

Fire samfunnsutfordringer for havvind

Tomas Moe Skjølvold og Sara Heidenreich

Etter lang tids diskusjon åpnet regjeringen den 9. februar 2022 for første fase av havvindsatsingen Sørlige Nordsjø II. Likevel: lite tyder på at debattene rundt havvind i Norge er over. Industri, forvaltning og lokalsamfunn skal de nærmeste årene gjennom krevende prosesser hvor ulike samfunnsinteresser vil brynes mot hverandre. Å forstå disse prosessene blir avgjørende for aktører i havvindfeltet de nærmeste årene fordi:

- På samfunnsnivå vil det gi beslutninger som har større legitimitet blant ulike aktører og sosiale grupper
- For aktører som arbeider med havvind vil det gi viktige strategiske fordeler



Denne policy-briefen presenterer fire sentrale samfunnsutfordringer for havvind i Norge. Den er laget basert på innsikter fra første workshop i et felles brukercase i FME NTRANS og FME NorthWind. Workshopen ble organisert som en samskappingsprosess hvor målene var å

- Identifisere og diskutere samfunnsproblemstillingene til brukerpartnerene
- Begynne å drøfte hvordan disse kan adresseres.

Vi fikk presentasjoner fra syv brukerpartnere og mange andre deltok aktivt på en digital samskappingsplattform. Et tverrfaglig forskerteam deltok i diskusjonene og har siden levert refleksjonsnotater som er med å danne grunnlaget for denne policy briefen. Hver beskrivelse av en utfordring følges av to anbefalinger. I det videre arbeidet med dette brukercaset vil vi gå i dybden på de ulike temaene, jobbe mer konkret med en felles forståelse og mer presise anbefalinger.

Samfunnsutfordring 1: Det offentlige ordskiftet

Mange peker på det offentlige ordskiftet og debatten som en sentral utfordring for havvind i Norge. Både kunnskapsgrunnlaget for debatten og debattklimaet oppleves som problematisk. Mange aktører opplever kunnskapsgrunnlaget spesielt om miljø- og samfunnpåvirkninger av havvind som mangelfullt. De peker på behovet for mer kunnskap om og forskning på positive og negative konsekvenser av havvindutbygging og for en mer kunnskaps- og faktabasert offentlig debatt. Det kan stilles spørsmål om det i det hele tatt mulig å oppnå et felles faktagrunnlag. Fakta og kunnskap produseres i sammenhenger som gjør at de ofte blir omstridt. Ulike aktører har ulikt synspunkt på hva som regnes som sikker kunnskap. Det er derfor interessant å se på hvilke aktører som bruker hvilken type kunnskap for å underbygge sine posisjoner i debatten. Hvilke typer kunnskap «teller» mest? Hvilke «fakta» ender opp med å avgjøre om havvind forstås som bærekraftig? Hvilken rolle og verdi får lokalkunnskap? Flere pekte på at det ikke var mangel på kunnskap som var problemet, men at man også må anerkjenne at det er mange legitime grunner for å være mot vindkraft. En måte å forstå debatten, derfor være at den handler like mye om omstridte verdier, f.eks. verdien av natur og biodiversitet vs. verdiskaping og industriutvikling.

Flere aktører nevnte debattklimaet som utfordrende og så tegn til at den betente og polariserte debatten om vindkraft på land smitter over på debatten om havvind og dermed bremser utviklingen. Da er det interessant å se på hvordan havvinddebatten blir påvirket av debatten om landbasert vindkraft. Skiller folk mellom landbasert og havvind, eller forstås det som «det samme»? Er de samme aktørene og de samme konfliktene aktive, eller er det andre aktører og skillelinjer som blir relevante i havvinddebatten? Det ble også nevnt at mediene spiller en viktig rolle bl.a. med tanke på hvilke stemmer som er representert i debatten. Flere aktører antydte at kun de mest ekstreme stemmene er synligst i debatten og at dette gir et skjevt bilde av innbyggernes holdninger til vindkraft.

Anbefalinger:

- Det er behov for et bredt kunnskapsgrunnlag om hvordan havvind påvirker samfunn og miljø for å få en opplyst debatt om alle aspekter.
- Fakta er omstridt og vinner ikke debatten alene. Aktører bør vurdere kommunikasjon som går i dialog med større verdispørsmål, og strategier for å aktivt bygge støtte for sine synspunkter.

Samfunnsutfordring 2: Deltakelse, involvering og sameksistens

Flere brukerpartnere nevnte medvirkningsprosesser som sentral utfordring, ofte knyttet til fortellingen om at prosessene rundt vindkraft på land ikke var tilstrekkelige og bidro til økt motstand og konflikt. Et sentralt spørsmål handler om tidspunktet for involvering av interessenter og innbyggere. Mange påpekte at det er viktig å starte dialog tidlig, men også at involveringen bør skje kontinuerlig og systematisk både i planleggingsfasen og i bygge- og driftsfasen. Et annet viktig punkt handler om hvem som blir invitert inn i deltakelsesprosesser, hvordan deltakerne blir valgt ut og hvem som blir hørt. Medvirkningsprosesser fører ikke nødvendigvis til at stakeholders og innbyggere får reell innflytelse på resultatet og det er derfor viktig kjøre åpne prosesser hvor alle parter er villige til å justere

forventninger og planer. Forskningslitteraturen peker gjerne på tre viktige pilarer i dette arbeidet: prosess (hvordan involvering organiseres), anerkjennelse (hvilke grupper som inviteres og ikke), og fordeling (hvordan goder og ulemper fordeles i samfunnet). Deltakelsesprosesser som oppleves som dårlig organiserte, ekskluderende, eller som ikke kan påvirke prosjektenes retning eller form kan øke heller enn redusere konflikt.

Anbefalinger:

- Prosesser for deltakelse og involvering bør starte tidlig og følge prosjektet fra idé til utrulling, via drift og eventuell nedbygging
- For å unngå konflikt bør medvirkningsprosesser ha et aktivt forhold til hvordan sentrale problemstillinger beskrives, hvem som inviteres, og være organisert på en slik måte at prosessen kan påvirke sluttresultatet

Samfunnsutfordring 3: Arealer, sted og storpolitikk

Mange aktører pekte på at arealbruk og sted både er en utfordring og en mulighet for havvind. Overordnet er arealbruk knyttet til ideen om *sameksistens*: hvordan kan man bygge havvindanlegg som også legger til rette for at fiske, maritim transport og turisme ikke blir skadelidende? Hvor fleksible kan man være når det gjelder plassering av turbiner? Dersom en evner å samarbeide på tvers av sektorer ligger det også en mulighet for innovasjon og merverdiskapning her, for eksempel i å kombinere havvindanlegg med akvakulturanlegg. Dette krever imidlertid at man tidlig klarer å samarbeide på tvers av sektorer, og at man er i stand til å definere prosjekter som fanger opp slike muligheter tidlig. Videre ble det tydelig at havvindprosjekter også krever betydelig landareal i forbindelse med ilandføring av kraft, plassering av trafostasjoner og annen infrastruktur. Lokalt kan dette gi muligheter for innovasjon, men det kan også gi opphav til nye kontroverser. Her ble det antydnet at det er viktig å spille på lag med lokale interesser, noe som betyr at det er behov for å kartlegge og forstå hva som kan skape motstand eller synergier.

I diskusjoner om arealbruk ble det tydelig havvind må forstås i en større kontekst enn den Norske. På den ene siden kan man høste praktiske, politiske og teknologiske erfaringer fra andre land. På den andre siden ble det påpekt at Havvind også må forstås som geopolitisk fenomen. Festtaler peker gjerne på at land rundt Nordsjøen må samarbeide for å lykkes, men samtidig har de ulike nasjonene sine interesser og begrunnelser for de valg som gjøres. Her hjemme er dette for eksempel tydelig i den politiske diskusjonen om hvorvidt havvind skal kobles til kontinentet via hybridkabler, elektrifisere Norsk sokkel, eller kun føres i land i Norge. Dette peker mot at hvordan ulike samfunn utformer sin havvindpolitikk kan knyttes til svært ulike politiske målsetninger og konflikter – noe som kan gjøre ideen om internasjonalt samarbeid vanskelig

Anbefalinger:

- Lokale forhold kan skape både utfordringer og muligheter. For å utnytte mulige lokale synergier på tvers av sektorer bør mandatet og krav til prosjekter tidlig utvides til å handle om mer enn kun kraftproduksjon.
- Begynn tidlig med å kartlegge mulige konflikter også knyttet til arealer på land.

Samfunnsutfordring 4: Tempo og politisk dynamikk

Tempo og tid ble fremhevet som viktige samfunnsdimensjoner av mange aktører. På den ene siden var mange opptatt av at utviklingen ikke gikk fort nok, og at det burde være mulig å kutte ned på dagens tidslinjer som tidligst gir ny havvindproduksjon tidlig på 2030-tallet. På den andre siden var det mange som relaterte diskusjonene om akselerert implementering til uintenderte konsekvenser. Hvordan kan man unngå at naturverdier og gode medvirkningsprosesser blir ofret for et høyt utbyggingstempo? Diskusjonene om tid ble også koblet til en forståelse av at ulike aktører og ulike arenaer opererer innenfor det vi kan kalle ulike tidsdynamikker. Lokalpolitikk foregår i valgsykluser, og i løpet av et konsesjons- og utbyggingsløp over mer enn et tiår må man regne med at både bemanning, politisk kurs og lokalt debattklima har endret seg. Basert på erfaringer fra landbasert vind var det mange som ytret frykt for at man også til havs ville få en situasjon hvor en lokaldemokratisk «omkamp» ble normen heller enn unntaket. Mange uttrykte et behov for stabilitet over tid, i det som ble forstått som en omskiftelig politisk virkelighet. Samtidig ble det erkjent at de lange tidshorizontene også ofte førte til betydelige tekniske endringer i prosjektene som ble bygget, noe som kunne svekke legitimiteten til prosesser, anlegg, aksepten for teknologien og tilliten til utbyggere. Lange tidshorisonter kan dermed være med å forklare konfliktnivået: både samfunn og teknologi endrer seg, og kan nærmest fremstå som ugjenkjenkelige for hverandre når de faktiske anleggene skal bygges. For oss peker dette mot viktigheten av å engasjere både befolkningen og andre sentrale aktørgrupper gjennom hele prosessen frem til bygging, som også poengtert under utfordring 2.

Anbefalinger:

- Bygg kunnskap om tidshorizontene til ulike typer aktører, og arbeid for å bygge allianser og felles forståelse på tvers av tidslinjer.
- Vær åpen om, og kommuniser utad endringer i teknologiens karakter og omfang som følge av at prosjekter tar lang tid