

Havvind: Areal, sted og sameksistens

Sara Heidenreich*, Tomas Moe Skjølvold*, Dorothy Dankel**

* NTNU, Institutt for tverrfaglige kulturstudier, ** SINTEF Ocean AS



*Hvordan oppleves dagens situasjon knyttet til areal og sameksistens med andre aktører?
Hva kan vi gjøre for å oppnå bedre sameksistens?*

Bakgrunn

Dette er en policy-brief fra en brukercase i FME [NTRANS](#) og FME [NorthWind](#). Brukercaset utforsker samfunnsaspekter ved havvind. Arbeidet involverer forskere, industri og forvaltningen. Vår [første policy brief](#) identifiserte fire samfunnsutfordringer for havvind basert på grundige diskusjoner blant sentrenes partnere. Disse var: 1) Det offentlige ordskiftet, 2) Deltakelse, involvering og sameksistens, 3) Arealer, sted og sameksistens, 4) Tempo, politisk dynamikk og storpolitikk.

For hvert tema belyser brukercaset utfordringen basert på forskning og brukererfaringer, og kommer med konkrete anbefalinger til havvindaktører og myndigheter. Gjennom dette bidrar brukercaset til en energiomstilling som tar hensyn til ulike samfunnsinteresser, og som gir de involverte aktørene strategiske fordeler. I denne policy-briefen setter vi søkelys på *Areal, sted og sameksistens*. Vi vil først oppsummere forskningskunnskapen på feltet, før vi diskuterer innsiktene fra brukerpartnerne. Videre gir vi et sett anbefalinger. Vi baserer oss på:

- Syntese av innspill fra en workshop med forskere og brukere fra de to FME'ene samt eksterne innledere
- En serie skriftlige innspill fra brukerpartnerne
- Forskningsbasert kunnskap i FME NTRANS og FME NorthWind

Arealkonflikter og sameksistens som «snublepunkter» for havvind?

I Norge kan det nye fokuset på utbygging av havvind bidra til at samfunnet beveger seg mot et vippepunkt (tipping point) hvor fornybar energi (havvind) blir viktigere enn fossile energibærere (olje og gass). Men et virkelig transformativt vippepunkt kan bare nås dersom havvind faktisk erstatter olje og gass og ikke bare komplementerer de fossile energibærerne. I tillegg er det også en fare for at samfunnet ikke beveger seg mot et vippepunkt, men et «snublepunkt» (tripping point) som fører til at samfunnet faktisk beveger seg i motsatt retning med mer fokus på fossil energi og mindre på havvind. Dette kan for eksempel skje hvis man går for fort frem i utbyggingen av havvind og ikke tar hensyn til miljø- og samfunnsinteresser.

Det er stor bevissthet blant vindkraftaktører og i den offentlige debatten om at vindkraftutbygging på land leder til arealkonflikter. Mange fortolker imidlertid havet som en form for 'tomt rom', og hevder derfor at havvind kan bygges ut 'ute av syne, ute av sinn', og dermed uten store konflikter. Internasjonal forskning viser imidlertid at også havvindutbygginger fører til arealkonflikter. Også i Norge ser vi at flere interessegrupper nå deltar i debatten om havvind.

Fiskerinæringen er den tydeligste og mest kritiske stemmen i havvinddebatten. Når sameksistens diskuteres, handler det ofte om havvind og fiskerinæringen. Det er imidlertid viktig å huske at det er langt flere interesser til havs som f.eks. akvakultur, olje og gass, shipping og turisme, forsvar og ikke minst natur/biodiversitet som bør tas i betraktning i diskusjoner om sameksistens. Samtidig er interessemangfoldet dårlig kartlagt. Å overse mangfoldet av aktører på havet kan være et snublepunkt for utbygging av havvind.

En annen utfordring som gjør at vi potensielt kan bevege oss mot et snublepunkt og ikke vippepunkt for havvind er at vi mangler kunnskap om hvordan havvind påvirker natur og samfunn. En god sameksistens av havvind, andre maritime næringer, natur/biodiversitet og innbyggere krever et oppdatert kunnskapsgrunnlag om miljø og samfunnskonsekvenser av havvind. I tillegg er det viktig med en god dialog om ulike tolkninger av kunnskapsgrunnlaget og om betydningen av verdier og normative argumenter sammenlignet med betydningen av fakta i den offentlige debatten. Forskning viser at bruk av teknologi og datadeling til kontinuerlig å oppdatere kunnskapsgrunnlaget som beslutninger, forvaltningstiltak og regulering bygger på kan forbedre sameksistensen. Troverdige demokratiske prosesser som inkluderer alle relevante aktører, bidrar til god og respektfull dialog og bygger tillitt mellom aktørene er også viktig for å sikre god sameksistens. Disse prosessene bør ha som utgangspunkt at alle aktører har relevant kunnskap og ekspertise. Sitter f.eks. fiskerne på kunnskap og data som kan bidra til bedre sameksistens? Tilnærminger som «Ansvarlig forskning og innovasjon» («Responsible Research and Innovation» (RRI)), «Extended Peer communities» og stakeholder workshops der ulike aktører åpent diskuterer bærekraftigheten av ulike maritime næringer kan være gode verktøy for å tilrettelegge for slike prosesser.

Maritim arealplanlegging, slik det praktiseres i kommunale farvann i Norge og ellers i Europa (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/89/EU) er rammeverket som bør brukes for å fremme

sameksistens til havs. Norge har lagt ned viktig arbeid i Meld.Stor.20 «Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene» som skal bidra til «klarhet i over- ordnede rammer, samordning og prioriteringer i forvaltningen av havområdene [... og] til økt forutsigbarhet og styrket sameksistens mellom næringene som er basert på bruk av havområdene og utnyttelse av havområdenes ressurser» (Meld.St.20, 2019-2020, s. 5-6). Men ansvaret for oppfølgingen av tiltakene fra forvaltningsplanene ligger hos sektormyndighetene innenfor fiskeri, energi, transport, turisme, osv. Forvaltningsplanene er et viktig verktøy for å tilrettelegge for samarbeid på tvers av sektorene og kan dermed bidra til økologisk, sosialt og økonomisk bærekraftig havbruk og bedre sameksistens.

Utfordringer og innsikt fra forvaltning, havvind- og fiskeindustri

Brukercasedeltakerne fra havvindindustrien, fiskerinæringen og forvaltningen pekte på følgende utfordringer knyttet til areal, sted og sameksistens:

- Aktørene peker på at begrepet «sameksistens» brukes snevert og bør diskuteres bredere. Det er et stort fokus på fiskerinæringen, og aktørene mener at god sameksistens mellom havvind og fiskeri er avgjørende. Men det er mange flere aktører som bruker havet og som i dag ikke inkluderes like mye i diskusjoner om sameksistens. Flere av disse aktørene er under etablering, har uklar status og er derfor vanskelig å identifisere. Eksempler på dette finnes innenfor karbonfangst og lagring (CCS), hydrogen, marin gruvedrift og offshore akvakultur. Her kan “sameksistens” både innebære en innovasjonsmulighet dersom man finner gode løsninger, og et snublepunkt, dersom man ikke starter arbeidet tidlig nok. I tillegg innebærer utbygging av havvind også utbygging av infrastruktur på land (ilandføring) som heller ikke vektlegges i dagens diskusjoner om arealbruk knyttet til havvind.
- Noen aktører stiller spørsmåltegn ved konseptet sameksistens og om sameksistens i det hele tatt er mulig. På flere områder der havvind skal bygges ut opplever f.eks. fiskeriorganisasjoner at sameksistens er umulig. Da er spørsmålet hvem som må tilpasse seg og eventuelt vike. Flere aktører opplever at det i dag er fiskeri- og andre maritime næringer som forventes å tilpasse seg en kommende havvindutbygging og ikke omvendt. Det nevnes også at f.eks. tråling vil tape fordi det ikke er kompatibelt med havvind og at sameksistens derfor ikke er mulig. Ikke alle arealkonflikter kan løses til det beste for alle parter.
- Flere aktører er bekymret for at naturen og biodiversitet ikke er representert i diskusjoner om sameksistens. Hvordan kan man sikre at naturinteresser ivaretas når fokuset er på næringsinteresser? Aktørene peker også på at det er problematisk at muligheter for tilpasning av plassering og størrelse på vindturbinene når de kommer i konflikt med fugl og marint liv ikke diskuteres i tilstrekkelig grad.
- Aktørene peker også på et stort behov for mer kunnskap om miljøeffekter, bl.a. om påvirkninger på gyttefelt og fiskebestander, og om samfunnsaksept, lønnsomhet og arealbruk. I tillegg nevnes behovet for en detaljkartlegging av områder hvor havvind skal bygges ut. Det ble også nevnt at konsekvensutredninger ikke er forskning, men bygger på

forskning. For å få konsekvensutredning som har tilstrekkelig kvalitet, trengs det derfor forskning på miljø- og samfunnsaspekter av havvind.

- Flere aktører opplever usikkerhet rundt det totale arealbruket for havvind når det skal bygges ut 30GW til 2040. Det påpekes at vi mangler et helhetlig perspektiv på areal som omfatter alle utbygginger, også mindre havvindanlegg som f.eks. er knyttet til plattformer. I den sammenhengen nevner aktørene at det ikke tas tilstrekkelig hensyn til summen av effekter: Utbygging et sted kan få konsekvenser for et annet sted. Fugl og fisk må ha et sted å flykte til hvis de blir negativt påvirket av havvindutbygging.
- Aktørene opplever også utfordringer med regulering og at det blir gjort feil eller for trege regulatoriske grep. De peker også på at det er viktig å få ulike regelverk til å fungere sammen. I tillegg er noen aktører kritiske til at vindkraftverk til havs som har negative konsekvenser for fiskeri og miljø får statsstøtte.
- Aktørene påpeker at diskusjonen om sameksistens berører sentrale konfliktlinjer, som f.eks. energiproduksjon vs. matproduksjon, som bør diskuteres åpent. I tillegg ble det nevnt at det ikke alltid er tydelig hvordan beslutninger knyttet til arealbruk tas, f.eks. hvorfor noen aktører og sektorer prioriteres før andre.
- Til slutt peker aktørene på at selv om det er mye potensial for konflikt rundt arealbruken knyttet til havvind, er det også potensial for innovasjon og samarbeid mellom aktørene som bruker havet.

Anbefalinger: Hvordan sikre god sameksistens?

På bakgrunn av prosessen i dette brukercaset er våre anbefalinger:

- Prinsippet om god sameksistens bør ligge til grunn for all utbygging av havvind
- De helhetlige forvaltningsplanene (Meld St. 20) er viktige faggrunnlag for planlegging på tvers av sektorer for å fremme bærekraftig bruk av havet og sameksistens
- Areal effektiv utbygging og økt fokus på det totale arealbruket og den samlede belastningen på et område kan bidra til bedre sameksistens
- Alle relevante aktører – også naturen - bør inkluderes i diskusjoner om sameksistens
- God sameksistens bygger på forskningsbasert kunnskap om miljø- og samfunnsaspekter ved havvind og på deling av kunnskap og data
- Inkluderende, troverdige prosesser som sikrer reel påvirkning er viktig for god sameksistens. Det er viktig at alle relevante aktører er representert i slike prosesser og at man diskuterer ulike forståelser av kunnskapsgrunnlaget på tvers av fag og interesser.
- Myndighetene oppfordres til å jobbe med harmonisering av regelverk og til å gjennomføre transparente og forståelige beslutningsprosesser knyttet til arealbruk på havet