

# Havvind: Tempo, politisk dynamikk og storpolitikk

Tomas Moe Skjølvold\*, Sara Heidenreich\*, Kristin Linnerud\*\*, Espen Moe\*\*\*, John Birger Skjærseth\*\*\*\*

\* NTNU, Institutt for tverrfaglige kulturstudier, \*\* NMBU/CICERO, \*\*\* NTNU, Institutt for sosiologi og statsvitenskap, \*\*\*\* Fridtjof Nansens Institutt



*Hvordan kan vi forstå den politiske dynamikken rundt havvind, og hva betyr den for mulighetene til økt tempo?*

## Bakgrunn

Dette er en policy-brief fra et brukercase i FME [NTRANS](#) og FME [NorthWind](#). Brukeraset 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 *Tempo, politisk dynamikk og storpolitikk*. 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

## Forskningsbasert kunnskap

*Overordnet peker forskningsbidragene i dette brukercaset i tre retninger:*

- Forskningen vektlegger at vi bør forstå havvind i relasjon til bredere energi- og klimaomstillingsprosesser. På den ene siden handler dette for eksempel om å lære av vindkraft på land. På den andre siden handler det om å forstå andre drivere for endringer i energisystemet, slik som for eksempel elektrifisering av industri og transport.
- Forskningen vektlegger at vi må se den norske utviklingen som en del av en internasjonal utvikling hvor særlig relasjonen til EU er viktig.
- Forskningen peker på at vi er inne i en fase av energi- og klimapolitikken som gir nye utfordringer både for politisk legitimitet og folkelig aksept. Hvordan dette håndteres påvirker hva slags tempo vi vil kunne se på utrulling av havvind. En viktig del av bildet er sameksistens med eksisterende næringsinteresser, som vil behandles i en senere policy brief.

### **Vindkraft på land: politisk dynamikk mellom ulike nivå**

Vi kan lære mye fra det siste tiårets erfaringer med landbasert vindkraft. Fra 2017-2020 fikk vi en kraftig økning i vindkraftutbygging på land i Norge. De politiske driverne som presset frem denne utviklingen kom fra ulikt hold. EUs fornybardirektiv fra 2009 var viktig, ettersom det tvang et motvillig Norge til å godta et bindende fornybarmål for 2020. Det samme ble etter hvert det norsk-svenske el-sertifikatsystemet som subsidierte ny fornybar energi. I 2015/2016 fikk vi gunstigere avskrivningsregler for vindkraft. Kombinert med sterkt fallende teknologikostnader, blant annet drevet frem av innovasjonsarbeid i EU og Sverige ga dette en kjempeeffekt fra 2017. Selv om året ikke er representativt, var Norge i 2020 faktisk det landet i Europa som installerte mest ny vindkraft.

Da ny nasjonal ramme for vindkraft ble presentert resulterte det i kraftige protester, og siden har utviklingen av landbasert vindkraft i Norge stoppet opp. Årsakene er flere:

- Norske kommuner var i stor grad negative til videre vindkraftutbygging. Naturhensyn og friluftsliv ble vektlagt som argumenter. Naturmangfold omfattes ikke av EØS-avtalen og hensynet til natur ble følgelig ikke vektet tungt i utbyggingen.
- Utbyggingen ble av mange satt i sammenheng med en større regulatorisk og fysisk integrasjon med det europeiske kraftsystemet. Dette har gitt grobunn for en sterk reaktivering av det statsvitere omtaler som den territorielle skillelinjen i norsk politikk, som i praksis betyr at nasjonale interesser blir viktigere. Dette har banet vei for en sterk polariserende debatt med vind i seilene for partier som Rødt, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.
- Fokuset på nasjonale interesser i befolkningen gjenspeiles i valgeksperimenter gjennomført av Linnerud, Dugstad og Rygg som peker på at befolkningen er opptatt av nasjonalt eierskap og at utbyggingen dekker norske behov.

### **Vindkraft til havs: politisk delikat og langt fra interessefritt**

Som vi diskuterte i vår policy brief om [deltakelse og involvering av ulike interessegrupper og innbyggere](#), har en del stemmer i offentligheten håpet at vindkraft til havs skal bli mindre betent

enn vindkraft på land. Lite tyder på dette, da vindkraft til havs vil kunne rammes av de samme politiske strømningene som har rammet vindkraft på land. Regjeringen lanserte tidligere i år planer for en havvindutbygging med konsesjoner for 30GW lyst ut innen 2040. Planen inneholdt ingen vurderinger av ilandføring og finansiering, og heller ikke tydelige føringer for hensyn til natur, økosystem og andre maritime interesser. Dette vil kunne være problematisk fordi:

- Forskning antyder at ilandføring av elektrisitet i Norge uten subsidier ikke vil være lønnsomt, mens ilandføring på kontinentet vil lønne seg.
- Utbyggingen av mer variabel fornybar energiproduksjon krever sterkere koblinger mellom land og regioner i form av infrastruktur og kraftutveksling og styrker en europeisk orden basert på gjensidig avhengighet og regulatorisk samarbeid.
- Sterke politiske krefter i Norge motsetter seg en slik utvikling, blant annet basert på argumenter om nasjonal suverenitet og selvvråderett. Dette betyr at vi sannsynligvis vil få tunge politiske kamper om de fleste prosjekter de neste årene.
- Tendensen i Linnerud og kollegers valgekspesiment er det samme for havvind som for landbasert vind: nasjonalt eierskap og bruk av kraft i Norge foretrekkes av befolkningen, selv om det er større aksept for eksport av havvind enn landbasert vind.
- Det er voksende praktisk-politisk bevissthet rundt mulige konflikter mellom utbygging av havvind og maritimt naturmiljø, samt en økt forståelse for at det er mange sosiale og økonomiske interesser også til havs.

## Utfordringer og innsikt fra industri og forvaltning

Industrien og forvaltningens perspektiver på politiske utfordringer knyttet til havvind er både beslektet med og utfyller bildet fra forskningen. Det oppleves som særlig utfordrende at havvinddiskusjoner griper inn i ulike politikkfelt og inn i ulike sektorinteresser, noe som gjør det vanskelig å komme til en felles forståelse av problemstillingene og å formulere politikk som har stor legitimitet på tvers av interessene. De mest sentrale poengene som ble diskutert var:

- Aktørene opplever at det er en manglende forståelse på tvers av fag som kan la oss utvikle en reell og god form for marin arealplanlegging, samt at de som i dag definerer havvindsatsingen har et snevert syn på hva som er legitim kunnskap.
- Aktørene er frustrerte over at havvind i for liten grad er forankret i tverrsektoriell politisk tenking. Havvind burde være en del av energi-, industri-, og klimapolitikken, mens den i dag i for stor grad oppfattes som et energipolitisk prosjekt. Dette kan svekke havvindens legitimitet i samfunnet.
- Aktørene opplever mangel på aktiv politikk og tiltak for å styrke havvindsatsingens og energiomstillingens legitimitet, og tiltak som fremmer andre fortellinger enn de som er forankret i nasjonale narrativer.
- Aktørene opplever at signalene fra myndighetene når det gjelder de konkrete aspektene ved fremtidig utbygging er både vage og skiftende og etterspør stabilitet med tanke på støtteordninger, rammevilkår, juss og gjennomføring.
- Aktørene opplever at tempoet i utlysning av nye arealer er for lavt.

## Implikasjoner for tempo

Energiomstillingen i Europa og Norge har beveget seg fra å være et randsonefenomen preget av nisjeinnovasjon til å etter hvert gripe inn i og påvirke stadig nye deler av samfunnet. Dette inkluderer etter hvert også viktige ytelsesmål for kraftsystemet, som prisen på energi, forsynings sikkerheten og behovet for samarbeid og utveksling mellom land og regioner. Disse trendene forsterkes i dagens geopolitiske situasjon, hvor gass- og energiprisene i Europa er sterkt preget av lave russiske gassleveranser til Europa og Russlands invasjon av Ukraina. Dagens situasjon kan påvirke tempoet på arbeid med havvind ulikt i Norge og Europa:

- I Europa er situasjonen en sannsynlig akselerator for ytterligere samarbeid i form av regulerings-, markeds-, og infrastrukturintegrasjon, inkludert nettutbygging
- Det styrkede europeiske samarbeidet kan bane vei for en hurtig og stor utbygging av havvind med EU-land i førersetet.
- Samtidig er situasjonen med på å bygge opp nye legitimitetsproblemer for havvind i et Norge hvor energidebatten preges av nasjonale narrativer.
- Økt europeisk kraftintegrasjon er antakelig en medvirkende årsak til at foreløpige norske planer ikke er særlig konkrete på kritiske punkter (ilandføring av kraft, finansiering og eierskap), ettersom norsk deltakelse i et slikt samarbeid er politisk betent.
- Å sikre legitimitet og aksept blant ulike samfunnsinteresser til konkrete løsninger er en av de største utfordringene om Norge skal være med på et hurtig utbyggingsløp.
- Satt på spissen: jo større hastighet, desto større utfordring for Norge.
- 

## Anbefalinger

*På bakgrunn av prosessen i dette brukercaset er våre anbefalinger:*

- Norge bør styrke sin satsing på havvindforskning og innovasjon.
- Satsingen på forskning bør inkludere en tidlig kartlegging av sosiale, politiske og næringsmessige interesser som vil kunne påvirkes av en utbygging langs kysten.
- Denne kunnskapen bør brukes i et tidlig arbeid for å utforme prosjektprosesser som lar ulike interesser høres og påvirke. Dette vil styrke aksept og legitimitet.
- Politisk fokus, mål for utbygging og statlige støtteordninger bør særlig rettes inn mot flytende havvind hvor Norge har særlig gode forutsetninger.
- Norge bør posisjonere seg tydeligere i forhold til et samarbeid med EU, spesielt innenfor utvikling av flytende løsninger.
- Norge bør arbeide for å bli en pioner når det gjelder å omsette teoretisk kunnskap om legitimitetsutfordringer og aksept til praktisk politikk. Dette vil for eksempel innebære:
  - En økt satsing på kunnskapsutvikling om samfunnsmessige og økologiske aspekter ved havvind.
  - Et fokus på å rekruttere nye typer kompetanse inn i forvaltning og departementer,
  - Å formulere et tydelig formål: Myndighetene bør klarere kommunisere hvorfor havvind bygges og hva den skal brukes til.

- Politiske virkemidler bør utvikles slik at de ikke bare bidrar til kostnadseffektiv utvikling og implementering av teknologi, men også til en rettferdig fordeling av verdiene som skapes. For legitimiteten av havvind er det viktig at prosjektene ikke bare gir økt produsentoverskudd, men også økt konsumentoverskudd.