

Forskernes afrapportering af SEP/WIND 2050-miniprojekt - August 2015

Denne afrapportering er forskernes bidrag til SEP/WIND2050 miniprojektet, og er det foreløbige resultat af et tæt samarbejde mellem Forskere, Region Syddanmark, Projekt Zero, og følgende kommuner: Aabenraa, Billund, Esbjerg, Haderslev, Sønderborg, Tønder, Varde og Vejen. Alle de deltagende forskere er tilknyttet forskningsprojekt Wind2050 - Multidisciplinary study on local acceptance and development of wind power projects, ledet af Senior Forsker, Kristian Borch, DTU.

Nærværende rapport skal ses som en foreløbig status på pågående analyser af vindmølleplanlægning i de involverede kommuner. På grund af det tidlige stadie af undersøgelserne, vil nærværende rapport ikke komme med anbefalinger, men beskrive de pågående undersøgelser som foreløbige "lessons learned". Denne delrapport vil blive fulgt op af en endelig rapport på et senere tidspunkt når data er tilstrækkeligt analyseret, og blive offentlig gjort på WIND2050's hjemmeside (www.wind2050.dk).

Rapporten er delt op i tre temaer, der tager udgangspunkt i forskellige problemstillinger, hvor de indsamlede data er blevet analyseret af de relevante videnskabelige fagligheder og praksisser:

1. Narrativ analyse af indsigelser og pressedækning af tre vindmølleprojekter i Varde og Haderslev Kommune
2. Lokalpolitikeres rolle i vindmølleplanlægningen
3. Åbenhed, dialog og inddragelse

Narrativ analyse af indsigelser og pressedækning af tre vindmølleprojekter i Varde og Haderslev Kommune

Afreportering af deltema 1 i SEP/WIND2050-miniprojekt

Kristian Borch, Danmarks Tekniske Universitet, DTU

Formål og baggrund

Formålet med dette tema, er at undersøge hvordan borgernes bekymringer for vindmøller udtrykkes gennem fortællinger, i indsigelser og i lokale avisartikler og debatindlæg. Herved kan der opstilles en typologi for det der bekymrer borgerne, hvor bekymringerne evt. stammer fra, og hvordan disse bekymringer kan imødekommes.

Resultaterne er foreløbige og skal tages med et vist forbehold, da der efter denne rapports tilblivelse kan fremkomme præciseringer og tilføjelser som følge af en grundigere analyse.

Metode

Narrativ analyse undersøger den personlige fortælling, der forstås som et udtryk for individets identitetskonstruktion, og en fortælling bliver således en jeg-fortælling. I fortællingerne gives der udtryk for meningsskabende begivenheder i borgernes liv, deres tilknytning til omgivelserne og refleksioner over forhold, der har betydning for deres indstilling til - i dette tilfælde – planer om opsætning af vindmøller.

Således er vi interesseret i, om historier, der kommer frem i indsigelser og i medierne, reelt afspejler bekymringer for vindmøller, eller om det afspejler andre gyldige årsager til bekymringer og den modstand det måtte medføre. I dette del-projekt har vi undersøgt indsigelser i de lovpligtige høringsperioder, samt lokal medieomtale (fremsøgt på Infomedia ved at søge på projektnavn (inkl. alias) og vindmøller uden tidsbegrænsning) omfattende tre vindmølleprojekter i to kommuner:

Varde:

- Ovnbøl: 54 artikler og læserbreve, der omtaler projektet fra første omtale frem til 1. juli 2015, samt 39 indsigelser i høringsperioden 16/3 - 12/5 2010 (Forslag til Tillæg 01 og Tillæg 03 til Kommuneplan 2010-2022 samt Forslag til Lokalplan 20.10.L01 og Forslag til Lokalplan 18.10.L01.)
- Ulvemosen: Projektets omtale i dagspressen fra første omtale frem til 1. juli 2015, samt 36 indsigelser i høringsperioden (Resume af VVM-redegørelsen, Kommuneplantillæg 03, samt Lokalplan 18.10.L01 - Vindmøller ved Ovnbøl).

Haderslev:

- Kastrup Enge: Projektet har kun været i idéfasen, og analysen omfatter kun omtale i dagspressen fra første omtale frem til 1. juli 2015. (Idé høring med ca. 50 henvendelser med idéer og indsigelser i perioden 4. april 2011 til 2. maj 2011 vil på et senere tidspunkt blive medtaget i analysen).

Kort case beskrivelse

Ovnbøl: Fire 141 meter høje Siemens vindmøller opstillet af Wind 1 A/S i slutningen af 2012

Ulvemosen: Planlagt til 150 meter høje Vestas møller med European Energi som projektudvikler. Fundamenterne er støbt, men Miljø- og Naturklagenævnet har erklæret plangrundlaget ugyldigt. En ny VVM er herefter gennemført og forventes godkendt af Varde byråd i løbet af sommeren 2015.

Kastrup Enge: Rammeområde, der dækker et areal på cirka 630 hektar. Projektansøgerne, som er lokale lodsejere, foreslår at udvide området, så der kan opstilles op til 48 vindmøller med en totalhøjde på cirka 130 meter.

Foreløbige resultater

Analysen har opdelt indsigelser og historier i pressen i fire overordnede bekymringskategorier med inspiration fra Vindeløv (2003)¹ og Center for konfliktløsning²:

- **Instrumentel:** Møllernes størrelse, støj, skyggekast, trusler mod bilag IV arter, lysgener, miljøpåvirkning, byggetilladelser, procedurer (tidsfrister osv.) etc.
- **Interesser:** Ejerskab, erstatninger, rettigheder etc.
- **Værdier:** Beskyttelse af miljø, landskabelige værdier, socialt ansvar, tilknytning til et område, moral/etik etc.

¹ Vindeløv, Vibeke. 2013. Konfliktmægling. Djøf / Jurist- og Økonomforbundet.

² http://www.konfliktloesning.dk/side/15/dimensioner_i_en_konflikt

- **Personlige:** Sundhedsopfattelse, loyalitet (over for venner, bekendte og familie), personlighed, tidligere erfaringer med myndigheder eller vindmølleejere/projektudviklere.

Bekymringskategorien "det instrumentelle"

En instrumentel bekymring er håndgribelig og omfatter oftest problemstillinger, der kan løses gennem optimal brug af direktiver, metoder, teknologi og velbeskrevne procedurer. For eksempel:

Vindmølleloven, grænser for støj og skyggekast, VVM og Visualisering, offentlig hørringer, temaplaner, borgermøder (se Tema 3), vindmølle teknologi (højde, overflade, winglets, dynamisk advarselslys etc.).

Støj

Støj er suverænt det problem, der oftest refereres til. (mht. sundhedseffekter henvises til afsnittet om "personlige bekymringer"). Det er særligt den lavfrekvente støj, der bekymrer, og der henvises til eksperter i akustik ved Aalborg Universitet og usikkerheder ved støjmålinger indendørs.

Støj er et vanskeligt område, idet den både opfattes forskelligt, er vanskelig at måle, og er påvirket af lokale (tid og rum) klimatiske forhold. Der forligger ikke voldsom megen litteratur om støj fra vindmøller, dog er der evidens for, at støj mindre end 35 dB ikke giver anledning til gener (f.eks. Health Canada, 2014)³.

Landskabelige værdier

Møllerne omtales ofte som "kæmpe vindmøller" og hentyder til møllernes anseelige størrelse i forhold til dem man kender i området, der typisk er mindst ½ gang mindre. De er dermed markante i landskabet og kan ses på lang afstand, hvilket bekymrer mange naboer, da man mener det vil ødelægge de landskabelige værdier og gøre området mindre attraktivt.

VVM

Der klages konsekvent til Miljø- og Naturklagenævnet (MNK) over VVM undersøgelserne, og ved Ulvemooseprojektet har klagerne fået medhold i at den første VVM ikke er udført korrekt, hvorefter projektet er standset, indtil projektudviklerne har lavet en ny (eks: VVM for Ulvemoose og Temaplan I Sønderborg).

Andet

Nedtagelse af gamle møller er ikke omtalt ret meget i indsigelser og lokalpressen. Det skyldes formentlig, at der er tale om mindre møller, som ikke generer nogen i væsentlig grad.

Lysgener fra advarselslys til lufttrafikken nævnes specielt i forbindelse med Kastrup Enge, fordi der forventes lysgener fra mange advarselslys i forbindelse med aktiviteter på flyvestationen. Forsøg med aktive advarselslys, der kun lyser når fly nærmer sig, har været omtalt i den landsdækkende presse, men ikke i forbindelse med Kastrup Enge projektet.

Bekymringskategorien "interesser"

Interesser omhandler fordele og ulemper for vindmølle aktører. VE-ordningen er tænkt som en ordning, der varetager de økonomiske interesser for naboer til vindmøller. Specielt tre økonomiske kompensationer for gener er interessante:

³ <http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/noise-bruit/turbine-eoliennes/summary-resume-eng.php>

- Værditabsordningen, som giver naboer til planlagte vindmøller mulighed for at få erstatning, hvis deres ejendom må forventes at falde i værdi som følge af opstillingen af de nye vindmøller. Imidlertid beskriver indsigelser om medieomtale, at berørte naboer ofte føler sig snydt da forventning til erstatning er større end den Taksationsmyndigheden når frem til.
- Grøn ordning, som giver kommuner, hvori der opstilles nye vindmøller, mulighed for at søge tilskud til forskellige typer af anlægsarbejder samt kulturelle og informative aktiviteter i lokale foreninger m.v. Ordningen omtales stort set ikke i indsigelser og medier, hvilket kan skyldes, at den ikke direkte retter sig til naboerne og derved forekommer irrelevant. Når den omtales, er det negativt og som varetagelse af kommunens interesser - ikke naboernes.
- Køberetsordningen, som giver lokale borgere mulighed for at købe andele i kommende vindmølleprojekter, omtales stort set ikke i indsigelser og lokalpressen. Det kan skyldes at naboer, der helst vil være fri for vindmøller heller ikke ønsker at investere i dem.

I Wind2050 undersøges i øjeblikket, hvor effektiv VE-ordningen er.

Bekymringskategorien "værdier"

Her er specielt tab af landskabelige værdier (udsigt og fred og ro), samt det, at man mister noget uerstatteligt ved selve ejendommen (slægtsgård eller man har brugt tid og ressourcer på at sætte den i stand), som er i fokus.

Følelsen af retfærdighed spiller også en stor rolle, og det der oftest nævnes, er den uretfærdige fordeling af goder, hvor ejere og investorer får en stor gevinst, mens naboerne spises af med en compensation, som i forvejen betragtes som utilstrækkelig. Således bærer historierne præg af, at det er svært at få øje på fordelene ved vindmøller i lokalsamfundet. Tværtimod ser modstanderne møllerne som noget, der skræmmer turister og tilflyttere væk frem for at bidrage til den lokale vækst og økonomi.

Endelig er der historier, der mistænkeliggør relationen mellem projektudvikler og kommune. Ofte ses dette samarbejde – som er nødvendigt for en effektiv planlægning - som noget fordækt, og at det i virkeligheden er et udtryk for, at kommunen plejer sine egne økonomiske interesser frem for at varetage naboernes – f.eks. Grønordning .

Bekymringskategorien "det personlige"

Støj angives ofte som et problem sammen med en helbredsrisiko. Om støj kan være skadeligt er individuelt, og undersøgelser viser, at nogle mennesker rent faktisk kan være generet af støj, selvom de er uden for støjzonen, fordi de har en mere følsom hørelse end gennemsnittet (Leventhall, G.G. 2004)⁴. Samtidig kan den blotte mistanke eller usikkerhed overfor om støj er skadelig for helbredet, betyde at nogle mennesker bliver syge, selvom der ikke findes en rationel forklaring – den såkaldte placebo effekt.

Umyndiggørelse er en personlig oplevelse, som historierne også omhandler, enten fordi borgerne i forvejen ikke stoler på den kommunale forvaltning, eller fordi de ikke oplever at der har været en reel dialog med specielt projektudviklerne. Historierne viser også, at mange har svært ved at skelne specielt kommunens rolle fra projektudviklerens.

⁴ Leventhall, G.G. 2004. "Low Frequency Noise and Annoyance." Noise and Health, Noise and Health 6 (23): 59–72.

Lessons learned – foreløbige

Der er kun få eksempler på, at Kommunerne har kommenteret på debatten i lokalaviserne. Det vil sige at de "negative" historier om vindmøller står alene. Man kunne overveje en mere offensiv strategi i forhold til avisredaktionerne og tage en dialog om hvordan Kommunen planlægger. Denne undersøgelse viser at det først og fremmest er "modstandere" og bekymrede naboer til planlagte møller som er meningsdannere i den lokale debat.

Bekymringskategorien "det instrumentelle"

Det er i denne kategori vi finder flest klager, hvilket formentlig skyldes, at det er emner der er reguleret og dermed det, der er muligt at klage over, i modsætning til bekymringer der omhandler værdimæssige eller personlige forhold. Det har den uheldige betydning, at selvom området er reguleret, handler det oftest om noget helt andet. Myndighederne får således en opgave i at finde den reelle årsag til en klage eller bekymring, som f.eks. kan handle om personlige forhold, mistillid eller tab af noget uerstatteligt. Det er således vigtigt at myndighederne ikke nødvendigvis tror, at så længe direktiver og love er overholdt vil klagerens omfang mindskes.

Det er først og fremmest støj, der adresseres i klagerne. Udfordringen synes at være følgende:

- Støj opfattes forskelligt og mennesker kan blive syge blot ved at tro at støj er skadeligt, selv på stor afstand (nocebo effekten).
- Den almindelige borger oplever et mismatch mellem undersøgelser, der viser at støj under 35 dB ikke generer, Miljøstyrelsens (vejledende) støjgrænser for industri mellem kl. 22-7 (35 dB) og hele døgnet (39 dB i boligområder), og de noget mere komplicerede (men bindende) støjgrænser for vindmøller (op til 44 dB) i det åbne land.
- Det er vanskeligt for almindelige borgere at forstå støjen beregnes frem for at blive målt
- Løsninger med større afstand til møller (herunder opkøb af ejendomme lige uden for støjzonen) ligger uden for kommunens kommissorium og kræver projektudviklerens velvilje.

Temaplaner synes at være et godt redskab til prioritering af områder for udbygning af vindkraft, men undergraves i nogen grad af "åben dør princippet". Borgerne har svært ved at forstå meningen med temaplaner og borgerinddragelse, hvis der alligevel kan komme møller op andre steder end det man er blevet enig om.

Ingen af de undersøgte projekter involverer samarbejde på tværs af kommunerne. Derfor er projektet ved Lundsmark og Haved interessant at følge, fordi vi her kan afprøve nye modeller for samarbejde mellem Esbjerg og Tønder Kommuner.

Fælles for denne kategori kan det siges, at en optimal løsning bør kunne findes. Således kan projektudviklerne anvende de bedste tekniske løsninger, som findes på markedet. Samtidig kan planlægningsmyndighederne bruge de rette virkemidler og allokere tilstrækkelige ressourcer til planprocessen, så fejl og mangler så vidt muligt undgås. Derudover bør virkemidler og procedurer løbende opdateres, så de er i overensstemmelse med borgernes rimelige forventninger. Endelig kan nye forretningsmodeller og ejerskabsformer afprøves, hvor det økonomiske afkast i højere grad tilfalder lokalsamfundet (som f.eks. Samsø Energiakademi, og Vindmøllerne på Hvidesande havn).

Bekymringskategorien "Interesser"

Der findes en del historier om naboer, der har afvist projektudviklerens tilbud om kompensation, i en forventning om at taksationsmyndigheden når frem til et højere beløb. Denne forventning skyldes formentlig at naboernes oplevede tab ikke kun kan opgøres økonomisk (se kategorien værdier). For at imødekomme urealistiske forventninger, kan taksationsmyndigheden evt. vurdere tabet på et tidligere tidspunkt, så naboerne ikke føler de bliver presset til at sige ja til tilbuddet fra projektudvikleren.

Flere positive historier har været fremme om projektudviklere, der har opkøbt ejendomme uden for støjzonen, og dermed givet ejerne en mulighed for at flytte væk fra vindmøllerne. Dette har vist sig at være en god løsning i områder, hvor boligejere er stavnsbundet pga. af faldende boligpriser.

Grønordning er blevet brugt offensivt af Haderslev Kommune, men der kommer ingen "svar" fra borgerne. Det skyldes formentlig at naboerne ikke kan se sammenhængen mellem vindmøllerne og den måde pengene bliver anvendt på. Et løsningsforslag kunne være at koble investeringer direkte til vindmøllerne, f.eks. i form af tilskud til en varmepumpe, så naboerne oplever en direkte fordel af strøm fra vindmøllerne, samtidig med at strømmen bruges i møllernes nærområde.

Fælles om denne kategori kan det siges, at der i høj grad kan forhandles om hvilken kompensation, der er rimelig for alle parter. Fra andre projekter ved vi at jo større den lokale gevinst er, både i form af arbejdspladser og økonomisk fordel, jo færre er protesterne (Hvidesande). Vi ved også at borgerne udtrykker vrede (ikke kun naboerne), hvis vindmølleejere stryger en stor gevinst uden at naboerne får andel heri, og specielt hvis der ikke reinvesteres i nærområdet. Forhandlingerne bør koordineres og times, så projektudvikler og kommune ikke risikerer at modarbejde hinanden og sende forkerte signaler til borgerne.

Bekymringskategorien "værdier" og det "personlige"

Her er tale om historier, hvor borgere emotionelt beskriver deres usikkerhed over for større vindmølle projekter, og de bekymringer de har for at miste noget uvurderligt (landskab eller en ejendom). Eftersom værdier og personlige opfattelser ikke kan forhandles, kan dette kun imødekommes gennem dialog og anerkendelse af, at naboer til vindmøller kan miste noget uerstatteligt. Hvis en borger føler sig umyndiggjort af myndighederne, vil de have meget svært ved at anerkende nødvendigheden af, at lige netop de skal bære byrden af en national strategi om at erstatte fossil energi med energi fra vindmøller. De undersøgte historier beretter ofte om at borgerne føler sig krænket af "systemet". De ønsker at forstå, hvorfor de blev udsat for en krænkelse, dvs. få en forklaring. De ønsker også, at kommunen påtager sig ansvaret for at de føler sig krænket og påtager sig ansvaret for at de kan føle sig trygge på trods af det skete.

Selvom støj reguleres og dermed falder under den instrumentelle kategori, handler det i høj grad om menneskers psyke, om hvordan hjernen omsætter information om støj og om at støj muligvis har en skadelig effekt på helbredet. Mennesker kan opleve symptomer, selvom der ikke findes en fysiologisk forklaring. Der er tale om den såkaldte nocebo effekt, som er det modsatte af placebo effekt. Der findes ingen effektiv måde at undgå nocebo effekten på ud over at gøre, hvad der gøres kan for at være i dialog med borgerne, og skabe et beredskab mod uvidenskabelig information om støj og dens virkning.

Fælles for disse to kategorier er at de ikke er reguleret af lovgivningen, og at det i høj grad handler om dialog mellem parterne. Dialogen har til formål at naboer til planlagte vindmøller ikke føler sig umyndiggjort og at der er grundige og objektive kriterier for planlægningen, herunder at de er taget med på råd.

Lokalpolitikeres rolle i vindmølleplanlægningen

Afrapportering af deltema 2 i SEP/WIND2050-miniprojekt

[FORELØBIG: Detailanalysen er påbegyndt i august måned og er færdig ultimo 2015. Det foreliggende dokument er derfor en opgørelse af *foreløbige* indtryk og resultater, og kan afvige fra den endelige rapportes konklusioner.]

Tove Enggrob Boon og Tine Reimer: Københavns Universitet, KU

Formål og baggrund

Kommunalbestyrelsernes visioner på energiområdet er en vigtig drivkraft for implementering af vindmøller på land. Samtidig viser tidligere undersøgelser af vindmølleprojekter samt avisdebatten at borgerne efterlyser et tydeligere engagement fra politikerne, politisk lederskab, så vindmøller ikke reduceres til et planadministrativt spørgsmål eller til bilaterale markedsaftaler mellem opstillere og enkeltborgere i lokalområdet. Samspillet mellem politikere, forvaltning og omverden er derfor en væsentlig faktor i at forstå hvad der kan skabe (eller forhindre) lokal legitimitet og dermed accept af vindmølleplanlægning. Men hvordan ser det ud fra politikernes perspektiv?

Formålet med denne delundersøgelse er at belyse lokalpolitikeres oplevede rolle i vindmølleplanlægningen, deres opfattelse af vindmøllers rolle i kommunen, og hvilke muligheder og barrierer der er i at nå fra en hensigt om øget energiforsyning fra vindenergi og til faktisk implementering.

Metode

Gennem interviews af planlæggere og politikere (i alt 4 i hver kommune), og dokumentanalyse, belyses politikernes oplevede rolle i vindmølleplanlægningen.

Kommuner udvalgt til analyse: Sønderborg og Varde.

Interview-emner: vindmølleplanlægningsprocessen i kommunen, vindmøllers rolle i kommunen, om hvornår og hvordan politikerne deltager, deres opfattelse af udfordringer og muligheder – set i demokratisk og styringsmæssigt perspektiv.

Status for undersøgelsen

Der blev gennemført interviews i Sønderborg og Varde ultimo maj – primo juni 2015.

Hovedtræk af undersøgelsen blev fremlagt mundtligt på SEP/WIND mødet d.18/6 2015 i Fredericia (Boon & Reimer 2015).

Detailanalysen er påbegyndt i august måned og er færdig ultimo 2015. Det foreliggende dokument er derfor en opgørelse af *foreløbige* indtryk og resultater, og kan afvige fra den endelige rapportes konklusioner.

Foreløbige resultater

OBS! De nedenstående redegørelser bygger på den foreløbige gennemgang af interview-noter, og ikke en systematisk gennemlæsning af interviews. Der kan derfor komme en del ændringer i den endelige rapport.

Udgangspunktet

De kommunale politikere er omgivet af mange interessenter knyttet til vindmøller. Fx

- Regeringens ambitioner om at øge forsyning med el fra landbaserede vindmøller for at reducere CO₂-emissioner og herigennem bidrage til opfyldelsen af EU-målsætninger herom.
- Beboere som lever i området og skal leve med de eventuelle vindmøller
- Lodsejere som har jord møllerne kan rejses på
- Opstillere som investerer i vindmøllerne. De kan være lokale eller komme udenbys fra.

Kommunal udvikling i centrum – ikke opfyldelsen af nationale CO₂-mål

Vi formodede at de nationale ambitioner om at reducere CO₂-emissioner var vigtige for de kommunale politikere. Men uanset hvem vi spurgte var det *ikke* national-politik der drev politikerne. Alle interviewede kommunalpolitikere satte derimod den lokale, kommunale udvikling i centrum, og vindmøller blev set som enten et redskab eller en barriere til at nå målet.

Fx har Sønderborg Kommune en målsætning om at være CO₂-neutral inden 2029, Project Zero. Men som det blev udtrykt af en politiker – så vedtog de det for at have noget at være fælles om. Andre nævnte at det skal være en drivkraft for erhvervsudvikling, og et 'grønt brand'. Som udtrykt af en planlægger, så var vindmøller faktisk ikke del af den oprindelige plan til at nå 'nullet'.

Vi interviewede sideløbende også to vestjyske kommuner, Lemvig og Ringkøbing-Skjern, og der blev vindmøller i høj grad set som drivkraft for erhvervsudvikling og branding af en 'grøn kommune'. I Varde var der den samme tendens, for så vidt at kommunen huser vindmølleindustri og også markerer sig på den grønne profil. Varde Kommune har en målsætning om at 40 % af energiforsyningen skal være fornybar energi. Og så er vindmøller et redskab hertil.

Status for de to kommuners vindmølleplanlægning (foreløbig)

Sønderborg kommune vedtog en vindmølleplan, men den blev påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet (NMKN) og de gav klager medhold i at der var procedurefejl, med og at planen dermed var ugyldig. Det betød altså at procedurefejlene 'blot' skulle rettes og så ville planen kunne godkendes. I mellemtiden nærmede Kommunalvalg 2013 sig imidlertid, der opstod mediedebat nationalt om den mulige, sundhedsskadelige effekt af vindmøller, og flere medlemmer i byrådet fik derfor kolde ben – bekymrede over modstanden blandt lokale borgere imod vindmøller. Socialdemokratiet og dernæst Venstre besluttede sig så på skift for at trække deres opbakning til den fortsatte planlægning og at sætte planprocessen på standby indtil resultaterne fra sundhedsundersøgelsen foreligger. Indtrykket fra interviews med politikere er, at denne afventende holdning fastholdes, dels fordi borgermodstanden gør indtryk, dels fordi processen har skabt usikkerhed om det fælles fodslag i byrådet.

Varde kommune vedtog en vindmølleplan som nu er gældende. Sideløbende hermed havde de fået indsendt ansøgninger fra 4-5 opstillere. De valgte så som det først at gå i gang med lokalplanlægningen for området Ulvemosen, og havde vedtaget den, men den blev påklaget til NMKN som gav klager medhold i at der var procedurefejl i VVM redegørelsen (blandt andet mangelfuld visualisering), og at planen dermed var ugyldig. I mellemtiden var opstillere gået i gang med at etablere fundamentet til møllerne. Med tilbagevisningen af lokalplanen var dette byggeri dermed ulovliggjort og opstillere blev derfor pålagt at

indstille byggeriet. De har nu rettet lokalplanen til i hht. NMKN kommentarerne og det afventer behandling i byrådet [som noteret i juni måned 2015].

Lessons learned – foreløbigt

Effektiv og legitim styring?

Hvad der opfattes som en effektiv styring mht. vindmøller (og dermed politikernes arbejdsopgave) afhænger af hvordan politikerne opfatter vindmøllers rolle i kommunen. Umiddelbart kan det fx virke underligt, at en kommune som Sønderborg der har vedtaget et mål om at være CO2-neutral inden 2029, kan lade en planproces stoppe af usikkerhed om vindmøllers støjmæssige effekt når den statslige myndighed samtidig opfordrer alle kommuner til at fortsætte planlægningen mens en støjundersøgelse står på. Men når man tager i betragtning at Project Zero opfattes af politikere som det man skulle være *fælles* om, så er det forståeligt at man vælger at udskyde en vindmøllepolitik som *splitter* byråd og befolkning.

Planmyndighed eller vækst-motor

Såvel planlæggere som politikere i de interviewede kommuner er opmærksomme på kommunernes – og dermed også politikernes- dobbelte rolle: Byrådet skal på den ene side være vækstmotor og arbejde for at fremme erhvervsudvikling – fx i form af vindmølleopstilling. På den anden side er Byråd og forvaltning også planmyndighed og skal sikre en uvildig planlægning med respekt for alle borgeres retssikkerhed, hvad enten de er potentielle naboer til vindmøller, lodsejere hvis jord møllerne opstilles på, eller opstillere.

Men tolkningen af hvad det så betyder for en forsvarlig planpraksis varierer. I den ene ekstrem betragtes det som legitimt at tilpasse den konkrete udpegningen af vindmølleområder efter hvor opstillerne har forhandlet eller decideret købt sig til 'lokal accept' hos beboerne i området. Dvs. så den væsentligste deltagelse sker igennem pengepungen. Som en politiker udtrykte det, - "så er det jo ikke en børnehaven. Det er jo voksne mennesker som selv kan beslutte om de vil være med eller ej". I den anden ekstrem betragtes det som grundlæggende for planlægnings legitimitet at der laves en områdeudpegnings ud fra en kommunal helheds-orienteret afvejning af de mange, forskellige interesser knyttet til landskabet, og hvor vindmølle-indtjening blot er én af mange interesser der høres.

Developer "forarbejde": problem eller løsning?

Mange politikere var opmærksomme på, at et byråds umiddelbare kvaler med at finde konkrete områder hvor der kan rejses vindmøller, kunne mindskes ved at stille krav til opstillere om, at de på forhånd skal gå ud og screene områder mhp. at skabe 'lokal accept' – underforstået at de forhandler på tomandshånd med alle potentielt berørte naboer indenfor de lovmæssigt angivne afstandsgrænser, om en passende erstatning. Det kan særligt være relevant i kommuner hvor der i forvejen er en del vindmøller så 'mætningspunktet' er ved at nås. Vi spurgte så om ikke det var et problem at politikerne på den måde uddelegerede og 'markedsgjorte' noget som måske snarere skulle være en demokratisk beslutningsproces blandt repræsentativt valgte byrådsmedlemmer eller måske endnu bedre – i en tidlig, åben proces blandt alle borgere i lokalområdet ("hvad vil vi med vores lokalsamfund – og (hvordan) kan vindmøller spille en rolle heri?"). Men det perspektiv vakte ikke stor interesse. Enten blev det decideret diskvalificeret som et naivt borgersyn: 'det er jo ikke en børnehaven', eller også blev det fejlet til side ud fra den betragtning, at en god beslutning er én hvor der faktisk skabes resultater, dvs. rejses vindmølle. Og det at lade developers gøre

forarbejdet blev set som en ret effektiv metode hertil – når developper ellers havde den rette erfaring og sindelag.

Er lokal modstand egentlig et problem i sig selv?

Mange politikere opfattede lokal modstand som et problem i sig selv – som udtryk for at borgere oplever at lide under at der rejses vindmøller, og at den lidelse derfor skal begrænses, - enten ved at droppe vindmøller, eller ved i hvert fald at lytte til og kompensere de berørte borgere så de har en reel valgmulighed, fx for at sælge deres ejendom. Andre politikere (fra de ekstra to, vestjyske kommuner) så lokal modstand som et uundgåeligt men overkommeligt – og mindre væsentligt - problem på vejen til at sikre fortsat vækst og erhvervsudvikling.

VE-ordninger: løsning eller problem?

Ordningerne i VE-loven adresseres af såvel politikere som planlæggere. Det anerkendes at ordningerne er tænkt som redskaber til at fremme lokal accept, men samtidig anfører flere af de adspurgte, at ordningerne som de fungerer nu, nærmest skaber flere problemer end de løser. Fx bemærker én at erstatningerne til de berørte naboer er for små, - specielt efter at have erkendt hvor store pengesummer der investeres i vindmølleparker. En anden foreslår at man lovgivningsmæssigt burde øge den zone indenfor hvilken man kan få erstatning, specielt fordi de stadig større vindmøller har stor landskabsmæssig virkning.

Kilder:

Boon, T.E., og Reimer, T. 2015. Politiker-roller i vindmølleplanlægningen. Oplæg på SEP/WIND2050 fælles seminar i Fredericia, 18. juni 2015.

Åbenhed, dialog og inddragelse

Afrapportering af deltema 3 i SEP/WIND2050-miniprojekt

Sophie Nyborg, Tom Cronin, Julia Kirch Kirkegaard: Danmarks Tekniske Universitet, DTU

Michael Søgaard Jørgensen: Aalborg Universitet, AAU

Formål og baggrund

Formålet med delundersøgelsen vedrørende temaet 'Åbenhed, dialog og inddragelse' er at diskutere den måde, som relationen mellem borgere, developere og myndigheder i dag iscenesættes i de nuværende planlægningsprocedurer – herunder gennem den etablerede praksis for borgerinddragelse og gennem de formelle høringssystemer m.m. Baseret på foreløbige observationer i Sydjylland vil vi også diskutere, hvilke udfordringer der måske kan være i forhold til nye forsøg med en mere samarbejdsorienteret relation til borgere, som blandt andet Aarhus Kommune og Kalundborg Kommune eksperimenterer med, og vi vil pege på nogle faktorer ved developeres' praksisser, forretningsmodeller og ejerskabsstrukturer, der har betydning for denne interaktion.

Metode

Forskergruppens arbejde bygger på nedenstående materiale, som dog endnu ikke er blevet analyseret fyldestgørende:

- Indledende workshop med planlæggere fra 8 SEP kommuner
- Åbne interviews (hver mellem 30 min. og 2 timer) med 12 planlæggere i 8 SEP Kommuner + med Søren Hermansen (Samsø)
- Deltagelse i to borgermøder: ét arrangeret af Varde Kommune og ét arrangeret af borgergruppen 'Nej til kæmpevindmøller i Aabenraa Kommune'
- Høringssvar fra Haderslev, Sønderborg, Varde, Tønder, Vejen
- Diverse publikationer og andet skriftligt materiale (desk research)

Lessons learned - foreløbige

Inden for temaet 'Åbenhed, dialog og inddragelse' peger forskergruppen på tre problemstillinger, som vi finder interessante at diskutere på baggrund af, hvad vi indtil nu har lært af det empiriske materiale. Det er vigtigt at understrege, at de indsigter der bliver præsenteret nedenfor er foreløbige og skal underbygges af yderligere analyse af det empiriske materiale, der vil finde sted i Wind2050-projektet efter afslutningen af SEP-projektet. Disse tre problemstillinger vedrører

- a) Tidlig og reel borgerinddragelse og borgerroller
- b) Udvidet fokus for kommunal planlægning med vindmøller: fra minimering af lokale gener til lokalt bidrag til grøn omstilling af energisystemet og lokal erhvervs- og beskæftigelsesudvikling
- c) Ugennemsigtige planlægningsprocesser og developeres praksisser

a) Tidlig og reel borgerinddragelse og borgerroller

Sophie Nyborg & Michael Søgaard Jørgensen

Vores første problemstilling blev allerede rejst ved den indledende workshop med SEP kommunerne og vedrører den generelle observation, at borgerinddragelsen i samtlige kommuner ikke synes at fungere i forhold til ambitionen om at borgere skal føle sig ordentligt hørt og inddraget. Forskellige elementer i den formelle høringsproces såsom borgermøder er ofte præget af konflikter og betragtes måske mest som 'token participation' (Arnstein 1969, Jolivet & Heiskanen 2010)¹², dvs. at borgerne ikke føler det gør nogen forskel hvorvidt de deltager eller ej – 'toget er allerede kørt', når de bliver inddraget i processen. Som en af borgerne til borgermødet i Varde udtrykte det, "jeg synes, det er en frygtelig paradeforestilling og jeg ved godt, hvordan det går... jeg var lige ved ikke at komme i aften".

Mange aktører peger på, at 'forbedret borgerinddragelse' kan løsne op for nogle af konflikterne og der er flere kommuner, der har et sådant fokus og afsøger og eksperimenterer med nye involverende og mere borgerdrevne og demokratiske processer i forhold til vindmølleplanlægning, f.eks. Aarhus Kommune og Kalundborg Kommune.

En ny tilgang til planlægningsprocesser – og en interesse i at gå fra 'token participation' til reel deltagelse i udviklingen af et lokalsamfunds energisystem – kalder måske på, at man gentænker det offentliges og planlæggerens rolle samt borgeres rolle. For eksempel peger kapitlet 'Borgerne og brugerne i samarbejdsdrevne innovationsprocesser' af Annika Agger og Dorthe Hedensted Lund i bogen 'Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor' (Sørensen & Torfing (red.) 2011)³ på, at den rolle borgere tilbydes i planlægningsprocesser har betydning for hvordan de kan deltage i sådanne processer. I kapitlet redegør de blandt andet for, hvordan opfattelsen af borgeres rolle har forandret sig de seneste halvtreds år. Man er gået fra et liberalt demokratiperspektiv, hvor borgeren blev set som en *klient*, som et passivt styringsobjekt, til et new public management styringsparadigme, hvor borgeren er blevet set som en *kunde*. Disse perspektiver er i de senere år blevet afløst af et perspektiv, hvor borgeren i nogle tilfælde er set i rollen som *medproducent*. Her er fokus på borgerinddragelse og på, at borgere skal være medskabere af løsninger på komplekse samfundsmæssige problemstillinger som den offentlige sektor i stigende grad forventes at løse. Dette perspektiv er på det seneste blevet suppleret med et perspektiv, der stadig er under udformning, og hvor borgere bliver set som aktive *innovatører*. Dette perspektiv henter sin inspiration fra den private sektor, hvor brugerdreven innovation som koncept har haft stigende opmærksomhed de seneste 10 år. En kritisk refleksion over den tilsyneladende temmelig passive rolle borgere tilbydes i forhold til den nuværende udbygning med vindenergi – gennem de formelle planlægningsredsaber og høringsystemer – kunne hente inspiration i sådanne teorier omkring borgerroller. En aktiv involvering, der tilbyder borgere andre roller, har måske potentiale til at åbne den blackboksede forståelse af borgerne som en homogen gruppe. Energiplanlægning kan ses som en lokal

¹ Arnstein, S. R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, 35:4, 216-224.

² Jolivet, E. & Heiskanen, E. (2010) Blowing against the wind – An exploratory application of actor network theory to the analysis of local controversies and participation processes in wind energy, Energy Policy, 38, 6746-6754.

³ Agger & Lund (2011) Borgerne og brugerne i samarbejdsdrevne innovationsprocesser. I Eva Sørensen & Jacob Torfing (red.) Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor, 1. udgave, 2. oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

innovationsproces, hvor alle aktører kan være med til at designe visioner for fremtiden, og hvor deres input har betydning for udformningen af systemerne.

Aktuelt er to projekter i Århus Kommune og Kalundborg Kommune blevet brugt som cases i to publikationer fra Naturstyrelsen (se f. eks. publikationen 'Vindmøller – åbenhed, dialog og inddragelse'⁴ med Kalundborg som case – den anden er endnu ikke publiceret), hvor fokus har været på at se på borgere som såkaldte medproducenter og på at skabe forståelse og dialog mellem forskellige lokale aktører på vindmølleområdet. Med hjælp fra konsulentvirksomheden Antropologerne har man i disse kommuner udviklet og afprøvet en anden tilgang til planlægning med fokus på større åbenhed, dialog og lokalt samarbejde. Et centralt argument i denne tilgang er blandt andet, at borgerinddragelsen skal påbegyndes langt *tidligere* end de formelle planlægningsprocesser lægger op til i dag.

Agger & Lund (2011) og publikationerne fra Naturstyrelsen peger imidlertid også på, at en mere aktiv rolle er ny for de fleste borgere og indebærer et samarbejde med borgerne, som planlæggere m.fl. ikke er vant til at have. Det kunne være et interessant forskningsemne at undersøge yderligere, hvilke udfordringer planlæggerne, borgere og developere ser ved at indgå i sådanne nye relationer, og hvilke etablerede praksisser, systemer og institutioner i disse aktørers hverdagsliv, der har betydning for relationen, men som indtil videre ikke er undersøgt i udviklingen og vurderingen af disse nye borgerdeltagelsesstrategier.

Ud fra vores foreløbige analyser ser vi en række udfordringer i forhold til ovenstående diskussioner om borgerdeltagelse, vi mener, kunne være interessante at undersøge nærmere:

Det er svært at sige, *hvornår* et vindmølleprojekt eller planlægning for vindmøller reelt starter, hvilket gør det svært at definere hvad det vil indebære at involvere nogen tidligt. Problemet er for eksempel, at mange vindmølleprojekter ikke først starter, når en developer henvender sig til kommunen, idet repræsentanter for developer inden dette ofte har været ude og have en dialog med borgere uden om kommunen (jf. afsnit c).

Publikationerne fra Naturstyrelsen, som lægger vægt på planlægning ved hjælp af borgerdrevne netværk, lader til at tage udgangspunkt i en situation, hvor planlægningen skal til at begynde – eller skal starte forfra. Mange kommuner vil imidlertid være i situationer, hvor en række konkrete vindmølleprojekter stadig er i gang selv om processen med at udarbejde kommunens vindmølletemaplan måske skal begynde forfra. Derudover vil der, som skrevet ovenfor, være en del forespørgsler og sonderinger blandt jordejere og kommende naboer i gang hele tiden, uden om de formelle høringsprocesser, hvilket har betydning for dialogen og interaktionen mellem borgere og myndigheder. Developernes aktiviteter betyder blandt andet, at det er svært for borgere at forstå kommunens rolle i forhold til udbredelsen af vindmøller, når nogle developere laver forespørgsler i tilknytning til et MULIGT fremtidigt projekt – samtidig med at kommunen kører en proces med en formel udpegning af mulige områder for vindmølleplacering.

Der er således også en problemstilling, der handler om, *hvordan* man involverer relevante aktører tidligt. De kommunale planlæggere pointerer, at tidlig involvering i forbindelse med en temaplan og arealudpegning tit leder til mange frustrationer, fordi mange borgere efterspørger meget konkret viden omkring deciderede projekter på dette tidlige tidspunkt, og at kommunens planlæggere netop ikke kan give konkret information på dette tidlige tidspunkt. Selvom de ovennævnte projekter og publikationer omkring

⁴ http://naturstyrelsen.dk/media/nst/8761577/nst_vindmoellefolder_maj2014_digital_ny.pdf

netværksdrevet planlægning adresserer dette og designer nye processer, så er der som sagt også en række udfordringer, bl.a. at developere henvender sig til borgerne på en måde, myndighederne ikke kan styre.

Der er ydermere en problemstilling i forhold til, hvorvidt forbedret inddragelse er det rette fokus, eller om der også skal mere nytænkning til i forhold til developer-konfigurationer og ejerskabsforhold. Tidlig inddragelse af borgere afhjælper ikke nødvendigvis den følelse af uretfærdighed i forhold til rammeforholdene for vindmøller, som bl.a. kommer til udtryk ved borgermøder: at det er en række private aktører, herunder vindmølleindustrien, der får langt den største økonomiske fortjeneste af omstillingen til øget brug af vindenergi. Det bliver således også af flere af kommunerne påpeget, at den nuværende regulering på området ikke tilgodeser lokalbefolkningen tilstrækkeligt, og at udbredelsen af vindmøller kræver andet end bedre borgerinddragelse, men også et kritisk blik på de nuværende ejerskabsforhold og rammeforhold for vindmølleprojekter. I forhold til nye ejerskabsformer har Tønder Kommune f.eks. arbejdet på at fremme borgermøller, dvs. fremme vindmølle-projekter, hvor der er et betydeligt lokalt, bredt forankret ejerskab og andre kommuner ser også på sådanne modeller. Andre omtaler investorers opkøb af ejendomme også uden for støjgrænsen som en rimelig løsning for lokalbefolkningen, der får mulighed for at sælge huse de vil ud af til en rimelig pris – eller at en ligeledes mere fair løsning over for borgere end de nuværende kompenseringmuligheder er at udpegningen af vindmølleområder sker i statsligt regi, hvor projekterne bliver udbudt under konkurrence, og hvor folk ligeledes skulle få mulighed til at sælge til en meget rimelig pris.

I næste afsnit har vi skitseret, hvordan vi mener, man kunne udvide fokus i forhold til planlægning for vindmøller fra alene at adressere borgeren som nabo til en mulig fremtidig mølle, som kunne blive generet af denne mølle (og med fokus på minimering af dennes gener gennem planloven og høringsprocedurer) til at se borgeren som medskaber af målsætninger om at kommunen skal bidrage til den nationale målsætning om omstilling af energisystemet i retning af vedvarende energi eller målsætninger om at vindmølleopstilling også kan bidrage til lokal erhvervs- og beskæftigelsesudvikling.

b) Grøn omstilling og lokal udvikling som perspektiver i kommunal planlægning med vindmøller

Sophie Nyborg & Michael Søgaard Jørgensen

Nedenstående skema (tabel 1.) sammenfatter de tre ovennævnte perspektiver på vindmølleplanlægning.

Skema 1: sammenfatning af tre perspektiver på vindmølleplanlægning

Værdigrundlag i perspektiv	Virkemidler	Erfaringer
Minimering af lokale gener	Planlov: Afstandskrav, høringer m.m. Grønne ordninger, erstatning m.m. Kommunal temaplan med udpegning af mulige lokale placeringer for vindmøller	Ofte kontroverser Uenighed om grundlag for og fortolkning af målinger af gener m.m. Manglende kendskab til interesser bag modstand
Lokalt bidrag til omstilling af energisystem væk fra fossil energi	Strategisk energiplanlægning i/på tværs af kommuner Lokalt ejerskab (almennyttige fonde, lokale forsyningsselskaber, vindmøllelaug m.m.)	Lokal erhvervsdrivende almennyttig fond (Hvide Sande) Lokale forsyningsselskaber som ejere (Havvind Århus Bugt) Esbjerg som testcenter som argument for lokale vindmøller
Lokal erhvervs- og beskæftigelsesudvikling	Kommuneplan Planstrategi i kommuner Lokalt ejerskab	Tårnfabrik i Varde som argument for lokale vindmøller Esbjerg som centrum for udskibning af vindmøller

I det foregående afsnit har perspektivet primært været på minimering af lokale gener og på muligheder og begrænsninger i borgerinddragelse ud fra dette perspektiv. I vores interviews og workshops med planlæggere fra SEP-kommunerne og i forskningen i erfaringer fra andre kommuner er også omtalt to andre perspektiver, der omtales i skemaet - dels at lokale vindmøller ses som lokale bidrag til national omstilling til mere vedvarende energi, dels at lokale vindmøller ses som bidrag til lokal erhvervs- og beskæftigelsesudvikling.

De to perspektiver kan betyde, at den lokale diskussion om vindmøller også får et perspektiv, der sætter fokus på bidrag til "positive" målsætninger. Der er virkemidler og værktøjer, som kommunerne kan anvende til at konkretisere disse perspektiver på vindmøller.

Strategisk Energiplanlægning (som dette projekt i sig selv er et eksempel på) giver mulighed for planlægning i og på tværs af kommuner om bl.a. hvordan de lokale vedvarende energiresourcer udnyttes. Ejerformer med offentligt (med-)ejerskab og/eller bredt ejerskab blandt lokale borgere giver mulighed for at (en del af) den økonomiske gevinst fra investering i vindmøller bidrager til lokal offentlig og/eller privat økonomisk udvikling. Et eksempel herpå er fra Ringkøbing-Skjern Kommune hvor et vindmøllelaug med mange lokale anpartshavere hvert år i 30 år betaler 4,8 millioner kroner i grundleje til Hvide Sande Havn for tre vindmøller opstillet på havnens område, hvilket har givet havnen mulighed for at låne 80 millioner kroner til udvidelser. I afsnit c) uddybes analysen af forskellige ejerformer til vindmøller.

Kommuneplanstrategier og kommuneplaner danner rammen for kommunens planarbejde og giver bl.a. mulighed for at lave en kobling og synergi mellem energiplanlægning og andet planarbejde. Der er i forbindelse med borgermøder og interviews givet eksempler på to kommuner i SEP-projektet (Esbjerg og Varde), hvor vindmøller bidrager til lokal erhvervs- og beskæftigelsesudvikling fra henholdsvis udskibning af vindmøller og bygning af vindmølletårne. Det har endnu ikke været muligt at finde ud, af hvilken betydning

disse bidrag til lokal erhvervs- og beskæftigelsesudvikling har haft for opbakning og modstand mod lokal vindmølleplanlægning i de kommuner.

For begge perspektivers vedkommende er der således behov for yderligere undersøgelser af hvordan og i hvilket omfang disse perspektiver har haft betydning og kunne få betydning for planlægning med vindmøller.

c) Observationer om og kommentarer til forskellige oplevelser med developers

Tom Cronin og Julia Kirch Kirkegaard

Den tredje problemstilling (*Uigennemsigtige planlægningsprocesser og developers' praksisser*) er stadig ved at blive undersøgt i forskningsgruppen. Der kan således endnu ikke drages nogen endelige konklusioner eller anbefalinger, da empiriske feltstudier stadig ikke er blevet gennemført. Dog kan der udtrages nogle første tentative observationer, baseret på desk research og enkelte interviews.

Uigennemsigtige planlægningsprocesser

Det indledende forskningsarbejde viser, at der ofte kan opstå usikkerhed og forvirring om fordelingen af arbejdet og ansvaret mellem developer og kommune hos lokalbefolkningen, hvilket kan skabe problemer omkring legitimitet og tillid til developer, kommunen og politikere. Borgernes forvirring angående forskellen mellem kommunens og opstillersens rolle kan muligvis blandt andet forklares ved, at opstillere:

- *nogle gange udvikler projekter uden for områder, som kommunen har udpeget;*
- *ofte snakker uformelt med folk (fx lave særlige aftaler med lodsejer), selvom de ikke har et projekt endnu;*
- *virker meget positive over deres egne projekter, så borgerne måske misforstår, at projektet har opnået en højere grad af formel tilladelse, end det reelt har;*
- *beskæftiger sig meget med 'lobbyarbejde' over for politikere;*
- *stadig taler med folk og 'oplyser' dem om VE-ordningen selvom reglerne er blevet ændret, således at Energinet nu har ansvar for at informere borgerne.*

På grund af at borgere til tider opfatter linjerne mellem developers' og kommunens ansvar i projektet som uklare, er det nødvendigt at finde måder at synliggøre disse yderligere, samt at undersøge developers' eget syn på deres rolle i planlægningsprocessen og på deres interaktion med lokalbefolkning og politikere. Mens synliggørelsen af transparente retningslinjer for arbejdsfordelingen over for borgerne kan være en del af svaret, er udviklerens optimale rolle dog langt hen ad vejen nødt til at være kontekstspecifik. Hvor det i nogle tilfælde således kan være anbefalelsesværdigt, at udvikler holder sig tilbage fra kontakt til borgerne i en del af planlægningsfasen, er det i andre tilfælde vigtigt, at udvikleren indgår i en mere proaktiv dialog. Dette kommer ofte også an på stadiet i projektet. Disse forhold er aspekter, som det er nødvendigt at undersøge nærmere igennem empiriske case studier med forskellige typer af developers.

Developers' praksisser

Hvad angår developers' praksisser har den indledende undersøgelse i forskningsgruppen vist, at developer-rollen ikke bør black-boxes, men at det er nødvendigt at åbne op for en bredspektret typologi af developers for at kunne forstå forskellige developer-praksisser og forretningsmodeller (business models). Nedenfor (Tabel 2) ses en developer-typologi, der er baseret på virksomhedsstørrelse og portefølje:

Tabel 2. Developer-typologi baseret på virksomhedsstørrelse og portefølje

Description of developer type	Typical number of employees	Typical portfolio of wind projects
Co-operative/vindmøllelaug	2	Usually small, less than 10MW, but can be larger
Enterprise groups: Landowners/manor owners/business owner	0-2	Commonly less than 10MW but can be larger
Small-medium private company	2-5	5 - 60MW
Medium public company	10-100	50 - 500MW
Medium utility	100-1000	0 – 100MW
Large utility/corporation	200-10000	250MW – 2GW

Samtidig har forskningsgruppen klassificeret forretningsmodeller/business-modeller, som bliver taget i brug af forskellige developer-typer (Tabel 3.):

Tabel 3. Forretningsmodeller/business-modeller, som bliver taget i brug af forskellige developer-typer

Model A	The company project model ('remote' corporate ownership)
Model B	The enterprise model ('special' local ownership)
Model C	The true traditional Danish local co-operative ('vindmøllelaug')
Model D	The municipality approach
Hybrid	Many possibilities to mix the models, e.g.: Model A & C, B & C, A B & C, A & D

I de kommuner der er blevet interviewet af forskningsgruppen, findes først og fremmest Business Model A og Business Model B, dvs. projekter initieret af større virksomheder/korporativer aktører og lokale lodsejerprojekter. Således er det primært disse typer af developers, som kommunerne har samarbejds erfaring med. Forskningsgruppen er interesseret i at undersøge nærmere, hvordan og hvorvidt valget af en bestemt business model er afhængig af en bestemt developer-type. Valget af en bestemt forretningsmodel/business model er samtidig knyttet til specifikke ejerskabsstrukturer og juridiske virksomhedskonstruktioner (fx ApS, A/S, I/S, K/S, P/S) og således til forskellige måder at implementere VE-lovens køberetsordning. Danmark har en lang historie og tradition for lokalt ejerskab i vindmøller (vindmøllelaug/kooperativer). Det er derfor interessant at undersøge, hvorvidt og hvilken effekt det har, når stadigt flere projekter bliver udviklet af store/større, kommercielle udviklere uden lokal forankring, der kan agere hurtigere end den traditionelle kooperative model, på borgerinddragelsen og på dynamikken i spillet mellem udvikler og lokalbefolkning. Indtil nu er erfaringen fra forskningsgruppens interviews stadig lidt uklar på dette punkt og behøver yderligere data samt nærmere analyse.

De indledende resultater fra projektet peger derfor på behovet for at foretage en sammenligning af praksisser i forhold til business-model og ejerskabsstruktur blandt forskellige slags developers (dvs. både større, kommercielle spillere samt de mere traditionelle vindmøllelaug og forskellige hybridformer). En sådan sammenligning vil hjælpe med at afdække, om borgerne er ligeglade med, hvem der står bag et projekt (fx lodsejer, private firmaer, store energiselskaber, borgere, kommune), eller om det har en indflydelse på projektudfaldet. Forskningsgruppens hidtidige observationer viser, at de større kommercielle udviklere i stigende grad er bevidste om nødvendigheden af (større) inddragelse af lokalbefolkningen, fx

igennem lokalt medejerskab, hvilket bl.a. sker igennem flere partnerskabsmodeller (P/S). Dette kan potentielt skabe nye hybridformer udover de ovenstående.

Der mangler dog yderligere arbejde på forskningsfeltet omkring forskellige developer-typer, business-modeller og den juridiske konstruktion/ejerskabsstruktur samt indflydelsen på borgerinddragelse for at kunne komme med mere specifikke anbefalinger. Der bør således forskes yderligere i developers' strategiske rationale bag deres valg af business model og ejerskabsstruktur, samt i den potentielle indflydelse af business model og ejerskabsstruktur, ikke kun på kapitalrejsning, men også på borgerinddragelse, på den sociale accept af projektet, og på udfaldet af projektet. Følgende forskningsspørgsmål foreslås således til nærmere undersøgelse:

- Hvor meget kapacitet er der blevet installeret ved brug af forskellige business modeller?
- Hvad ligger til grund for beslutningen om en bestemt business model og ejerskabsstruktur hos developer?
- Er der en ny trend i developer praksis mht. business model og ejerskabsstruktur – og kan dette ses som developers' innovative måde at finde nye forretningsmodeller til mere effektiv borgerinddragelse?
- Findes der en business model, der er mere effektiv end andre?
- Hvilken indflydelse (hvis nogen) har business-modellen på dynamikkerne imellem developer, kommune og lokalbefolkning?
- Hvad tænker udvikler om planlæggernes, kommunens og statens rolle?

Sammenfatning af perspektivet ” Uigennemsigtige planlægningsprocesser og developers' praksisser”

Igennem interviews og igangværende forskningsaktiviteter inden for Wind2050-projektet er det blevet klart, at danske kommuner i deres arbejde med vindprojekter oplever en bred vifte af developer-typer og projektspecifikke business-modeller. Nogle af kommunernes erfaringer med forskellige developers og business models har været positive, mens andre har været – i nogen grad - negative. Specifikke case studier kan være med til at identificere områder og praksisser, som developers kunne (og burde) ændre for at opnå at bedre resultat og en mere effektiv proces. Baseret på de sparsomme data, som forskningsgruppen har indsamlet indtil nu, er det dog en udfordring at komme med generelle og samtidig konkrete anbefalinger. Den yderligere forskning, der pågår på nuværende tidspunkt – som indikeret ovenfor – i projektet er derfor yderst vigtigt for at kunne underbygge de ovenstående tentative observationer.