

GRI-rapport 2006:3

Ett bra vindläge - Industrialisering och nyliberal kommersialisering av blåsiga platser

Hervé Corvellec
Managing Big Cities



Handelshögskolan
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

© Gothenburg Research Institute
Allt mångfaldigande utan skriftligt tillstånd
förbjudet.

Gothenburg Research Institute
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
Box 600
405 30 Göteborg
Tel: 031 - 773 54 13
Fax: 031 - 773 56 19
E-post: förnamn.efternamn@gri.gu.se

ISSN 1400-4801

Layout: Lise-Lotte Olausson

Abstrakt

För att befrämja en omställning av energisystemet har den svenska riksdagen fastställt ett mål för produktion av vindkraftsel som innebär en kraftig utbyggnad av vindkraftskapaciteten. Denna utbyggnad ger upphov till lika många lovord och förväntningar som den väcker kritik och farhågor. Syftet med denna text är emellertid inte att lista dessa och än mindre att lösa de olika kontroverser som uppstått i samband med vindkraft, t.ex. om den är en dyr eller en billig form av energi, eller om den ökar eller minskar en plats attraktivitet för turister. Texten fokuserar istället på att belysa hur uppförandet av vindkraftsverk inordnar platser, dels i det globala industriella energisystemet, dels i den globala energiekonomin. I den första delen fokuseras tillståndsgivningsprocessen och där diskuteras hur vindkraft kan ses som en industrialisering av platser med natur- eller agrarkaraktär. I andra delen beskrivs hur den svenska staten driver på utvecklingen mot en ökad förnybar energiproduktion med målsättning, riktad forskning, ekonomiska styrmedel samt viss samordning men utan att själv beblanda sig med planeringen och driften av vindkraftanläggningar. I nyliberal anda ska vindkraft utvecklas i privat regi och drivas enligt marknadens regler. Syftet med texten är att belysa den specifika industrialiseringens och kommersialiseringens villkor som platser med högt vindenergiinnehåll genomgår när administrativa bedömningsgrunder och företagsekonomiska kalkyler gör dem till lämpliga föremål för en vindkraftetablering.

Kommande i: Ek Richard & Hultman Johan (red) *Platsens kommersialisering. Strategier och tekniker i produktgörandet av platser*. Lund: Studentlitteratur [Preliminär titel]

Introduktion

Som ett led i omställningen av det svenska energisystemet och ett steg mot ett ekologiskt uthålligt samhälle har riksdagen bestämt att vindkraften ska byggas ut. Produktionen av vindkraftsel ska öka från ca 0,8 terawattimmar (TWh) år 2005 till 10 TWh år 2015, en markant ökning motsvarande lite mer än den årliga elproduktionen för det avstängda kärnkraftsverket i Barsebäck.

Att mer än tiodubbla dagens vindkraftproduktionskapacitet kommer att kräva en kraftigt ökad utbyggnadstakt. Hittills har landbaserade projekt dominerat men mycket talar för att havsbaserade vindkraftsparker kommer att spela en allt viktigare roll i framtiden. Hur många nya anläggningar och vindkraftverk som skulle behövas är svårt att beräkna då det dels beror på vindenergiinnehållet där vindkraftverken uppförs, dels på verkens prestanda. Vindkraftparken som projekteras vid Skottarevet utanför Falkenberg skulle med 30 stycken verk à 3-6 MW kunna ge en energiproduktion upp till 0,6 TWh/år (Favonius 2005) och den som projekteras vid Stora Middlegrund utanför Halmstad med 110 vindkraftverk à 8 MW skulle kunna producera 3 TWh el om året (Universal Wind 2005). Frågan är hur denna vindkraftutbyggnad, på land eller till havs, påverkar sin geografiska omgivning? Det handlar om stora arealer, till exempel ca 16 km² för projektet vid Skottarevet och 70 km² för projektet vid Stora Middlegrund.

Att en vindkraftutbyggnad av sådan omfattning innebär många och ibland betydande ingrepp har påpekats av många. Anläggningar av industriell karaktär placeras i landskap med tydlig naturkaraktär. Detta har väckt många protester bland politiker och allmänheten, och protester har mötts med motprotester; vindkraften har också fått ett omfattande stöd. Vad som har uppmärksammats i mindre utsträckning i debatten om vindkraftens vara eller inte vara är att platserna som direkt berörs införlivas i en nyliberal ekonomisk ordning som domineras av föreställningen om entreprenörernas, marknadens, lönsamhetens och avregleringens betydelse. Denna aspekt av vindkraftspolitiken är viktig då den är en form av privatisering av såväl vinden som gemensamma vyer och värden.

I statens klimat- och energipolitiska mål inordnas platserna för vindkraft inte bara i det globala energisystemet utan även i den globala energiekonomin. Platsen blir ett vindläge som blir el som blir pengar som blir... På samma sätt som när man utviner fossilbränsle, bygger en damm för vattenkraft eller anlägger ett kärnkraftsverk, blir platsen där man uppför vindkraftsverk en del av globala flöden av el och pengar. Genom administrativa tillstånd och företagsekonomiska beräkningar har platsen och landskapet blivit förtingligade och kommersialiserade, dvs. gjorda till något som hör till det eviga och oändliga utbytet av varor och tjänster. Detta sker utan att någon ställt frågan om vem som äger vyn och landskapet eller om det är rimligt att överhuvudtaget kunna äga

vyn och landskapet. Utifrån samma resurstänkande går därmed vinden genom samma reifierings- och varufieringsprocess som kol, olja, flodvatten och uran tidigare gjort.

Vindkraftsetablering studeras därför i denna text utifrån dels ett landskapsestetiskt, dels ett energiekonomiskt perspektiv. Det första perspektivet tar sitt avstamp i debatten mellan de som hävdar att vindkraftverk förfular landskapet och de som nästan lyriskt talar om de stora vingarnas regelbundna rörelser mot himlen. Det andra perspektivet tar sitt avstamp i att den svenska vindkraftutbyggnaden utspelar sig på en avreglerad elmarknad. För att ett vindkraftprojekt ska realiseras räcker det inte att det är politiskt angeläget eller samhällsekonomiskt attraktivt. Det måste också ha potential att vara företagsekonomiskt lönsamt. Staten stödjer vindkraftsutvecklingen genom stöd till forskning och ekonomiska incitament. Den vidtar dock inga direkta elproducerande åtgärder för att nå sina klimat- och energipolitiska mål. I stället förlitar sig staten i nyliberal anda på att företag, inklusive statsägda Vattenfall, identifierar lämpliga platser, ansöker om de erforderliga bygg- och miljötillstånden samt bygger upp och driver anläggningarna på marknadsmässiga grunder. Tillsammans belyser de landskapsestetiska och energiekonomiska perspektiven de specifika villkor för den industrialisering och kommersialisering som blåsiga platser genomgår när de blir föremål för en vindkraftetablering.

Syftet med texten är inte att ifrågasätta utbyggnaden av vindkraft, utan att visa att strävan att uppnå de av riksdagen fastställda klimat- och energipolitiska målen innebär att platser där det blåser bra omdefinieras till objekt lämpliga för kommersiell produktion av elektricitet.

Industrialisering av landskapet – en fråga om administrativt tillstånd

Principen för produktion av vindkraftsel är enkel. Vinden sätter rotorbladen i rörelse. Dessa driver en generator som producerar el, vilken förs ut på elnätet till konsumenterna. Moderna vindkraftverk börjar generera el med relativt svag vind (4 m/s) men är vanligen konstruerade för att fungera optimalt med mellanstarka vindar (12-15 m/s). När vinden blir för hård (över 25 m/s) stängs de i regel av. Ju oftare det blåser inom detta vindhastighetsintervall och ju större vingarnas svepyta är, desto mer el produceras (Centrum för vindkraftinformation 2004).

Arbetet med att projektera en vindkraftanläggning börjar med valet av en plats där det blåser bra och ofta. Andra faktorer är dock också viktiga. Det ska gå att ansluta anläggningen till elnätet för en rimlig kostnad oavsett om man talar om en mindre landsbaserad grupp vindkraftverk eller om en större havsbaserad vindkraftspark. Det ska heller inte finnas något uppenbart hinder mot att etablera ett vindkraftverk eller en vindkraftspark på den uttänkta platsen. Detta prövas juridiskt genom en tillståndsansökan.

Tillståndsansökans- och tillståndsgivningsprocessen

Olika tillstånd ska ansökas om hos olika myndigheter beroende på projektets storlek, om det är beläget på land eller till havs, och – i det senare fallet – om det är innanför eller utanför Sveriges ekonomiska zon. Det svåraste tillståndet att få brukar vara byggtillståndet enligt plan- och byggnadslagen (SFS 1987:10) som beviljas av kommunen samt miljötillståndet enligt miljöbalken (SFS 1998:808) som beviljas av länsstyrelsen eller regeringen. Dessa tillstånd utgör juridiska spärrar som måste passeras ifall projektet ska realiseras. Projektörer behöver gång på gång visa att projektet uppfyller samtliga krav som lagen ställer. Det gäller inte minst vid de samråd med myndigheter och allmänheten som projektörerna är skyldiga att arrangera. Ett centralt dokument är miljökonsekvensbeskrivningen (MKB). En MKB ska redogöra för de direkta och indirekta effekterna den planerade verksamheten kan medföra på människor, miljö och landskap. I den beskrivs projektets egenskaper, hur arbetet med att uppföra anläggningen ska gå till samt vilka alternativa lokaliseringar som har förkastats. Det brukar även beskrivas hur anläggningen kan bidra till energi- och klimatmålet eller påverka det marina och luftburna djurlivet, den lokala näringen (t.ex. turism eller fisket) eller landskapsbilden. En MKB är i detta avseende ett exempel på *imeningssättning* (*mise-en sens*) av platsen (Corvellec och Risberg 2005). Projektören behöver övertyga t.ex. experter vid länsstyrelsen om projektets lämplighet och berättigande. Med hjälp av bildmontage, specialrapporter, berättelser och argumentering görs platsen och projektet till diskursiva objekt som experterna kan förstå och godkänna utifrån de olika diskurser (t.ex., politiska, juridiska, ekologiska) de förkroppsligar. Tillståndet avser förvisso den fysiska platsen, men hela tillståndsprocessen handlar om en *meningsförhandling* kring en *textversion* av den.

För att undvika att tillståndsprocessen stoppas söker projektörerna efter platser enligt vissa kriterier. Avståndet till närmaste boende ska vara minst 400-500 meter så att ingen drabbas av ett buller på mer än 40 Db (motsvarande en normal diskmaskin). Vindkraftverken ska heller inte skugga någons fönster mer än ett fåtal timmar per dag. De ska heller inte stå för nära ett kulturminnesmärke som en vikingagrav eller en kyrka. Till havs ska vindkraft inte inkräkta på yrkesfisket eller ligga för nära en internationell sjöfartsled. Överhuvudtaget ska en vindkraftanläggnings placering inte strida mot något riksintresse (t.ex. riksintresse för naturvård, friluftsliv eller kommunikation). Energimyndighetens utnämning hösten 2004 av några områden som riksintresse för vindkraft har avsevärt förstärkt vindkraftens juridiska status. Det hjälper dock inte projektörerna i ett viktigt avseende: även om ett vindkraftverks direkta påverkan på själva marken (ett cirka 20 gånger 20 meter stort nedgrävt betongfundament för ett landsbaserat vindkraftsverk) är den geografiska inverkan av ett 110 meter högt torn med roterande vingar (som kan nå upp till 200 meter) betydligt större. Vindkraftens påverkan på landskapsbilden är både tydlig och kontroversiell.

Vindkraftverkens industriella estetik

Vindkraftens kritiker skröder inte sina ord. De har kallat vindkraft för Blåsningen (Ericson 2000), ett luftslott (Grip och Hallén 2005) eller Gökungen i det gröna boet (Lachman 2002) och inriktar sig ofta på vindkraftens estetik. Ordföranden för Föreningen Svenskt Landskapskydd skriver till exempel i ett öppet brev till statsrådet för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet Mona Sahlin att: "Med förtvivlan har jag sett hur den storskaliga vindkraftutbyggnaden mer och mer förvandlat landskapsbilden på södra Öland, d.v.s. världsarvet Ölands Stora Alvar med kringliggande kulturlandskap till att bli ett industrilandskap" (Föreningen Svenskt Landskapskydd 2005). Samma förening citerar i sin medlemstidning *Fri horisont & Landskapsnytt* filmmakaren Jan Troell som menar att: "Så mycket av landskapets själ och karaktär går förlorad då man placerar ett enda vindkraftverk i sådana miljöer [landskap som ger människor ro och vila]. Blicken, som annars skulle följt horisonten eller landskapets linjer, fångas in av det snurrande vindkraftverket och stannar där. Det är som tinnitus för ögonen" (Lennervad 2005). Hur vindkraft ser ut *kan* väcka starka negativa känslor.

Vindkraften har dock också sina supportrar.¹ Vissa av dem beskriver vindkraftverkens bidrag till landskapsbilden i mycket positiva ordalag. "Nu står de där i tyst majestät, tre långa, smala och konformade torn. Sextiofem meter upp från mark till nav, rakt upp i den granitgrå hösthimlen svänger de 22 meter långa vingarna. Att stå på marken och titta upp är svindlande" (Enström 2003). För vissa står vindkraftverk för en vilja till natur- och resurshushållning; som positiva symboler för en ekologisk livssyn sprider de optimistiska signaler till sin omgivning och ger en topografisk och innehållslig accent åt ett samhälle på samma sätt som en kyrka eller ett vattentorn (Lilienberg o.d.). Andra menar att: "Vindkraften är 'ärlig' vilket betyder att den miljöpåverkan som elproduktionen orsakar är fullt synlig och avläsbar" (Energimyndigheten 2001). Man kunde i det avseendet även hävda att en poäng med vindkraftverken är just att de synliggör vårt intensiva och slösaktiga behov av energi. Man ska ha i åtanke att vindkraft *också* kan väcka positiva känslor, även då ur ett estetiskt perspektiv.

Att vindkraft kan ses som positiv för landskapsbilden är dock inget som direkt märks i de bedömningsgrunder som Riksantikvarieämbetet har tagit fram i skriften *Kulturmiljö och vindkraft* (Nordström 2000). För Riksantikvarieämbetet är vindkraft ett teknologiskt och industriellt inslag i landskapet som bör hanteras mycket varsamt och restriktivt. Riksantikvarieämbetet analyserar i första hand vindkraftens visuella påverkan dels med utgångspunkt i kulturmiljöns homogenitet och tydlighet (i termer av upplevelsevärde och pedagogiskt värde) och dels utifrån frågan huruvida vindkraften dominerar eller inte. Som nytt teknologiskt inslag i miljön bedöms vindkraft vara olämpligt i landskap av

¹ Hela 73% av befolkningen uppgav 2004 att de ville satsa mer på vindkraften (Holmberg och Weibull 2005).

stark historisk karaktär då den ”tenderar i sådana miljöer att dominera över och konkurrera ut det historiska landskapets egenskaper” så att ”platsen dras in i nutid och den historiska känslan försvinner” (s.30). Vindkraft bedöms däremot vara lämpligt i landskap som tydligt formats av vår tid, t.ex. agrara miljöer som genomgått en kraftig strukturrationalisering, uttryckliga industrimiljöer eller moderna hamnmiljöer. Riksantikvarieämbetet skriver även att ”vindkraftverk som uppfattas stå i anslutning till de anläggningar som de ska betjäna kan ges en funktionell och förtydligande tolkning” (ibid.). Mellan de ålderdomliga och de industriella miljöerna finns s.k. ’varierade’ kulturlandskap där vindkraft kan vara lämplig förutsatt att lokaliseringen ”anpassas vad gäller plats, storlek och antal för att underordna sig eller samverka med kulturlandskapet och dess gräns- och ägosystem” (ibid.). Dessutom föredrar Riksantikvarieämbetet placeringar i grupper som ordnas efter någon princip, till exempel på rad, men varnar samtidigt att ”vindkraftsparker ändrar landskapets karaktär så totalt att hela landskapet närmast kan betraktas som ett industrilandskap” (s.32). Tillstånd bör endast beviljas om det finns ett tidssamband mellan landskapet och den planerade anläggningen som harmonierar.

Även juridiskt betraktas vindkraft som ett industriellt inslag i landskapet. Miljöbalken kräver (SFS 1998:808, 6 kap, 3 §) att miljökonsekvensbeskrivning en identifierar och beskriver de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra på bl.a. landskap och kulturmiljö. Projektörerna brukar därför bifoga fotomontage där de visualiserar den tilltänkta anläggningen från olika håll, under olika väderförhållande och vid olika tidpunkter på dagen. På senare tid har det även förekommit datasimuleringar där animerade bilder åskådliggör den färdiga vindkraftanläggningen. Genom miljöbalken ges vindkraftprojektens estetisk således också ett juridiskt värde, fast hur detta värde skall beräknas och vägas in förblir outtalat.

Att vindkraft kan ses som ett störande industriellt inslag i natur- och kulturhistoriska miljöer visar vissa kommuners vindkraftpolicy. Vindkraftpolicyen för Ystads kommun (Ystads kommun 2001) beskriver exempelvis ingående den visuella tåligheten för vindkraft hos kommunens olika landskapkaraktärer utifrån landskapets struktur, skala och komplexitet med betoning på upplevelsevärden och kommunens identitet (t.ex. uppodlat backlandskap med storgodsstruktur eller skogslätt backlandskap). Policyen får stöd i översiktsplanen som antogs 1992 där ”kommunen är i grunden positiv till landbaserade vindkraftverk” men att ”det finns en önskan att bibehålla några större sammanhängande områden fria från ingrepp av industriell karaktär”. Den tillägger också att ”den visuella tåligheten för respektive landskapsavsnitt är viktig att ta hänsyn till för att vindkraftsutbyggnaden i kommunen ska ge så små negativa effekter på landskapet som möjligt” samt att ”olika områden bör, utifrån deras förutsättningar, ges sin egen anpassade begränsning i antal och inbördes avstånd” (s.16). Utifrån detta delas kommunen in i tjugo olika områden utifrån olika lämplighetsklasser som ett led i det fortsatta etableringsarbetet.

Ett införlivande i energiproduktionsindustrin

Vindkraftverkens effekt på landskapsbilden är av avgörande betydelse för projektens eventuella tillblivelse. I sin avhandling *Vindkraft, landskap och mening* (2004) anser Tom Böhler att den traditionella distinktionen mellan natur och kultur, om än i en modifierad tappning, faktiskt har betydelse för vindkraftens geografiska utbredningsmöjligheter. Det handlar inte längre i första hand om att skilja det naturliga från det kulturella, utan snarare om att hålla isär ett upplevelselandskap från det industriella landskapet. Ambivalensen gentemot vindkraft även bland människor som inte motsätter sig vindkraft i sig återspeglar en osäkerhet om vart samhället är på väg och ett avståndstagande från ett expanderande energisystem.

De facto, som energiindustriell artefakt, införlivar vindkraftverken de platser där de uppförs i den globala energiproduktionsindustrin. Plötsligt står en eller flera mycket synliga roterande maskiner, uppkopplade till elnätet, och levererar energi till konsumenterna i den nordiska energimarknaden och vidare ut i det globala energisystemet. Platsen får ett nytt ändamål, energiproduktion, och detta tillägg ändrar dess karaktär på ett mycket synligt och påtagligt sätt. Förändringen av landskapsbilden är i detta avseende ett kvitto på att platsen har blivit en nod i det globala nätet av energiproduktionsanläggningar.

Som industrialiserande inslag reser vindkraftetableringen många frågor om förhållandena mellan land och stad, inklusive hur gränsen mellan dessa kan dras, och mer allmänt om den moderna människans förhållande till vad som betraktas vara natur. Att ställa frågan om det finns plats för industriella maskiner som vindkraftverk i landskapet är att ställa frågor om vad som kännetecknar ett naturlandskap, vad som kan betraktas som naturskönt eller vilka mänskliga verksamheter som kan anses tillhöra det som kallas för naturen, i relation till staden, odlad mark eller mer allmänt kulturen. Det är också att ställa frågan vilken betydelse dagens jordbruk har för vården och utvecklingen av kulturmiljöer, en fråga som man bör besvara utifrån vetenskapen att många av de uppförda vindkraftverken har kommit till, om inte alltid på initiativ, så åtminstone med aktivt godkännande från de markägande jordbrukarna. Det är i sammanhanget berättigat att undra om vindkraft utgör en ny form av urban kolonisering av landsbygden där det industriella, under förevändningen av miljövänlighet och hållbarhet, tillåts ta över och eliminera olika natur- och kulturhistoriska värden. Medan kontroverser kring vindkraftsetableringar lätt tolkas som konflikter mellan att betrakta land som en plats för rekreation *eller* för produktion, kan man istället ifrågasätta om dessa två idag över huvud taget står i konflikt med varandra, till exempel med hänvisning till turism.

Andra frågor som vindkraftetableringen aktualiserar är mer politiska till sin karaktär. Proceduren som stakas ut i miljöbalken har kritiserats för att kräva samråd utan att garantera att hänsyn tas till de åsikter som då framkommer. Mer allmänt är frågan om vem som äger rätt att tala och vem som äger de medel

som krävs för att bli hörd under tillståndsgivningsprocessen? Man kunde även ställa frågan om vem som äger rätt att företräda landskapet och även ifrågasätta sakägarnas privilegierade särställning i detta avseende. Av detta följer två centrala frågor: Kan man för det första äga landskapet och för det andra hur långt kan denna äganderätt sträcka sig? Det är mot dessa två frågor som jag kommer att vända mig i nästa avsnitt där vindkraft betraktas som en form av privatisering av vind, landskapsbild och offentliga platser.

Nyliberal platsbestämelse – en fråga om företagsekonomisk lönsamhet

Ett vindkraftsverk är inte endast en teknisk artefakt som införlivar platsen i energiproduktionsindustrin. Som ekonomisk verksamhet införlivar vindkraft också den fysiska platsen i energiproduktionsekonomin. Framtiden för blåsiga platser avgörs inte endast utifrån administrativa bedömningsgrunder utan även utifrån politiska och företagsekonomiska överväganden. Centralt i det avseendet är att elproduktion och eldistribution i Sverige sker sedan den 1 januari 1996 på en avreglerad marknad och att den svenska vindkraftpolitiken uppvisar tydliga nyliberala drag (för en avregleringsvänlig historik se Damsgaard och Green (2005)).

Nyliberalismen

Nyliberalism, skriver David Harvey (2005), är i första hand en teori om ekonomisk politik som utgår från att det mänskliga välbefinnandet bäst befrämjas genom att entreprenörer släpps fria inom en institutionell ram som kännetecknas av stark äganderätt, fria marknader och frihandel. Nyliberal ekonomisk politik brukar gå i spåret på det som John Williamson (1990) en gång döpt till Washington konsensus. Denna politik kännetecknas av en strävan att hålla de offentliga finanserna i balans genom att sänka de offentliga utgifterna samtidigt som man breddar skattebasen och sänker de marginella skatterna, genom att säkerställa centralbankens oberoende och låta såväl räntor som valutakurser avgöras av utbud och efterfrågan, samt att stärka äganderätten, avreglera och privatisera de offentliga verksamheterna. Den kännetecknas även av ett tråget arbete med att göra arbetsmarknaden mer flexibel och underlätta varornas och kapitalets internationella rörelser. Äganderätten, marknadskrafterna och den ekonomiska rationaliteten framförs som garant för individuell och samhällelig effektivitet. Avreglering, privatisering, konkurrensutsättning, valfrihet och frihandel har gjorts till den nyliberala politiska vokabulärens honnörsord.

Det vore emellertid fel att begränsa nyliberalism till en uppsättning vägledande principer för den ekonomiska politiken. Pierre Bourdieu (1999) ser i nyliberalernas systematiska arbete en ambition att skapa ett ekonomiskt liv som

är frikopplat i tid och rum från den sociala verkligheten. Genom att utgå från allena rådande matematiska modeller försöker nyliberalerna skapa ett program som metodiskt löser upp sociala och politiska gemenskaper, från nationen till kärnfamiljen, samt desarmerar föreställningar om att samhällsproblem som fattigdom och arbetslöshet går att åtgärda genom kollektiva ansträngningar. Nyliberalernas vilja att förklara allt utifrån ett uteslutande individuellt och ekonomiskt perspektiv utgör för Bourdieu ett politiskt försök att sätta det sociala inom parentes och därmed underkänna att sociala strukturer kan påverka individens val och faktiska agerande. Nyliberalismens politiska agenda är enligt den franska sociologen att det sociala ska lämna företräde för det ekonomiska och att våra val och därmed även våra liv ska avsocialiseras.

Att omdefiniera statens roll är ett viktigt inslag i nyliberalismens strävan efter att omdana den institutionella ramen för socialisering. Nyliberalismens oreserverade förtroende för marknadsrelaterade mekanismer som entreprenörskap och konkurrens speglas av en motsvarande övertygelse att statens roll ska begränsas till att endast möjliggöra och bevaka marknaden snarare än blanda sig i den. Den nyliberala statens roll blir följaktligen att upprätthålla en äganderätts-, marknads- och frihandelsvänlig institutionell ram och att skapa, vid behov genom avregleringar, nya marknader exempelvis inom områden som vatten, utbildning, hälsa, social försäkring eller miljöskydd. Staten ska hålla sin intervention till ett minimum då den aldrig anses kunna vara lika effektiv som privata aktörer när det gäller exempelvis resursallokering. Dessutom anser nyliberalerna att staten, särskilt i demokratier, för lätt kan ge efter för särintressen på bekostnad av ett ekonomiskt allmänintresse (Harvey 2005).

Som tillämpad politik har nyliberalismen dock visat sig vara en mångsidig företeelse som förändras över tiden (Hay 2004) och som ser olika ut i olika länder (Harvey 2005). Peter Kjær och Ove Pedersen (2001) menar därför att man bör noggrant följa hur den översätts i specifika tidrumsliga kontexter. Försöker man ringa in de nyliberala inslagen i svensk vindkraftspolitik dras blicken till hur den svenska staten definierar sin roll i förhållande till de privata entreprenörernas roll, hur nuvarande lagstiftning ger möjlighet till att äga vindenergin, hur bygg- och miljötillstånd görs till varor samt till elcertifikatsystemet.

Nyliberala inslag i vindkraftspolitiken

Den svenska staten har vidtagit en lång rad åtgärder för att befrämja vindkraftutveckling. Den har länge finansierat forskning² om vindkraft och fastställt tydliga och kvantitativa energipolitiska mål. Den har infört en rad ekonomiska styrmedel till förmån för förnybar energi, som elcertifikatsystemet. Via Energimyndigheten ger staten särskilt stöd åt utvalda nyckelprojekt för teknikutvecklingen och marknadsintroduktionen av storskaliga vindkraftsanläggningar. Samma Energimyndighet har fördelat planeringsmålet om 10 TWh till landets alla länsstyrelser och pekat ut vissa områden som riksintresse

för vindkraft. Även Boverket ska stödja och underlätta expansionen av vindkraften, bl.a. att genom informationsinsatser öka kompetensen hos länsstyrelser och kommuner avseende planering för vindkraftetablering. I skrivande stund har en förenkling av tillståndsgivningsproceduren för vindkraftetablering utlovats och en vindkraftsberedning har tillsatts med syfte att se över hanteringen av och samarbetet mellan myndigheter som arbetar med vindkraftsfrågor (exempelvis Statens energimyndighet, Svenska kraftnät, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Sjöfartsverket).

Staten ser emellertid inte det som sin roll att sätta upp anläggningar och producera el. Den vidtar inga direkta elproducerande åtgärder för att dess klimat- och energipolitiska mål ska uppfyllas. Staten har fördelat det nationella målet länsvis men har varken satt upp någon enhet som ska producera vindkraftsel eller ens någon enhet som ska samordna de olika vindkraftprojekt som växer fram runtom i landet. I stället för att aktivt ge koncessioner, införa ett system av regi eller initiera någon form av offentligt och privat partnerskap har staten valt att förlita sig på privata aktörers initiativ. Det blir upp till dessa aktörer att utifrån sina egna ekonomiska intressen och i konkurrens med varandra leda utvecklingen av den svenska vindkraften. I klartext betyder det att vindkraftspolitiken följer den nyliberala logiken. Marknadsdrivna entreprenörer ska ta de tekniska, ekonomiska och symboliska riskerna på jakt efter de eventuella vinster som verksamheten kan medföra. I nyliberal anda avgränsar den svenska staten sin roll till att minska hindren, förstärka drivkrafterna och skapa institutionella marknadsliknande förutsättningar som ska locka andra aktörer att vidta de entreprenörmässiga initiativ som behövs för att de klimat- och energipolitiska målen ska uppfyllas. Staten ser sig själv som en marknadsskapare (jfr Kastberg 2005).

Detta innebär att uppförandet av vindkraftverk inte planeras utifrån en politisk samhällslogik utan utifrån företagsekonomiska bevekelsegrunder, till exempel i fråga om finansiell lönsamhet eller kommersiell strategi. Det nya ägardirektivet som regeringen har gett till (än så länge) statligt ägda Vattenfall är i detta avseende illustrativt. Sedan 2005 står det i Vattenfalls bolagsordning att ”Bolaget skall *inom ramen för kravet på affärsmässighet* vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning (...)” (min kursivering). Regeringen har med denna formulering juridiskt bundit Vattenfall att följa en företagsekonomisk logik. Även om de flesta aktörer som är aktiva inom vindkraftbranschen uppger att andra aspekter än de rent ekonomiska också har betydelse, i synnerhet miljöaspekter, styrs utvecklingen av vindkraft i slutändan av en företagsekonomisk rationalitet. I praktiken blir uppfyllelsen av de av riksdagen fastställda klimat- och energipolitiska målen underordnade energimarknadens godkännande. I frågan om vindkraftsetablering har den företagsekonomiska marknadslogiken därmed gjorts till en av huvuddrivkrafterna för samhällsplaneringen.

² Bland annat ingår denna studie i forskningsprogrammet ’Småskalig förnybar energi’ som finansieras av Krisberedskapsmyndigheten (Beslut 0199/2002).

Rätten att äga och handla med vindenergin

Rättsläget när det gäller äganderätten möjliggör att utvinningen av vindenergin läggs i händerna på marknadsdrivna aktörer. Gabriel Michanek (1990, kap 9) påpekar att rättsläget när det gäller utnyttjandet av luftutrymmet är osäkert men att jordabalken, förarbetena till denna samt en del annat rättsligt material rimligen kan tolkas så att den som äger marken också äger rätten att utvinna vindens energiresurser under tiden som vinden befinner sig inom gränserna för marken. Ute till havs är rättsläget än mer osäkert, då det enligt honom inte finns något *klart* stöd för en statlig äganderätt till allmänt vattenområde (även om exploateringen kan hindras eller begränsas genom lagar som vattenlagen eller miljölagstiftningen). Man kan dock anse att även om äganderättsfrågan i juridisk mening förblir osäker, får den aktör som av staten får tillstånd att anlägga en vindkraftanläggning ute till havs samtidigt rätten att omvandla den vindenergi som passerar denna anläggning till el. De facto tillåts vinden komma i privat ägo, åtminstone under en kort stund.

Denna bild av vinden som en kommersiell vara i privata händer förstärks av det faktum att det är möjligt att handla med de olika tillstånd som krävs för att uppföra en vindkraftanläggning. Tillstånden beviljas av myndigheterna. I samma stund som de beviljas, blir de emellertid även en vara som kan köpas och säljas. Eurowinds försäljning till Vattenfall av tillstånden att uppföra en vindkraftpark vid Lillgrund i Öresund är ett exempel. Man kan även handla med ännu inte färdiga eller pågående ansökningar. Eurowind överlät även ett pågående flakprojekt i östra Östersjön till Vattenfall. Obeviljade ansökningar är dock riskfyllda produkter vars värde kan sjunka till nära noll om någon myndighet skulle säga nej till projektet. De är därför betydligt billigare. Att det handlas med tillstånd på samma sätt som det handlas med vindkraftanläggningar eller vilken annan energiproduktionsenhet som helst saknar inte företagsekonomiska grunder. Medan projektering är en kunskapsintensiv verksamhet som varken kräver mycket personal eller stort kapital, är uppförandet och driften av större vindkraftanläggningar en storskalig industriell verksamhet som kräver stor finansiell bas och uthållighet. Att söka tillstånd och att driva vindkraft är två olika verksamheter och det finns skäl att projektet under processens gång går från dem som sköter den ena till dem som sköter den andra. Handeln med ansökningar eller tillstånd utgör inte desto mindre ytterligare ett nyliberalt inslag i vindkraftutbyggnaden, närmare bestämt i påståendet att allt kan när som helst det ges ett pris göras till föremål för en marknadsbaserad kommersiell transaktion och byta ägare.

Det samma gäller handeln med elcertifikat. Elcertifikat hör tillsammans med bland annat riktat stöd och skatter till de ekonomiska styrmedel som ska stödja vindkraftens utveckling. Elcertifikatsystemet infördes 2003 och presenteras av Energimyndigheten som ”ett marknadsbaserat styrmedel för att främja elproduktion från förnybar energi” (Energimyndigheten 2005). Principen är att

producenterna av förnybar el får ett elcertifikat för varje megawattimme (MWh) som de producerar. Dessa certifikat säljs sedan till elanvändarna som tvingas köpa elcertifikat motsvarande en viss andel av sin elförbrukning, den s.k. kvotplikten. Då kvotplikten ökar för varje år (från 7.4 % 2003 till 16.9 % 2010) stimuleras efterfrågan på förnybar el, förmodligen långt över den frivilliga efterfrågan. Det är elkonsumenterna som betalar för elcertifikaten men elleverantörerna som i praktiken hanterar elförbrukarnas kvotplikt och ska se till att införskaffa sig tillräckligt med elcertifikat i förhållande till sin försäljning för att inte tvingas betala en straffavgift. Marknadsvärdet på elcertifikat är därför beroende av volymen av förnybar el i förhållande till elkonsumention och kvotplikten med straffavgiften som tak. Tanken är att producenterna av förnybar el ska få en extra intäkt utöver intäkterna från elförsäljningen. Det innebär också att man skapar en konkurrens mellan de olika förnybara energislag som har rätt att få elcertifikat, nämligen vindkraft, solenergi, geotermisk energi, vågenergi och biobränsle. Ett alternativsystem hade varit att införa garanterade priser för vindkraftsel efter tysk eller dansk modell, men det rimmar illa med den nyliberala tanken.

Nyliberal ekonomisering

Från avreglering av elmarknaden till elcertifikatsystemet kan man skönja flera nyliberala inslag i dagens vindkraftspolitik. Dessa innebär inte bara att de förnybarenergipolitiska målen ligger i händerna på entreprenörer som agerar på en marknad och utifrån en företagsekonomisk lönsamhetslogik. De innebär även att platserna där vindkraftanläggningar placeras i nyliberal anda blir införlivade i ett ekonomiskt system av äganderätt, konkurrens, marknad, prissättningar, transaktioner och finansiell avkastning.

Den nyliberala ekonomiseringen av blåsiga platser sker i olika steg. För att uppnå sitt miljöpolitiska mål att reducera utsläppen av växthusgaser, har den svenska staten gjort sig själv och de svenska kommunerna till agenter som upplåter, och mer eller mindre öppet marknadsför, de bästa av landets blåsiga platser till det nationella och internationella energikapitalet. När de svenska myndigheterna sedan ger tillstånd till en vindkraftanläggning, görs samtidigt dessa platser till ett investeringsobjekt och en potentiell inkomstkälla. Slutligen, när projektering- och energibolag bygger vindkraftsverk och kopplar dem till elnätet inordnas platserna en energimarknad, t.o.m. två marknader, en för el och en för elcertifikat. Kommersialiseringen av dessa platser är fulländad.

Man kan dock undra vad de människor som lever, passerar förbi eller kanske bara skulle kunna passera vid dessa platser får ut av denna kommersialisering? Nyliberalismen, som alltid annars betonar vikten av att varje individ kan och bör agera utifrån sitt eget intresse i syfte att maximera sin nytta, bemödar sig inte ens att ställa frågan om vad kollektiva aktörer som kommuninvånarna eller allmänheten tjänar på att upplåta sina landskap åt vindkraftsentreprenörerna. Markägarna och en lång rad företag (t.ex. turbinproducenter, projektörer, elproducenter eller

elleverantörer) får alla möjligheter att tjäna ekonomiskt på vindkraften, men så är inte fallet för dem som upplever och lever med anläggningen. Dessa hänvisas i stället till viktiga men diffusa miljövinster som minskade koldioxidutsläpp eller global solidaritet. Ekonomisk ersättning till vissa och symbolisk belöning till andra: utgör vindkraft bara en ny variant på temat ”privatisering av vinsterna och socialisering av förlusterna”?

Den nyliberala ordning som råder inom vindkraftspolitiken stannar halvvägs, precis innan den kan börja gynna andra än de inblandade företagen. Vindkraft utgör en privatisering av vinden, utsikten och landskapet utan att dess samhällsekonomiska värde betalas för. Att det sker i hållbarhetens namn ändrar inte på saken. Nu, när stora vindkraftsparker ska byggas utanför flera av Sveriges kuster, kan det därför vara dags att leta efter sätt att låta befolkningen som på något sätt påverkas av projektet också få tjäna på det. Finns det en efterfrågan för en plats så borde den – enligt god ekonomisk logik – också betraktas som potentiellt värdefull och något som ska betalas bra för. Miljöbalken fastställer ju att ”företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning” (SFS 1998:808, 3 kap, 1§). Idag tillämpar Sverige först-till-kvarn-principen för havsbaserade anläggningar vilket betyder att den första som får sin ansökan beviljad därmed får rätten att utvinna vindens energi på denna plats. Andra länder har istället valt att auktionera ut de mest attraktiva lokaliseringarna. Man kunde följa dessa länders exempel och leta efter sätt att låta de roterande vingarna finansiera kommunala och gemensamma verksamheter som betjänar de som brukar de landskap där de befinner sig.

Avslutande reflektioner

För att främja en omställning av energisystemet har den svenska riksdagen fastställt ett mål för produktion av vindkraftsel på 10 TWh år 2015, vilket innebär en kraftig utbyggnad av vindkraften. Denna utbyggnad väcker lika många lovord och förväntningar som kritik och farhågor. Syftet med denna text har inte varit att lista dessa och än mindre att lösa de olika kontroverser som uppstått i samband med vindkraft, t.ex. om den är en dyr eller en billig form av energi, eller om den ökar eller minskar en plats attraktivitet för turister. Texten har i stället fokuserat på att belysa hur uppförandet av vindkraftsverk inordnar platser i det globala industriella energisystemet såväl som i den globala nyliberala elproduktionsekonomin. Textens första del fokuserade på tillståndsgivningsprocessen och diskuterade hur vindkraft kan ses som en industrialisering av platser med en natur- eller agrar karaktär. I andra delen beskrevs hur den svenska staten driver på utvecklingen mot en ökad förnybar energiproduktion utan att själv planera och driva vindkraftanläggningar. I nyliberal anda ska vindkraft utvecklas i privat regi, uppfylla krav på affärsmässighet och drivas enligt marknadens regler. Genom uppfyllandet av statliga klimat- och energimål villkoras den företagsekonomiska

logiken och framtiden för blåsiga platser avgörs av en intrikat blandning av administrativa bedömningsgrunder och företagsekonomiska kalkyler.

Till skillnad från nyliberaler som menar att egennytta, äganderätt och marknad är naturliga och därför oundvikliga företeelser hos människan och samhället menar jag att man bör ifrågasätta vår iver att utvinna, äga, kommersialisera och konsumera – inte minst energi. Det räcker inte att ett projekt är lönsamt för att det ska vara legitimt. Man bör också ställa sig frågan om vad det gör med oss som människor och med miljön. På samma sätt är en prislapp inte det enda beviset på värde och det räcker inte att något *kan* köpas och säljas för att man *bör* göra det. Slaveriet kan tjäna som exempel: det som en gång var en lukrativ verksamhet, åtminstone för vissa, har fått ge vika för den humanistiska principen att människan är inte till salu (Achbar och Abbott 2004). Inför den omfattande nyliberala offensiven för att göra miljön och allmänningen till en marknadsvara (vindkraft är ett exempel men förutom alla energikällor kan också nämnas sötvatten, oceaner, genuppsättningar samt avfalls- och utsläppsrättigheter), bör vi ställa oss frågan om miljön, som ännu mer än människan är grunden för livet, bör reduceras till något som kan köpas och säljas. Till dem som letar efter bästa ekonomiska teknik för att införliva miljön och allmänningen i äganderätts- och utbytesekonomin svarar jag att man oftast inte bör göra detta (tillsammans med andra, t.ex., McCarthy och Prudham 2004).

Avslutningsvis är dagens viktigaste fråga inte om vindkraftprojektet ska realiseras, även om det är viktiga frågor. Frågan är hur vi kan sluta konsumera allt mer energi och utveckla ett energisnålt samhälle. Fortsätter vi konsumera allt mer energi och generaliseras våra vanor för energikonsumtion till att omfatta alla på jorden kommer världens resurser knappast att räcka. Att vår syn på energi är ohållbar betyder att man varken *kan* eller *bör* fortsätta. Ett vindkraftsproduktionsmål är ett angeläget steg, inte minst ur ett koldioxidsutsläppsperspektiv, i riktning mot ett mindre ohållbart samhälle. Jag skulle dock finna ett mål att årligen minska den nationella energikonsumtionen ännu mer miljövänligt.

Tack

till Mats Bengtsson, Åsa Boholm, Stefan Gössling, Peter Parker och Petter Rönnborg för deras (ibland mycket kritiska) kommentarer.

Referenser

- Achbar, Mark & Abbott, Jennifer (dir.) (2004) *The Corporation* [Film]. Producerad av Big Picture Media Corporation i samarbetet med TV Ontario, Vision TV, Knowledge Network, Saskatchewan Communications Network and Access: The Education Station.
- Bourdieu, Pierre (1999) *Moteld – Texter mot nyliberalismens utbredning*. Stockholm/Stehag: Brutus Östlings bokförlag.
- Böhler, Tom (2004) *Vindkraft, landskap och mening – En studie om vindkraft och människans rumsliga preferenser*. Göteborg: Göteborgs universitet (Institutionen för omvärldsstudier av människans villkor, Avdelning för humanekologi) [doktorsavhandling].
- Centrum för vindkraftinformation (vid Höskolan på Gotland) (2004) Vindens kraft, *Faktablad om vindkraft*, nr. 1. Elektronisk resurs: mainweb.hgo.se/projekt/cvi.nsf [Centrum för vindkraftinformations hemsida] <läst: 4 januari 2006>.
- Corvellec, Hervé & Risberg, Annette (2005) The Business of Siting – Planning and Developing Wind Power in Sweden. *18th Scandinavian Academy of Management (NFF)*, August, Aarhus (Denmark) [Konferenspresentation].
- Damsgaard, Niclas & Green, Richard (2005) *Den nya elmarknaden – Framgång eller misslyckande?* Stockholm: SNS förlag.
- Energimyndighet (2001) *Vindkraften i Sverige – Utredningsrapport avseende områden med särskilt goda vindförutsättningar och förslag till planeringsmål för vindkraften mm*. Eskilstuna: Energimyndighet. Elektronisk resurs: www.stem.se [Energimyndighetens hemsida] <läst: 4 januari 2006>.
- Energimyndighet (2005) Elcertifikat – Ett marknadsbaserat styrmedel. Elektronisk resurs: www.stem.se [Energimyndighetens hemsida] <läst: 4 januari 2006>
- Enström, Annika (2003) Vinden värmer Bureå. *På väg – Vägverkets produktions tidning*, nr. 6/03: 14-15. Elektronisk resurs: www.vagverketproduktion.se <läst: 4 januari 2006>.
- Ericson, Per (2000) *Blåsningen*. Stockholm: Timbro.
- Favonius (2005) Skottarevsprojektet. Elektronisk resurs: www.favonius.se [Favonius hemsidan] <läst: 22 december 2005>
- Föreningen Svenskt Landskapskydd (2005) Öppet brev till statsrådet för Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet Mona Sahlin (2005-03-31). Elektronisk resurs: www.landskapsskydd.nu [Föreningen Svenskt Landskapskydds hemsida] <läst: 4 januari 2006>.
- Grip, Pär & Hallén, Göran (2005) Vindkraft - ett luftslott, *Tidskriften Analys & Kritiks skriftserie*, nr. 6, Elektronisk resurs: www.analyskritik.press.se <läst: 4 januari 2006>
- Harvey David (2005) *A Brief History of Neo-liberalism*. Oxford: Oxford University Press.

- Hay, Colin (2004) The Normalizing Role of Rationalist Assumptions in the Institutional Embedding of Neoliberalism. *Economy and Society*, vol. 33 (4): 500-527.
- Helgesson, Claes-Fredrik, Kjellberg, Hans & Lijenberg, Anders (2004) *Den där marknaden – Om utbyten, normer och bilder*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red) (2005) *Lyckan kommer, Lyckan går – Trettio kapitel om politik, medier och samhälle*, SOM-undersökningen 2004. Göteborg: SOM-institutet.
- Kastberg, Gustaf (2005) *Kundvalsmodeller – En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet [doktorsavhandling].
- Kjær, Peter & Pedersen, Ove K. (2001) Translating Liberalization – Neo-liberalism in the Danish Negotiated Economy. In: John L. Campbell & Ove K. Pedersen, *The Rise of Neo-liberalism and Institutional Analysis*: 219-246. Princeton och Oxford: Princeton University Press.
- Lachman, Bengt (2002) Vindkraften - Gökungen i det gröna boet. Elektronisk resurs: www.projektdata.com/sydkusten/ [Föreningen Rädda Sydkustens hemsida] <läst: 4 januari 2006>.
- Lennervad, Anna (2005) Samtal på en strand [Intervju med Jan Troell]. *Fri horisont & Landskapsnytt*, nr. 1: 5. Elektronisk resurs: www.landskapsskydd.nu [Föreningen svenskt landskapsskydds hemsida] <läst: 4 januari 2006>.
- Lilienberg, Per (o.d.) Skönheten och vindkraften. Elektronisk resurs: <http://www.svensk-vindkraft.org> [Svensk vindkraftföreningens hemsida] <läst: 22 oktober 2003>.
- McCarthy, James & Prudham, Scott (2004) Neoliberal Nature and the Nature of Neoliberalism. *Geoforum*, vol. 35 (3): 275-283.
- Michanek, Gabriel (1990) *Energirätt : en undersökning från mark- och miljörettslig utgångspunkt med särskild inriktning på frågor om energihushållning*. Uppsala: Iustus – Juridiska Föreningens i Uppsala [doktorsavhandling].
- Nordström, Pernilla (2000) *Kulturmiljö och vindkraft*. Stockholm: Riksantikvarieämbetets förlag.
- SFS 1987:10 Plan- och bygglag.
- SFS 1998: 808 Miljöbalk.
- Universal Wind (2005) Projekt Stora Middelgrund – Omfattning. Elektronisk resurs: www.universalwindoffshore.se [Universal Wind hemsidan] <läst: 22 december 2005>.
- Williamson, John (1990) What Washington Means by Policy Reform. In: John Williamson (Red) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* 7-20 Washington D.C.: Institute for International Economics. Elektronisk resurs: www.iie.com [Institute for International Economics hemsida] <läst: 4 januari 2006>.
- Ystads kommun (2001) Vindkraftpolicy för Ystads kommun, Antagen av kommunfullmäktige i Ystad 2001.03.15, §28 [Ystads kommun hemsida]. Elektronisk resurs: www.ystad.se <läst: 4 januari 2006>.