grad vil påvirke opinion og sosial aksept. Et eksempel som trekkes frem er hvordan det ofte blir fremstilt som om

det foregår 1:1 eksport av vindkraft gjennom utenlandskabler, mens dette i realiteten er et mer sammensatt bilde. Denne type forenklinger er nyttige virkemidler for å skape ytterligere motstand, og dersom slike forståelser får fotfeste i lokalsamfunnet blir faktiske forhold av mindre betydning.

### *Rammebetingelser*

Naturinngrep og økonomisk kompensasjon de to tydeligste driverne for sosial aksept og motstand. Som vist av Leiren m. fl (2020) tyder funnene i studien på at det eksiterer et metningspunkt i kommunene med hensyn til omfanget av naturinngrepet. Økonomisk kompensasjon vil kun i begrenset grad kunne veie opp dersom naturinngrepet sees på som *for* omfattende. Studien tyder videre på at det er det totale arealbruket som er av størst betydning, samt at arealet knytter seg til uberørt natur. Dette henger også sammen med behov for øvrig infrastruktur som eksempelvis veier. Betydningen av naturinngrep kan modereres gjennom mindre areal samt gjennom bruk av areal som allerede knytter seg til industri eller annen infrastruktur. I tråd med Sonnberger og Rudat (2017), er det et hovedinntrykk at naturen i stor grad oppfattes som spesielt vakker og verneverdig, og at den henger sterkt sammen med stedsidentitet og tilhørighet. En konsekvens av større energiinfrastruktur er en endring i retting «industrikommune» mens en vesentlig del av kommunens profil hittil har vært bygget på oppfattelsen om en «naturkommune». Energiutbygginger representerer dermed fysiske, *synlige* endringer i kommunen som vil kunne ha store konsekvenser for grunnleggende identitet, også på lang sikt. For enkelte kommuner vil det være vanskelig å akseptere slike endringer, og spesielt dersom det dreier seg om større endringer på forholdsvis kort tid (radikal transformasjon).

På bakgrunn av dette, kan man anta at økonomisk kompensasjon kun vil være et effektivt virkemiddel under visse betingelser. På lik linje med at naturinngrep er *synlige*, kan man anta at det er en sammenheng mellom synliggjøring av økonomisk kompensasjon og sosial aksept. I mange tilfeller vil det være vanskeligere for innbyggere å se direkte konsekvenser av økonomisk kompensasjon som følge av vindkraftutbygging. Det er dermed mer utfordrende å synliggjøre fordeler ved vindkraft kontra ulempene. For kommuner som ønsker vindkraftutbygging, kan det være avgjørende å prioritere god kommunikasjon av både fordeler og ulemper til innbyggere. Sosiale kompensasjonsordninger som eksempelvis bygging av idrettshaller eller lysløyper fremstår som et konkret tiltak, men funnene i studien viser imidlertid at disse tiltakene ikke oppfattes som effektive av kommunene. Dette kan knyttes til behovet for selvråderett og selvstyring, også når det gjelder økonomi og finansielle avgjørelser.

En annen betydningsfull faktor er selve prosessen knyttet til utbygging. Prosessen er avgjørende for grunnleggende tillitt mellom kommune og utbygger. Det er variasjon med hensyn til i hvilken grad og hvordan kommunene ønsker å involveres i prosessen, men et fellestrekk synes å være at *oppfattet* rom for medvirkning og involvering er avgjørende. Kommuner ønsker å bli gitt muligheten til å involveres i tidlig fase av utbyggingsprosesser. I samsvar med funn gjort av Krohn og Damborg (1999) finner studien belegg for at god informasjonsflyt mellom utbygger og kommunen bidrar til opplevd bedre prosesser og dermed også større grad av tillitt. Det er sannsynlig at dette også henger sammen med et behov for kontroll fra kommunenes side, både når det gjelder pågående initiativ innenfor egne kommunegrenser, men når det gjelder konsekvensene av slike initiativ. Eksempelvis kan funn i studien tyde på at det er viktig for kommunen å bistå innbyggere som er berørt av vindkraftutbygging, samt at det er et viktig hensyn å forhindre stor grad av konflikt i lokalsamfunnet.

Betydningen av konflikt er mindre omtalt i litteraturen, men funn i denne studien tyder på at store konflikter i lokalsamfunn oppleves som en sterk belastning for kommunen. Det er et hovedinntrykk



at mange av konfliktene innad i lokalsamfunn skyldes mangel på klare rammer og prosedyrer, og det er derfor sannsynlig at mer strukturerte og forutsigbare prosesser også i noen grad vil kunne virke konfliktdepende. Eksempelvis vil åpenhet gjennom en mer transparent og standardisert tilnærming til forhandlinger muligens bidra til å dempe konfliktnivået.

Betydningen av vannkraft er et hovedfunn i studien. Erfaringene med vannkraft setter i svært stor grad en standard for forventninger til vindkraft. Det trekkes i utstrakt grad på disse erfaringene, både når det gjelder prosess og kompensasjon. Det oppfattes som om vannkraft har betydelig bedre rammebetingelser og kompensasjonsordninger. Vannkraft benyttes i tillegg til dels som et argument mot vindkraftutbygging: det vises her både til kommunens bidrag til grønn omstilling og kraftproduksjon som følge av vannkraft, samt til potensialet for økt kraftproduksjon gjennom modernisering av eksisterende vannkraftanlegg. Forbedringer i rammebetingelser knyttet til økt lokal forankring gjennom pbl. samt økt andel av verdiskapning gjennom skattepakken, oppfattes som et betydelig skritt i retning mer samsvar mellom vann – og vindkraftregimet. De skiller seg fremdeles fra hverandre når det gjelder eierskap. Det er, som omtalt tidligere, et hovedinntrykk at stor grad at utenlandsk eierskap bidrar sterkt til motstand.

Studien tyder på et behov for kompetanse og ressurser knyttet til vindkraft i lokalkommunene. Dette er i tråd med blant annet organisasjonsteoretiske studier som viser at administrative ressurser er avgjørende for handlingskraft (Egeberg og Trondal 2018). Det er flere sider ved vindkraftutbygging som er utfordrende for lokalkommunene, fortrinnsvis aspekter knyttet til juridisk, samt finansielle rammeverk og implikasjoner. Kommunene i Agder trekker også på erfaringer knyttet til vannkraft når de skal vurdere og behandle vindkraftsaker. Bedre kompetanse og økte ressurser på vindkraftfeltet kan muligens i noe grad bidra i noe grad til økt opplevelse av «å ha en hånd på rattet».

Oppsummering, hovedfunn:

- Det er mindre sannsynlig at økonomisk kompensasjon, herunder også endringer i skatteregimet, vil føre til vesentlig endringer i sosial aksept i kommuner der det er en forholdsvis sterk (politisk) forankring av mer «prinsipiell» motstand.
- Det er mer sannsynlig at kommuner som innehar et mer pragmatisk standpunkt vil kunne åpne for utbygging dersom rammebetingelsene tilrettelegger for dette.
- Naturinngrepet, forstått som total arealbelastning, er en hovedårsak til motstand. Økonomisk kompensasjon vil kun i begrenset grad være et effektivt virkemiddel dersom naturinngrepet oppfattes som *for* stort.
- Det eksisterer en (subjektiv) smertegrense med hensyn til det totale omfanget av naturinngrep i kommunen.
- Kommuner ønsker tidlig involvering i utbyggingsprosesser. Det er variasjon med hensyn til grad av involvering, henholdsvis hva dette bør innebære.
- Tillitt til prosess og utfall kan moderere motstand. Tillitt relateres til troverdighet, åpenhet og forutsigbarhet.
- Store konflikter innad i lokalsamfunn er belastende for små kommuner. Slike konflikter assosieres ofte med utbyggingsprosjekter kan dermed sannsynligvis bidra til å øke motstanden også blant den kommunale ledelsen.
- Erfaringer med vannkraft er ledende for forventningene til vindkraft.
- Kompetanse og ressurser kan være en utfordring for kommunene. Dette bidrar sannsynligvis også til at kommuner i større grad kan oppleve avmakt og mangel på kontroll.

## 8. Konklusjon

Dette prosjektet er finansiert av NORWEA og utført av NORCE Norwegian Research Center. Bakgrunnen for prosjektet er behovet for ny kunnskap knyttet til kommuners holdninger og synspunkt på vindkraftutbygging, spesielt etter introduksjon av nye forslag for økonomisk kompensasjon. Prosjektet bygger på 11 semi-strukturerte intervjuer gjennomført med politisk og administrativ ledelse i syv berørte kommuner i Agder. I tillegg er det gjennomført ett intervju med en representant fra en interesseorganisasjon knyttet til vindkraft.

1. Kommunenes vurderinger og oppfattelser av kraftsituasjonen – både mer generelt og lokalt,
2. Kommunenes opplevelse av vindkraft/vindkraftutbygging i egen kommune og hvordan denne har påvirket holdninger og oppfattelser og til sist,
3. Kommunenes perspektiver på ulike typer kompensasjonsordninger.

Studien viser at bred enighet blant informantene om at det fremover vil være et økende behov for produksjon av fornybar energi i Norge. Det er imidlertid delte meninger om hvorvidt landbasert vind i kommunene i Agder bør være en del av løsningen på denne utfordringen. Omtrent halvparten av informantene åpner for landbasert vindkraft i egen kommune under rette betingelser, et mindretall av disse antyder i tillegg at det vil være en nødvendighet dersom man skal kunne imøtekomme fremtidig energibehov. Samtlige informanter er imidlertid tydelige på at vindkraft kun vil kunne realiseres dersom rammevilkårene utbedres betraktelig. Det omhandler både økte inntekter, men også forbedret prosessforløp.

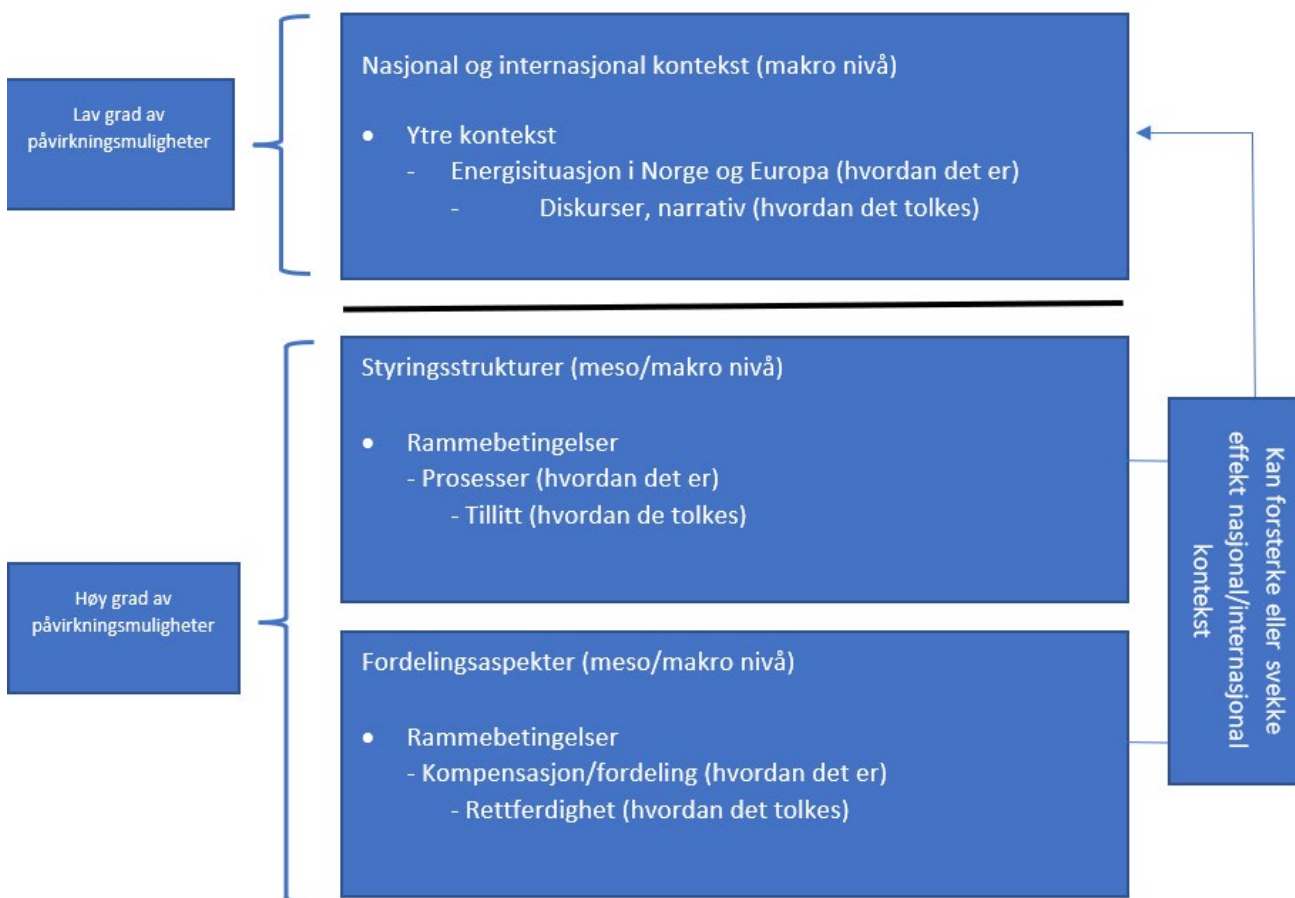
Studien tyder videre på at *forutsigbarhet* er et sentralt behov. Dette oppsummerer også i stor grad hovedfunn gjort i studien: kommunene har behov for langsiktige og forutsigbare løsninger, både når det gjelder prosessen rundt utbygging og når det gjelder økonomisk kompensasjon. Utbyggingsprosesser hittil har imidlertid fremstått som kompliserte og uavklarte, og flere kommuner har erfaringer med forventninger ikke blir innfridd i tilstrekkelig grad. Dette har skapt en generell usikkerhet, og til dels mistillit, både mot systemet, aktører og utfall på sikt. Studien viser at naturinngrepet er et sentralt hensyn og at der naturinngrepet (enkelstående eller samlet) oppleves som uforholdsmessig stort, vokser det i større grad frem prinsipiell motstand. I de tilfeller hvor det i tillegg har vært en opplevelse av en mangelfull prosess, har dette bidratt til å ytterligere sementere motstanden. Som vist, vil prosessen i seg selv dermed kunne være utslagsgivende.

Det er stor enighet om at nyere tiltak i større grad legger til rette for forbedret lokal forankring (gjennom innlemmelse i pbl.) og økt kompensasjon (gjennom skattepakken). Dermed vil disse tiltakene også kunne bidra til at kommunene i større grad ønsker utbygging. Hovedutfordringene knyttet til innlemmelse i pbl. synes å være potensialet for økt lokal konflikt og belastning for lokalpolitikere som følge av «eneansvar» for utbygging i kommunene. Hovedutfordringen knyttet til skattepakken er kompleksiteten og påfølgende usikkerhet knyttet til reell gevinst.

En ytre faktor som også i noe grad påvirker holdninger, er den generelle samfunnskonteksten, herunder energisituasjonen i Norge og verden for øvrig. Dette som bakteppe vil kunne nyansere en fornyet diskusjon rundt vindkraft i noe grad. Funns i denne studien, samt nyere meningsmålinger (forskning.no 2022, se også kapittel 1.1), kan tyde på at motstanden mot vindkraft i befolkningen er i ferd med å avta noe. Det er sannsynlig at dette kan relateres til både samfunnskonteksten så vel som en mer generell *fatigue* til vindkraftdebatt.

Sosial aksept og motstand kan dermed ikke forklares med enkeltstående faktorer, men må sees som resultat av ulike påvirkningsfaktorer. Den bredere samfunnskonteksten (makro nivå) legger grunnlaget for holdninger. Disse kan forsterkes eller reduseres gjennom styringsstrukturer (meso/makro nivå) i kombinasjon med fordelingsstrukturer (meso/makro nivå). Samtidig som det er behov for mer standardiserte overordnede tilnærminger, så vil den lokale konteksten og grunnleggende stedsidentitet være sentrale faktorer. Mer konstruktive debatter til vindkraft vil derfor sannsynligvis forutsette et mer forutsigbart rammeverk i kombinasjon med kjennskap til lokal kontekst.

**Figur 5. Holdninger til vindkraft, oppsummering**



## Referanser

- Aakre, S., Leiren M., Linnerud K., Di Nucci R., Krug M., De Luca E., del Bufalo N., Giuffrida T., Kudrenickis I., Maleki-Dizaji P., Nowakowski P., Tommasino M., Wnuk R., ZinkEhlert G., Zucika A., (2018) *Taxonomy of social acceptance drivers and barriers. Deliverable 2.3 within WindWind Project.* [https://winwind-project.eu/fileadmin/user\\_upload/Resources/Deliverables/Del\\_2.3\\_final.pdf](https://winwind-project.eu/fileadmin/user_upload/Resources/Deliverables/Del_2.3_final.pdf)
- Aitken, Mhairi (2009). Why we still don't understand the social aspects of wind power: A critique of key assumptions within the literature. *Energy Policy Volume 38*: 4, 1834–1841
- Agder fylkeskommune (2022a), Energiplan for Agder, <https://agderfk.no/vare-tjenester/regional-planlegging-og-utvikling/gjeldende-planer-og-strategier/energi-og-klima/energiplan-for-agder/>
- Agder fylkeskommune (2022b), Strategi for kraftforedlende industri på Agder, <https://agderfk.no/vare-tjenester/naring-fou-og-internasjonalt-samarbeid/planer-og-strategier/strategi-for-kraftforedlende-industri-pa-agder/>
- Bjerkestrand, E., Lundsbakken, M., Midtsian T., Rogstad, A., Østenby A.M., og Ramtvedt, A.N. (2020) (NVE rapport nr. 3/2020), Konsesjonsprosessen for vindkraft på land – beskrivelse, utfordringer og mulige tiltak. Oslo: NVEs hustrykkeri.
- 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. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.03.033>
- Boon, J. og Verhoest K. (2018), On the Dynamics of Reform Resistance: Why and How Bureaucratic Organizations Resist Shared Service Center Reforms, *International Public Management Journal*, 21:4, 533–557, <https://doi.org/10.1080/10967494.2016.1276494>
- Buvik, M., Cabrol, J., Splide, D., Skaansar, E., Roos, A., Tveten, Å.G., Doorman, G., (Statnett) og Døskeland, I. (Statnett) (NVE rapport nr. 20/22) Norsk og nordisk effektbalanse mot 2030, Oslo: NVE Norges vassdrag – og energidirektorat.
- Cass, N., Walker, G., & Devine-Wright, P. (2010). Good neighbours, public relations and bribes: the politics and perceptions of community benefit provision in renewable energy development in the UK. *Journal of environmental policy & planning 12*:3, 255–275.
- Cohen, J. J., Reichl, J., & Schmidthaler, M. (2014). Re-focusing research efforts on the public acceptance of energy infrastructure: A critical review. *Energy*, 76, 4–9. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2013.12.056>
- Dokument 8:140 S (2019–2020), Representantforslag om lokal medvirkning og åpenhet i vindkraftsaker, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2019-2020/dok8-201920-140s/>
- E24/NTB (2019), Agder kommuner sier nei til vindkraft, <https://e24.no/olje-og-energi/i/Adk403/agder-kommuner-sier-nei-til-vindkraft>
- Egeberg, M., og Trondal, J., (2018). *An organizational approach to public governance: understanding and design*. Oxford: Oxford University Press.
- Ek, K. og Persson L., (2014). Wind farms — Where and how to place them? A choice experiment approach to measure consumer preferences for characteristics of wind farm establishments in Sweden. *Ecological Economics 105*, 193–203.

- Ellis, G., og Ferraro, G. (2016). The social acceptance of wind energy. *Where we stand and the path ahead*. JRC Science for policy report. Brussels: European Commission.
- Engen, R.V. (2022), Ap-ordfører om Aaslands vindkraftpress: – Vi syns vi har ofret nok, VG, <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/Rr3ypr/ap-ordfoerer-om-aaslands-vindkraftpress-vi-synes-vi-har-ofret-nok>)
- Europalov (2009), Fornybardirektivet 2009 om økt bruk av fornybar energi. <https://www.europalov.no/rettsakt/fornybardirektivet-2009-om-okt-bruk-av-fornybar-energi/id-874>
- Forskning.no/NTB, Nordmenn er blitt mer positive til vindkraft på land, <https://forskning.no/energi-klima-ntb/nordmenn-er-blitt-mer-positive-til-vindkraft-pa-land/2081065>
- Gjersvold, S. (2022), Det er en stor elefant i rommet i Arendal: ny vindkraft på land, *Dagens Næringsliv*, <https://www.dn.no/innlegg/energi/vindkraft/strompris/det-er-en-stor-elefant-i-rommet-i-arendal-ny-vindkraft-pa-land/2-1-1276486>
- Gregersen (2022), Folket vil ha havvind – delt på midten om vindkraft på land, *Energi og Klima*, 26.01.2022, <https://energiogklima.no/nyhet/folket-vil-ha-havvind-delt-pa-midten-om-vindkraft-pa-land/>
- Gregersen og Tvinnereim (2019), Hva mener folk om vindkraft på land og til havs, *Energi og Klima*, 17.12.2019, <https://energiogklima.no/nyhet/vindkraft-pa-land-og-til-havs-nordmenns-holdninger/>
- Haugen, S.A (2022), Rettferdig skatt på naturressurser, *Fædrelandsvennen*, 22.11.22 <https://www.fvn.no/mening/kronikk/i/76pazv/rettferdig-skatt-paa-naturressurser>
- Hjellen, B., Jarstad, L., og Skårdalsmo, K. (2022), Regjeringen åpner for mer vindkraft på land, *NRK.no*, <https://www.nrk.no/norge/regjeringen-apner-for-mer-vindkraft-pa-land-1.15926046>
- Hyland, M., og Bertsch V., (2018). The Role of Community Involvement Mechanisms in Reducing Resistance to Energy Infrastructure Development. *Ecological Economics* 146, 447–474
- Kerr, S., Johnson, K., og Weir, S. (2017). Understanding community benefit payments from renewable energy development. *Energy Policy* 105, 202–211. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.034>
- Knopper, L. D., og Ollson, C. A. (2011). Health effects and wind turbines: A review of the literature. *Environmental health*, 10:1, 1–10.
- Krohn, S., og Damborg s., (1999). On public attitudes towards wind power. *Renewable Energy Volume 16*: 1–4, 954–96.
- Inderberg, T. H. J., Rognstad, H., Saglie, I. L., og Gulbrandsen, L. H. (2019). Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices. *Energy Research & Social Science* 52, 181–191. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.02.004>
- Innst. 390 S (2011–2012), 2012. Innstilling fra energi – og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-390/?lvl=0>

- Innst. 101 S (2020–2021), Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om vindkraft på land, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-101s/?all=true>
- Innst. 446 S 2022, Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser, Meld. St. 11 (2021–2022) Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021), <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2021-2022/inns-202122-446s/?all=true>
- Langer, K., Decker T., Menrad K., (2017). Public participation in wind energy projects located in Germany: Which form of participation is the key to acceptance? *Renewable Energy* 112, 63–73. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2017.05.021>
- Langer, K., Decker T., Roosen J., Menrad K., (2018). Factors influencing citizens' acceptance and non-acceptance of wind energy in Germany. *Journal of Cleaner Production* 175, 133–144. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.11.221>
- Leiren, M. D., Aakre, S., Linnerud, K., Julsrud, T. E., Di Nucci, M. R., og Krug, M. (2020). Community acceptance of wind energy developments: Experience from wind energy scarce regions in Europe. *Sustainability*, 12(5), 1754. <https://doi.org/10.3390/su12051754>
- Liebe, U., Bartczak A., og Meyerhoff J., (2017). A turbine is not only a turbine: The role of social context and fairness characteristics for the local acceptance of wind power. *Energy Policy*. 107, 300–308. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.04.043>
- LNVK Landssammenslutningen for norske vindkraftkommuner (2022), Nytt skatteregime for vindkraft på land – hoveddelen av kommuneandelen tilfaller bykommuner og ikke vindkraftkommuner, <https://lnvk.no/artikler/nytt-skatteregime-for-vindkraft-pa-land-hoveddelen-av-kommuneandelen-tilfaller-bykommuner-og-ikke-vindkraftkommuner>
- Elsertifikatloven (2011), Lov om elsertifikater (LOV-2011-06-24-39), *Lovdata*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-39>
- Meld. St. 13 (2014–2015). Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-2014-2015/id2394579/>
- Meld. St. 25 (2015–2016). Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-25-20152016/id2482952/>
- Meld. St. 28 (2019–2020), Vindkraft på land – endringer i konsesjonsbehandlingen, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20192020/id2714775/>
- Meld. St. 36 (2020–2021), Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-36-20202021/id2860081/>
- Meld. St. 4 (2021–2022), Anmodnings- og utredningsvedtak i stortings sesjonen 2020–2021, Tilråding fra Statsministerens kontor, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-4-20212022/id2875628/>
- Meld. St. 11 (2021–2022). Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20212022/id2908056/>
- Meyerhoff, J., og Hartje C., (2010). Landscape externalities from onshore wind power. *Energy Policy* 38:1, 82–92

- Miljøverndepartementet (2007), Retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg, <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/retningslinjer/t-1458.pdf>
- NOU 1998:11 (1998), Energi – og kraftbalanse mot 2020, OED Olje -og energidepartementet.
- NVE Norges vassdrags- og energidirektorat (2019a), Utpeking av områder, <https://www.nve.no/energi/energisystem/vindkraft/nasjonal-ramme-for-vindkraft/utpeking-av-omraader/>
- NVE Norges vassdrags- og energidirektorat (2019b), Analyse og framskrivning av kraftproduksjon i Norden til 2040. NVE rapport nr. 43/19. Oslo: NVEs hustrykkeri.
- NVE Norges vassdrags- og energidirektorat (2022a), Data for utbygde vindkraftverk i Norge, 18.08.2022, <https://www.nve.no/energi/energisystem/vindkraft/data-for-utbygde-vindkraftverk-i-norge/>
- NVE Norges vassdrags- og energidirektorat (2022b), Temakart – nasjonal ramme, <https://temakart.nve.no/link/?link=nasjonalramme>
- NVE Norges vassdrags- og energidirektorat (2022c), Vindkraft – kart, <https://www.nve.no/energi/energisystem/vindkraft/kart/>
- NVE Norges vassdrags- og energidirektorat (2022d), Skatt, <https://www.nve.no/energi/energisystem/vindkraft/kunnskapsgrunnlag-om-virkninger-av-vindkraft-paa-land/skatt/>
- NVE Norges vassdrags- og energidirektorat (2022e), Kraftsituasjonen, <https://www.nve.no/nytt-fra-nve/rapporter-kraftsituasjonen/>
- NVE Norges vassdrags- og energidirektorat (2022f), Sørlandet og Østlandet: Tørreste på 26 år, <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/sorlandet-og-ostlandet-torreeste-pa-26-ar?publisherId=89280&releaseId=17940526>
- Nyhus (2022), Mot et rekordår for norsk vindkraft, *NRK.no*, <https://www.nrk.no/vestland/allereie-rekordar-for-norsk-vindkraft-1.16143331>
- OED Olje- og energidepartementet (2017) Bestilling – Nasjonal ramme for vindkraft, oppdragsbrev til NVE.
- OED Olje- og energidepartementet (2020) Pressemelding: Historisk innstramning av politikken, <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/oed/pressemeldinger/2020/historisk-innstramning-av-vindkraftpolitikken/id2714900/>
- OED Olje- og energidepartementet (2022) Pressemelding: En nødvendig gjenåpning for vindkraft, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/en-nodvendig-gjenapning-for-vindkraft/id2909724/>
- Regjeringen (2021), Hurdalsplattformen – for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021 – 2025, <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>
- Regjeringen.no (2022a), Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft, 28.09.2022, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/grunnrenteskatt-pa-landbasert-vindkraft/id2929117/>
- Regjeringen (2022b), Avgift på landbasert vindkraft, 20.06.2022, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/avgift-pa-landbasert-vindkraft/id2919971/>

- Regjeringen (2022c), Oppnevning av energikommisjon, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/oppnevning-av-energi-kommisjonen/id2900748/>
- Regjeringen (2023), Høringsnotat: Forslag til endringer i energiloven og plan – og bygningsloven, SAK KDD 23/304.
- Reite, K. (2022), Kommune kan snu om vindkraft – håper på store inntekter, *Fædrelandsvennen* 18.10.2022, <https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/2B8Lmr/kommune-kan-snu-om-vindkraft-haaper-paa-store-inntekter>
- Rygg, B. J., (2012) Wind power—An assault on local landscapes or an opportunity for modernization? *Energy Policy* 48, 167–175.
- Saglie, I. L., Inderberg, T. H., og Rognstad, H. (2020). What shapes municipalities' perceptions of fairness in windpower developments? *Local Environment*, 25: 2), 147–161. <https://doi.org/10.1080/13549839.2020.1712342>
- Solli, J., (2010) Where the eagles dare? Enacting resistance to wind farms through hybrid collectives. *Environmental Politics* 19:1, 45–60.
- Sovacool, B. K., & Ratan, P. L. (2012). Conceptualizing the acceptance of wind and solar electricity. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 16(7), 5268–5279.
- Statsforvalteren i Agder (2019), Høringsuttalelse til Nasjonal ramme for vindkraft på land, <https://www.statsforvalteren.no/agder/miljo-og-klima/horingsuttalelse-til-nasjonal-ramme-for-vindkraft/>
- St. meld. Nr. 29 (1998–1999), Om energipolitikken. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-29-1998-99-/id192287/>
- St.meld. 21 (2011–2012), 2012, Norsk Klimapolitikk. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-21-2011-2012/id679374/>
- Ståvi, J.M., Aicher, J., Noer, T., og Skagen, R.B.Ø (2022) (Asplan Viak rapport), Bruk av arealplan eller plan- og bygningsloven i vindkraftsaker: kartlegging av praksis i kommuner med vindkraftkonsesjoner, Asplan Viak.
- Söderholm, P., Ek P., Pettersson M., (2007). Wind power development in Sweden: Global policies and local obstacles. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 11:3, 365–400
- Thygesen, J., og Agarwal, A. (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.
- Toreti, A., Bavera, D., Acosta Navarro, J., Cammalleri, C., de Jager, A., Di Ciollo, C., Hrast Essenfelder, A., Maetens, W., Magni, D., Masante, D., Mazzeschi, M., Niemeyer, S., Spinoni, J. (2022) (Rapport av Joint Research Centre, the European Commissions science and knowledge service), Drought in Europe August 2022, *European Commission, Publications Office of the European Union*, <https://doi.org/10.2760/264241>, JRC13049
- Tønnesen, D. (2022), Regjeringen foreslår å og mer penger til vindkraftkommuner: kun en ordfører holder døren på gløtt for mer utbygging, *Avisen Agder*, [www.avisenagder.no/regjeringen-foreslar-a-gi-mer-penger-til-vindkraftkommunene-kun-n-ordforer-holder-doren-pa-glott-for-mer-utbygging/s/5-99-1168108](http://www.avisenagder.no/regjeringen-foreslar-a-gi-mer-penger-til-vindkraftkommunene-kun-n-ordforer-holder-doren-pa-glott-for-mer-utbygging/s/5-99-1168108)



- UiB Universitetet i Bergen (2022), Norsk medborgerpanel, <https://www.uib.no/medborger/42769/deltakere-i-norsk-medborgerpanel>
- UN United Nations (2022), Press release: Climate plans remain insufficient: more ambitious action needed now, *United Nations Climate Change*, <https://unfccc.int/news/climate-plans-remain-insufficient-more-ambitious-action-needed-now>
- Vasstrøm, M. og Lysgår, H.K (2020), Bevegelser i norsk vindkraftpolitikk – drivkrefter, motkrefter og fremtidige utfordringer, *WINDPLAN policynotat #1*, <https://windplan.uia.no/wp-content/uploads/2020/03/Policynotat-WINDPLAN-1-Politikkutvikling-og-fremtidige-utfordringer.pdf>
- Vasstrøm, M., og Lysgård, H. K. (2021). What shapes Norwegian wind power policy? Analysing the constructing forces of policymaking and emerging questions of energy justice. *Energy Research & Social Science* 77,
- Waarøe, B., Punsvik, T., (2022), Sleivspark av Fvn og Agder Energi, *Fædrelandsvennen*, <https://www.fvn.no/mening/debattinnlegg/i/O8rJ51/sleivspark-av-fvn-og-agder-energi>.
- Warren, C. og McFadyen M. (2010). Does community ownership affect public attitudes to wind energy? A case study from south-west Scotland. *Land Use Policy* 27:2, 204–213
- Wiig H., Tesli A., Stokstad, S. og Sandkjær Hanssen, G. (2019) (NIBR rapport 2019: 4). Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft, – Hvilken rolle kan fylkeskommunene ha i vindkraftforvaltningen? *NIBR By – og regionsforskningsinstituttet*, <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/KS-vind-rapport-190821-NIBR-rapport-nr-2019-14.pdf>
- Wolsink, M., (2000). Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support, *Renewable Energy* 21: 1, 49–64
- Wüstenhagen, R., Wolsink, M., og Bürer, M. J. (2007). Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept. *Energy policy*, 35: 5, 2683–2691.
- You, J., Heikkila, T., Weible, C. M., Kim, S., Park, K., Yordy, J., og Smolinski, S. L. (2022). The distribution of conflict and attention across energy infrastructure. *Public Administration* 2022, 1–22. <https://doi.org/10.1111/padm.12842>