

UDDRAG

Internationale erfaringer med opposition mod lokalisering af vindmøller: Læring for konsekvensvurdering

Af: Matthew Cashmore, Swedish University of Agricultural Sciences; David P Rudolph, Technical University of Denmark; Sanne Vammen Larsen, Aalborg University; Helle Nielsen, Aalborg University; Niels-Erik Clausen, Technical University of Denmark

Nedenstående er en opsummering på VVMplus arbejdsmappe 4, omkring overordnede erfaringer fra international akademisk litteratur i forhold til integration af sociale konsekvenser i VVM af primært vindenergi projekter.

1. Konsekvensvurdering og opposition

Erfaringerne viser at konsekvensvurdering ofte bliver arena for opposition mod placering af infrastruktur, inkl. energiinfrastruktur. Dette er bl.a. på grund af at

- Konsekvensvurdering mest anvendes på kontroversielle projektyper
- Visse typer af viden fremhæves frem for andre (teknisk og videnskabelig viden)
- Konsekvensvurdering åbner processen op for forskellige aktører og skaber mulighed for konflikter.

Der er mange forskere der giver udtryk for at konsekvensvurdering kan udgøre rammerne for at begrænse eller forebygge konflikt, bl.a. gennem at fokusere på de underliggende grunde til konflikt, ved at gøre bygherrer mere ansvarlige, ved at sørge for tværfaglige inputs og gennem deltagelse. Der er dog ikke ret meget empiri der underbygger denne antagelse, tværtimod er der en del studier der peger på at konflikter kan opstå i forbindelse med konsekvensvurdering på trods af at såkaldte best-practice tilgange benyttes. Til gengæld kan dårligt planlagt borgerdeltagelse ofte forstærke mistænksomhed over for bygherre.

Der stilles spørgsmålstejn ved om det er passende at bruge konsekvensvurdering til at undgå konflikt for at opnå konsensus, da det kan føre til at vurderingerne bruges til at legitimere projekter frem for at undersøge konsekvenserne og baggrundene for konflikter. Inden for nogle forskningsfelter anses de sociale konflikter for at være både uundgåelige og vigtige som mekanisme til at sikre læring og innovation

2. Omstridte sociale konsekvenser

Der er meget varierende definitioner af hvad sociale konsekvenser er. For eksempel at sociale konsekvenser omfatter:

Alle sociale og kulturelle konsekvenser for befolkningen fra enhver offentlig eller privat handling som ændrer den måde hvorpå folk lever, leger, relaterer til hinanden, organiserer sig, og generelt klarer sig som samfundsmedlemmer. Kulturelle konsekvenser omfatter ændringer i individets normer, værdier og tro som guider og rationaliserer deres opfattelse af dem selv og deres samfund.

Nogle sociale konsekvenser er altså uklart defineret, hvilket kan være med til at skabe konflikt mellem aktører. For eksempel:

- I forhold til støj kan støjniveauet måles, men ikke nødvendigvis oversættes direkte til konsekvenser for mennesker i form af gener, påvirkning på helbred etc. som også afhænger af støjens karakteristika og kvalitet. Alligevel bliver støj hovedsageligt behandlet i konsekvensvurdering som noget målbart med mindre fokus på dimensionerne omkring opfattelsen.
- I forhold til visuelle konsekvenser inkluderes der ofte i konsekvensvurderinger overvejelser om skyggekast, lys og møllernes placering i landskabet. Her medtages som for støj som oftest ikke hvordan mennesker opfatter møllerne visuelt, men mere naturvidenskabelige fremstillinger.

Således er mange sociale konsekvenser afhængige eller påvirkede af de mennesker som påvirkes, noget som der kun sjældent tages hånd om i konsekvensvurderinger.

3 Stedstilknytning og –identitet (place attachment and place identity)

Stedstilknytning opstår når en aktør udvikler en positive følelsesmæssig tilknytning til et sted, mens stedsidentitet handler om den måde hvorpå et steds fysiske og symbolske egenskaber er med til at konstruere identiteten hos et individ. Således kan lokalsamfund vurdere konsekvenserne af vindmøller etc. meget anderledes end "fremmede", inkl. teknikere, og vil søge at beskytte de særlige egenskaber som gør en lokalitet vigtig for dem. Stedstilknytning fører dog ikke automatisk til opposition mod vindmøller etc. Forskning viser at vindmølleparker kan fortolkes af lokalsamfund som en måde at beskytte eller fremme specielle egenskaber ved en lokalitet.

4 Borgerdeltagelse

Deltagelse bør fokusere på sociale at forstå lokalsamfundets opfattelse af projektet og kommunikere dette til beslutningstagere. En fuld konsekvensvurdering af sociale konsekvenser bør inkludere de mere subjektive og ofte mindre kvantificerbare karakteristika ved konsekvenserne. Deltagelse er en mulighed for at lokale aktører kan udtrykke deres bekymringer omkring et projekt, og samtidig for at planlæggere og bygherre kan lære om den historiske og sociale kontekst, lokale erfaringer og viden. I denne kontekst er der for nylig udført forskningsprojekter i Skotland med afprøvning af borgerjuryer og symposier om vindmølleparker som kombinerer deltagelse og deliberativt demokrati.

5 Positive konsekvenser for lokalsamfundet

Konsekvensvurderinger kritiseres for at fokusere på de negative konsekvenser af projekter, uden at bruge nok ressourcer på at fremme positive konsekvenser. I forskning om placering af vindmøller ses tilvejebringelse af fordele/goder til lokalsamfundet som et stærkt værktøj til at overkomme opposition. Goder til lokalsamfundet siges at kunne gøre op med ubalancen mellem de generelle positive effekter af vedvarende energi, de positive økonomiske effekter for virksomhederne bag, og de lokale ulemper ved projekterne.

7. anbefalinger

På basis af gennemgangen af litteratur er der opstillet fem anbefalinger.

1. Udredning af sociale konsekvenser

Sociale konsekvenser er ofte indviklede og sammenhængende med økonomiske konsekvenser og miljøpåvirkninger. En mere tydelig definition af sociale konsekvenser kan forbedre de først faser i konsekvensvurdering, mens der skal bevares en vis fleksibilitet for at der kan identificeres og arbejdes med project- og stedsspecifikke emner.

2. Styrke kraven til kvalitetssikring i VVM-lovgivningen

Tillid er væsentlig i processen. Placeringen af ansvar for VVM-rapporten hos bygherre frem for myndigheden kan potentielt både øge og mindske offentlighedens tilliden til VVM-rapporten. Her kan et stærkt kvalitetssikringssystem bidrage til at øge tilliden til VVM-rapporten.

3. Udnytte deltagelsesprocessen

Borgerdeltagelse og dialogen med påvirkede lokalsamfund kan være et værdifuldt udgangspunkt for at vurdere sociale konsekvenser og definere scopet for vurderingen. Borgerdeltagelse kan også bruges til at adressere de mere uhåndgribelige dimensioner af konsekvenser, pluraliteten i bekymringerne og bidrage til læring.

4. Promovere initiativer i lokalsamfundet

Fordele/goder til lokalsamfundet er potentielt et væsentligt værktøj til bedre at adressere bekymringer og behov i lokalsamfundene. Internationale erfaringer dog har vist, at arbejdet med at fremme lokale goder ofte betragtes som frivillig god praksis, og ikke en væsentlig betragtning, mens det også kan integreres i processen som et afgørende kriterium. Her kunne nationale politikker afstemmes med målet om at fremme initiativer fra lokale eller græsrodder.

5. Afsøge nye modeller for projektplanlægning der fremmer lokal opbakning

Det langsigtede fokus i Danmark på at understøtte lokalt ejerskab for at overkomme stigende opposition er måske ikke længere effektivt. Her kan der afsøges for alternative modeller, for eksempel kunne lokalsamfund udbyde pladser til vindmøller baseret på deres egne kriterier om f.eks. lokalitet, størrelsen af projektet og lokale goder. En anden mulighed er at lokalsamfundene forhandler såkaldte "community benefit agreements". Dette kunne være med til at give lokalsamfundene mere kontrol over udviklingen.