

VidenOmVind

**Analyse vedrørende kommunernes anvendelse af  
VE-lovens midler fra den grønne ordning**

**Marts 2015**

# Indholdsfortegnelse

<b>Baggrund</b> .....	<b>2</b>
<b>Formål</b> .....	<b>2</b>
<b>Metode</b> .....	<b>3</b>
<b>Resultater</b> .....	<b>3</b>
<b>Konklusioner</b> .....	<b>11</b>
<b>Oversigt over kommuner, der har deltaget i analysen</b> .....	<b>13</b>

## Baggrund

Når der opstilles nye vindmøller i en kommune, har den pågældende kommune mulighed for at søge om tilskud efter grøn ordning til initiativer, som kommer de lokale borgere til gavn. Sigtet med grøn ordning under VE-loven (lov om fremme af vedvarende energi) er at sikre større accept af opstilling af vindmøller på land.

Efter grøn ordning gives der tilskud til:

- Anlægsarbejder, som styrker landskabelige og rekreative værdier i kommunen
- Kulturelle og informative aktiviteter i lokale foreninger m.v. for at fremme accept af udnyttelse af vedvarende energikilder i kommunen.

Det er kommunen, der kan søge Energinet.dk om tilsagn om tilskud til projekter, inden disse påbegyndes, i forhold til midlerne på tilsagnsrammen. Energinet.dk træffer afgørelse om, hvorvidt der er tale om et tilskudsberettiget projekt efter VE-lovens § 18, stk. 3 og giver tilsagn, delvist tilsagn eller afslag til projektet.

Efter projektet er gennemført, kan kommunen søge om udbetaling af tilskuddet, når møllerne er nettilsluttet, og der er penge på udbetalingsrammen. For hver opstillet MW ydes der et tilskud på 88.000 kr. Tilskuddet kan først udbetales, når vindmøllerne er nettilsluttet.

Opgjort pr. 31/1 2015 henstår på kommunernes konti hos Energinet.dk et uforbrugt beløb på ca. 127,6 mio. kr. af en samlet tilsagnsramme på ca. 173,4 mio. kr. Henset til, at lovens formål er at sikre større accept af vindmøller på land, springer dette relativt store beløb umiddelbart i øjnene. Der foreligger imidlertid ikke en samlet opgørelse over, hvordan og efter hvilke kriterier den grønne ordning administreres i kommunerne.

Det er intentionen med nærværende analyse at tilvejebringe et overblik herover. Dels for at frembringe ny viden; dels for at bidrage med idéudvikling til de lokalpolitikere og forvaltningsenheder, som har ansvar for at implementere den grønne ordning i de kommuner, hvor der opstilles nye vindmøller.

## Formål

- At afdække årsagerne til, at kommunerne endnu ikke i større udstrækning har anvendt eller påbegyndt beslutningsprocessen for at anvende midlerne fra den grønne ordning.
- At undersøge, om kommunerne har formuleret bestemte kriterier eller politikker for midlernes anvendelse.
- At undersøge, hvorvidt midlerne fra den grønne ordning primært prioriteres til formål i vindmølle-nærområder eller anvendes bredt i hele kommunen.
- At få viden om, hvilke lokale interessenter, der har indflydelse på, hvordan midlerne anvendes.

## Metode

På baggrund af offentligt tilgængelige informationer på kontoen ”**Grøn ordning - tilsagnsramme og udbetalingsramme for kommunerne**” hos Energinet.dk har VidenOmVind kontaktet samtlige kommuner, der står opført på kontoen med tilsagn om midler fra grøn ordning.

Herudfra er der gennemført et kvalitativt interview med kommunens vindmølleplanlægger eller anden kontaktperson med kendskab til de relevante problemstillinger, analysen omhandler. Alle interviewpersoner er sikret anonymitet. I alt har 47 kommuner deltaget i analysen. Oversigten på side 13 oplyser hvilke.

Gennemførelsen af analysen har i øvrigt afdækket, at kommunernes konti hos Energinet.dk ikke er helt retvisende for den samlede opgørelse af uudnyttede midler. For flere kommuner er der opført beløb, som angiveligt stammer fra projekter, der er nedstemt i byrådet, men som stadigvæk figurerer hos Energinet.dk, fordi de ikke er afmeldt. Hvor stort et beløb det samlede set drejer sig om vides ikke, men de 127,6 mio. kr. i uforbrugte midler, som fremgår på Energinet.dk's hjemmeside, overstiger med sikkerhed det reelle tal.

Som en integreret del af afrapporteringen af analysens problemstillinger er anvendt citater fra interviewpersonerne. Disse citater skal ikke ses som en fuldt ud repræsentativ konkretisering af den enkelte problemstilling, men rummer på den anden side væsentlige, udvalgte elementer af substansen. Citaterne fungerer dermed også som markører af særligt iøjnefaldende eller illustrative eksempler på kommunernes administrationspraksis og beslutningsproces vedrørende den grønne ordning.

## Resultater

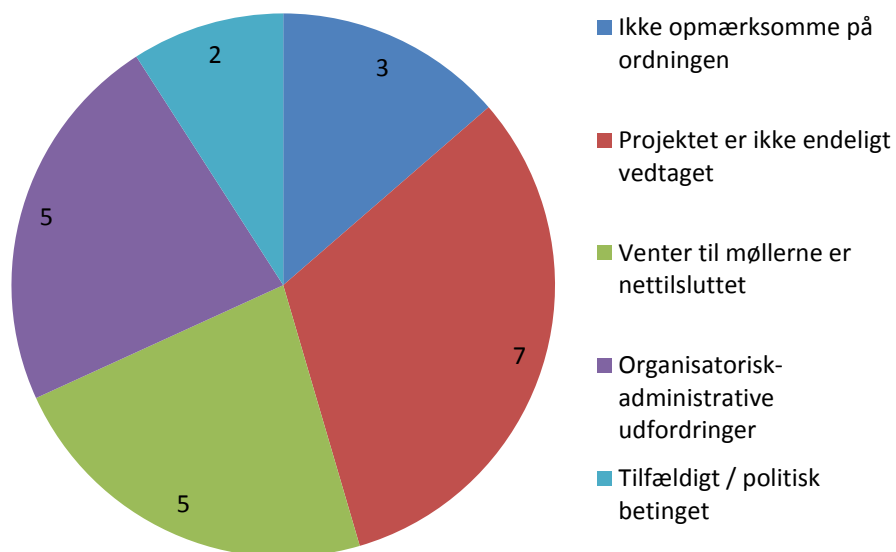
### ***Vedrørende årsager til, at kommunerne endnu ikke har anvendt eller påbegyndt beslutningsprocessen for at anvende midler fra grøn ordning***

22 af de 47 deltagende kommuner, som har penge stående på kontoen hos Energinet.dk, har endnu ikke anvendt midler fra den grønne ordning. Disse kommuner har forholdt sig til følgende spørgsmål: Hvad tror du, er forklaringen på, at jeres kommune endnu ikke har anvendt nogle af disse midler? Er det tilfældigt, eller er der en særlig forklaring bag ved?

Svarfordelingen er som følger:

- 3 kommuner oplyser, at de ikke har været opmærksomme på ordningen, og i alle tilfælde er der tale om mindre beløb, som ikke stammer fra projekter med store vindmøller.
- 7 kommuner nævner, at projekterne ikke er særligt langt i den politiske godkendelsesproces, eller at de er blevet underkendt af byrådet.
- 5 kommuner tilkendegiver, at man har den bevidste holdning, at der først skal tages initiativ til at anvende midlerne, når vindmøllerne er nettilsluttet.

- 5 kommuner begrundede den manglende anvendelse med forskellige typer af organisatorisk-administrative argumenter
- 2 kommuner forklarer, at det er tilfældigt eller politisk betinget



**Eksempler på respondenternes forklaringer på den manglende anvendelse af midler fra grøn ordning:**

*"Pengene bliver ikke frigivet, før møllerne er tilsluttet, så det er ikke aktuelt at lave planer for dem endnu".*

*"Projektet ligger i klagesystemet, så vi kan ikke søge midlerne endnu".*

*"Der er megen modstand, og derfor er der ikke stor politisk vilje til at snakke om vindmøller og drøfte brugen af midlerne".*

*"Vi vil have pengene i kassen, inden der søges om midler. Vi vil ikke bestikke borgerne til at synes om vores vindmølleplaner med penge fra grøn ordning".*

*"Der er begrænsede muligheder for at anvende midlerne og stramme administrative krav til hvad og hvor, pengene kan bruges".*

*"Det blev politisk vedtaget, at pengene skulle bruges på legepladser. Det er driftsmæssigt tungt at drive legepladser, så derfor kræver det en større plan, inden vi søger om midler til dem".*

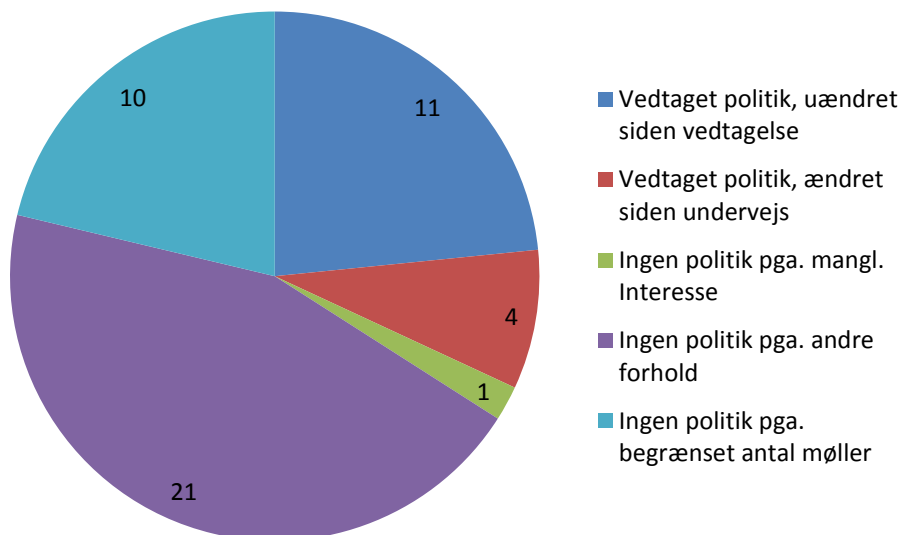
*"Vi har ikke anvendt midler endnu, fordi vi ville have retningslinjer på plads først, og de skulle til politisk behandling i byrådet".*

## Vedrørende bestemte kriterier/politikker for midlernes anvendelse

Samtlige 47 deltagende kommuner har besvaret spørgsmålet: Har kommunen en vedtagen politik eller strategi for anvendelse af midler fra den grønne fond, der beskriver, hvilke formål der støttes og hvorfor?

Svarfordelingen er som følger:

- 11 kommuner bekræfter, at de har en vedtagen politik, og at den er uændret siden vedtagelsen heraf
- 4 kommuner fortæller, at de har en politik, men at den er blevet ændret undervejs
- 1 kommune melder, at man ikke har en politik på grund af manglende interesse herfor
- 21 kommuner rapporterer, at de ikke har en vedtagen politik på grund af andre forhold
- 10 kommuner oplyser, at de ikke har en vedtagen politik, fordi de kun har opstillet få vindmøller



### Eksempler på respondenternes tilkendegivelser vedrørende bestemte kriterier/politikker for anvendelse af midler fra grøn ordning:

*"1/3 skal anvendes i vindmøllernes nærområde; 1/3 i resten af kommunen; 1/3 vil kommunen selv råde over".*

*"Vi har haft en strategi i over et år, men det har ligget stille siden, fordi administrationspraksis først skulle fastlægges".*

*"Vi har vedtaget en administrationspraksis for nylig. Vi har ansøgningsrunder, hvor lokalråd, enkeltpersoner og andre interessenter kan søge. Kommunens udvalg for lokalsamfund og nærdemokrati indstiller til byrådet, hvilke projekter det anbefaler. Udgangspunktet er, at midlerne skal anvendes i vindmøllernes nærområde, men almene formål, der kommer flere til gavn end beboerne i nærområdet, kan også støttes.*

*"Midlerne anvendes i vindmøllernes nærområde. Kommunen blander sig ikke i, hvordan de bliver disponeret lokalt. Det er foreningerne selv, der bestemmer det".*

*"Vi har et administrationsgrundlag, der blandt andet siger at anvendelse af midlerne skal gå til almene formål i vindmøllernes nærområde og have et budget på minimum 300.000 kr."*

*"Administrationsgrundlaget er fra 2009. Lige nu er der diskussion om formålet med projekterne. Udvalget ser gerne, at midlerne skal bruges til at fremme livet i mindre byer"*

*"Der er lavet en politik af flere omgange. Nye retningslinjer siger, at borgere og foreninger skal inddrages, og at midlerne som udgangspunkt skal anvendes, hvor møllerne opstilles"*

*"Nogenlunde samme retningslinjer som i starten. Det eneste nye er, at der skal være borgerinddragelse i projekterne og at der stilles krav om medfinansiering"*

*"Forvaltningen har lavet et oplæg for at fremme viden om ordningen, men der er ikke megen interesse, fordi det er et stort administrativt cirkus for så små beløb"*

*"Borgerne er kommet med input til, hvad de ønsker midlerne anvendt til. På dette grundlag har politikerne bestemt, at pengene skal bruges på legepladser, og at de skal bruges i området tæt på vindmøllerne"*

*"Jeg har foreslået nogle kriterier, som bare lige skal behandles, og så regner jeg med, de bliver vedtaget"*

*"Det er noget vi vil tage os af, når vi er klar til at bruge pengene"*

*"Vi har ikke en formel strategi, men vi har en klar plan om, at midlerne skal bruges i de områder, hvor møllerne kommer"*

*"Nej ikke helt officielt. Men vi har drøftet det meget nøje. Implicit er der taget en beslutning, men der er ikke noget nedskrevet"*

*"Der er helt sikkert interesse for midlerne, men afgørelserne er præget af tilfældighed, blandt andet fordi der ikke er en fast organisation for, hvordan pengene skal bruges"*

*"Det er svært at lave generelle retningslinjer. Udmeldingen er, at pengene skal ud i lokalområdet, men det kræver også projekter. Vi har større projekter i tyndt befolkede områder, men det er svært at bruge pengene udelukkende lokalt, når det for eksempel er et projekt, der giver et tilskud på 4,5 millioner kr. Vi afvejer de enkelte ansøgninger mod hinanden - der er stor forskel på karakteren af projekterne"*

*"Nej ikke rigtig. Vi henholder os til vejledningen fra Energinet.dk"*

*"Der er opsat én mølle. At udvikle en strategi vil være i overkanten til det omfang"*

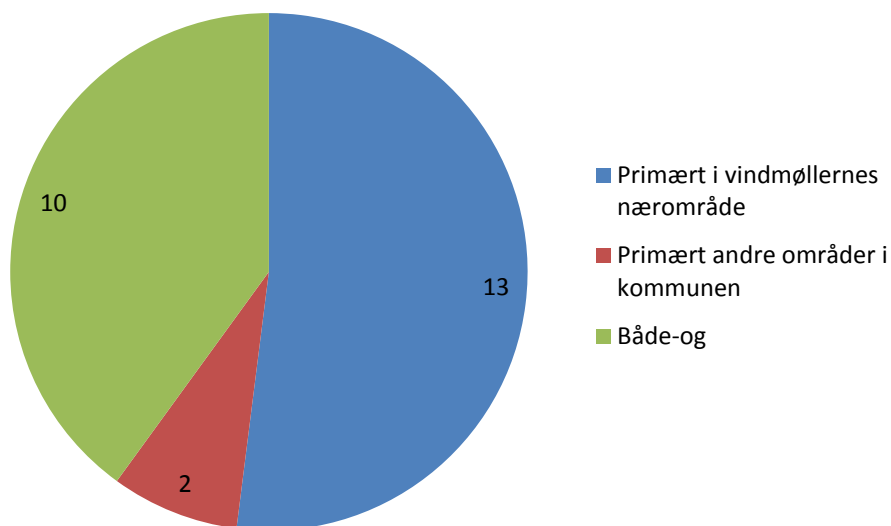
*"Det bliver udskudt, indtil det bliver aktuelt. Man er lidt forsigtig med at tage den drøftelse utidigt"*

## Vedrørende prioritering af midler til vindmølle-nærområder eller bredere anvendelse

25 kommuner har forholdt til spørgsmålet: Anvendes midlerne: 1) primært i vindmøllernes nærområde 2) primært i andre områder i kommunen 3) både-og

Svarfordelingen er som følger:

- 13 kommuner nævner, at midlerne anvendes primært i nærområdet.
- 2 kommuner svarer, at midlerne primært anvendes i andre områder end vindmøllernes nærområde.
- 10 kommuner oplyser, at midlerne anvendes både i vindmøllernes nærområde og i andre områder.



### Eksempler på respondenternes tilkendegivelser vedrørende den konkrete prioritering af anvendelsen af midler fra grøn ordning:

"Ingen midler gives til noget udenfor 4,5 km fra vindmøllerne".

"Nærområdet defineres som indenfor 10 km fra vindmøllerne, og 80 % af pengene skal bruges her. Alt andet lige prioriteres projekter tættest på vindmøllerne".

"Som udgangspunkt skal det være i nærområdet. Vi har tidligere haft en definition heraf, men det har vi ikke længere".

"Alle kan søge, men som udgangspunkt vil vi så tæt på møllerne som muligt".

"Udelukkende i nærområdet, der defineres som 'foreningsoplandet'. Det er ikke skarpt geografisk afgrænset, fordi det er et tyndt befolket område. "Tæt på" er typisk få km fra møllerne eller lidt mere".

"Det er besluttet, at 90 % af pengene skal bruges indenfor 4,5 km fra møllerne".

"I nærområdet. Men det er et skøn, om det enkelte projekt er indenfor eller udenfor nærområdet".



*"Politikerne er meget bevidste om, at midlerne skal bruges i nærområdet, som dog ikke er nærmere defineret, og heller ikke holder sig indenfor de 4,5 km, som Energinet.dk foreslår".*

*"Absolut i nærområdet. Indenfor 1-1,5 km fra vindmøllerne".*

*"P.t. er det primært andre steder i kommunen, men med afsæt i, at de er placeret indenfor det regionale nærområde".*

*"Tendensen, også inden vi strammede op, er, at midlerne bruges primært andre steder i kommunen. Det er besluttet, at kommunen gerne vil ind over nogle af midlerne, da møllerne står steder, hvor politikerne gerne vil have indflydelse. Det skal jo helst passe med kommuneplanerne og øvrigt godkendt udvikling i området".*

*"Det er lidt af hvert og præget af tilfældigheder. Blandt andet er der givet penge til en kunstgræsbane, der ikke ligger i nærområdet".*

*"Det er en afvejning af de enkelte projekter, hvorvidt pengene skal bruges i nærområdet eller mere generelt".*

*"Lidt af hvert. En del bruges i nærområdet, fordi vi har en bestemmelse om, at minimum 25 % af pengene skal anvendes her".*

*"Hovedparten har været brugt på projekter, der dækker bredt i kommunen".*

*"Vi har valgt at sige, at vindmøllerne påvirker store dele af kommunen, så derfor kan midlerne også bruges udenfor nærområdet".*

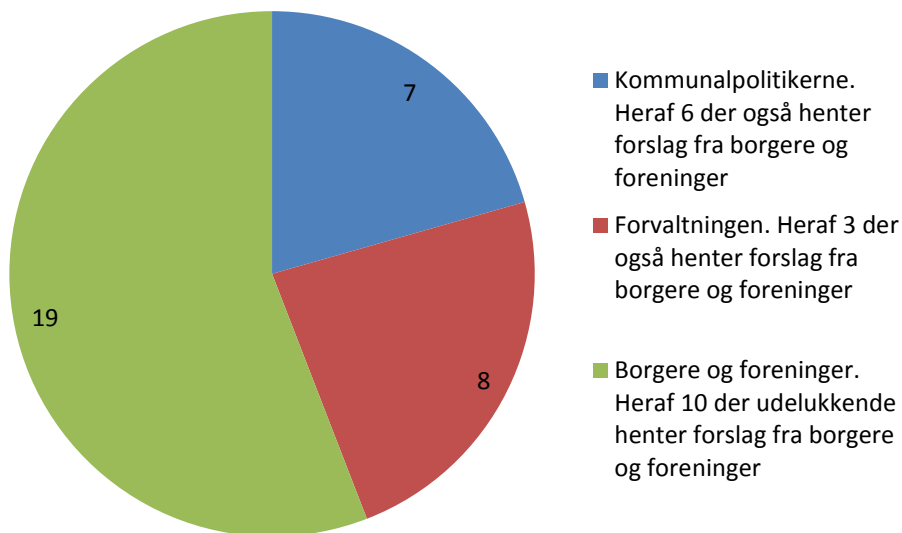
*"Vi har ingen fastsat grænse for, hvor meget der skal bruges i nærområdet".*

## **Vedrørende lokale interessenters indflydelse på anvendelsen af midlerne**

25 kommuner har forholdt sig til spørgsmål om, hvem der kommer med forslag til projekter.

Svarfordelingen er som følger:

- 7 kommuner oplyser, at det gør kommunalpolitikere. I 6 af de 7 kommuner angives tillige, at der også indhentes forslag fra borgere og foreninger.
- 8 kommuner svarer, at det gør forvaltningen. I 3 af de 8 kommuner angives tillige, at der også indhentes forslag fra borgere og foreninger.
- 19 kommuner fortæller, at det gør borgere og foreninger. Heraf markerer 10 kommuner, at det **udelukkende** er borgere og foreninger, som kommer med projektforslag.



**Eksempler på respondenternes tilkendegivelser vedrørende forskellige interessenters indflydelse på anvendelse af midlerne:**

*"Typisk ved foreningerne ikke noget om ordningen, og så laver forvaltningen koblingen mellem midlerne fra den grønne ordning og projektet, der ønskes udført".*

*"Alle midlerne endte med at gå til kunststofbaner på grund af manglende forslag fra lokalbefolkningen. Senest har vi synliggjort, at det er nødvendigt med projektforslag, hvis der skal ske noget. Men der kommer stadig ingen forslag."*

*"Vi har ansøgningsrunde ca. en gang om året. Vi indkalder forslag, der sendes videre til udvalget".*

*"Vi annoncerer, at folk kan søge, derefter bliver der sorteret og projekterne gives videre til politikerne".*

*"Typisk kommer projektforslag via møder. Når et vindmølleområde bliver godkendt, fortæller vi nærområdet om de midler, de kan få til rådighed".*

*"Processen er at lokalområdet får besked om, at midler kan søges, og så tager en brugergruppe beslutning om, hvad de 70 % af pengene skal bruges til. De resterende 30 % råder kommunen over".*

*"Ingen møder eller annonceringer. Der blev sagt ja eller nej til de projekter, der kom fra borgerne. Ellers er midlerne brugt på ting, som kommunen selv har foreslået, blandt andet en klimakuffert til alle folkeskoler".*

*"Vi gør sådan, at vi inddeler i puljer efter vindmølleområderne. Så sættes der en ansøgningsfrist, hvor foreninger kan søge om midler til et bestemt projekt. Vi har udviklet en administrationspraksis, som vi så går ud fra".*

*"Vi har opfundet et begreb, der hedder "foreningsoplandet", der definerer en ikke nærmere afgrænset gruppe af interessenter.*

*"Der kommer også projektforslag fra forvaltningen, men ingen af dem er blevet godkendt".*

*“Vi har en fordelingsnøgle, hvor 50 % af midlerne skal gå til udviklingsprojekter, der foreslås af borgere og foreninger. Naturprojekter, der foreslås af kommunen, lægger også beslag på en væsentlig del af kagen”.*

*“Det er primært idéer fra vores (forvaltningens) side. Herunder har vi fået inspiration fra ildsjæle og foreninger, men det er os selv, der har formuleret forslag”.*

*“Det er os (forvaltningen), der afgør det suverænt. Når man ansøger, laver man et projektforslag, og det skal man holde sig til. Vi har ikke spurgt borgerne til råds”.*

## Konklusioner

### ***Hvilke årsager er der til, at kommunerne ikke i større udstrækning har anvendt eller påbegyndt beslutningsprocessen for at anvende midler fra grøn ordning?***

Ud fra de samlede tilbagemeldinger fra kommunerne kan man konkludere, at det ikke skyldes manglende kendskab og heller ikke, i noget særligt omfang, manglende lyst eller vilje til at bruge pengene.

Derimod falder det lige for at pege på den langstrakte, komplekse og adskillige steder konfliktfyldte beslutningsproces omkring opstilling af vindmøller. Varigheden er i sig selv med til at forsinke det specifikke beslutningsforløb vedrørende den grønne ordning, fordi pengene først kan udbetales, når møllerne er nettilsluttet. Dertil kommer, at nogle kommuner bevidst trækker beslutningen om anvendelsen af midlerne, så den ikke blandes sammen med selve planprocessen for vindmøllerne. Man ønsker så at sige ikke, at midlerne fra den grønne ordning kommer i "bad standing" på grund af stor lokal modstand mod opstillingen af møllerne.

Lægges dertil de kommuner, der – selvforskyldt eller ej – angiver organisatorisk-administrative barrierer eller manglende implementering af en gennemtænkt administrationspraksis som årsagsforklaring, fremkommer et broget billede af forskellige årsager til, at der henstår relativt mange uforbrugte midler på kommunernes konti hos energinet.dk. Dette forstærkes oven i købet af, at der, som nævnt i metodeafsnittet, skal medtages den fejlkilde hertil, at projekter, der er nedstemt i et byråd, stadig kan figurere på kommunens konto hos energinet.dk.

### ***I hvilket omfang har kommunerne formuleret bestemte kriterier eller politikker for midlernes anvendelse?***

Det mest iøjnefaldende er, at 31 ud af 47 kommuner **ikke** har formelt nedskrevne kriterier eller politikker for midlernes anvendelse. Baggrunden herfor er i en del kommuner, at der opstilles så få vindmøller, at man ikke finder det umagen værd. I andre kommuner lader man tilfældet råde eller holder sig til retningslinjerne fra Energinet.dk. Endelig er der en del kommuner, hvor man reelt beslutter og administrerer efter bestemte kriterier men blot ikke har disse nedfældet.

I 15 kommuner har man formuleret særlige kriterier eller politikker for midlernes anvendelse. I 11 af disse kommuner står kriterierne uantastet siden deres oprindelige vedtagelse, mens man i 4 kommuner har foretaget ændringer heri.

Overordnet fremgår det af besvarelsene fra disse 15 kommuner, at der konkret lægges vægt på at formulere sig om blandt andet følgende elementer:

- Spørgsmålet om borgerinddragelse eller ej.
- Holdningen til, hvem der skal bestemme eller medbestemme, hvordan pengene anvendes.
- Særlige fordelingsnøgler eller principper for i hvilke områder pengene anvendes.

- Hensigtserklæringer eller ligefrem faste krav til hvilke formål, der støttes.
- Formelle procedurer for ansøgninger og behandling af disse.

### ***Prioriteres midlerne til anvendelse i vindmøllernes nærområde, eller anvendes de bredere?***

Af de 25 kommuner, der har forholdt sig til problemstillingen, prioriterer 13 kommuner nærområdet, 2 kommuner prioriterer resten af kommunen, mens 10 kommuner gør både-og.

Som det fremgår af tallene, er der ikke en entydig prioritering af vindmølle-nærområdet. Dette understreges yderligere af det forhold, at der blandt de kommuner, som angiver, at de prioriterer nærområdet, er en særdeles afvigende definition af dette. Den rækker fra området indenfor 1,5 km fra vindmøllerne til at omfatte hele kommunen!

Baggrunden for den forskelligartede og diffuse prioritering i kommunerne skyldes primært to forhold:

- I nogle kommuner er det et holdningsspørgsmål. Både når nærområdet prioriteres eller ikke-prioriteres.
- I andre kommuner skyldes det en mere pragmatisk tilgang. Her viger man tilbage fra en entydig og begrænsende definition af nærområdet, fordi det kan vanskeliggøre en meningsfuld anvendelse af midlerne. Kombinationen af befolkningstynde områder og relativt store vindmølleprojekter, som gør sig gældende i visse kommuner, kan i sig selv udgøre en barriere for uddeling af relativt store millionbeløb, hvis den geografiske afgrænsning af nærområdet er snæver.

### ***Hvordan øver de lokale interessenter indflydelse på anvendelsen af midlerne?***

Den gennemgående trend i mange kommuner er en udvikling henimod større inddragelse af naboer, borgere, foreninger eller andre lokale interessenter, der befinder sig udenfor sfæren af kommunalpolitikere og forvaltningspersonale. I 19 af de 25 kommuner, der har besvaret spørgsmålet, spiller disse interessenter en vigtig rolle. I 9 af de 19 kommuner varetages indflydelsen i samspil med kommunalpolitikere og/eller forvaltningen, men i 10 kommuner er det alene interessenterne "uden for rådhuset", der fremsætter forslag til projekter, som indstilles til godkendelse i byrådet.

Dette forhindrer ikke, at politikere og forvaltningsmedarbejdere i nogle kommuner spiller hovedrollen. Som det fremgår af besvarelserne er det i eksempelvis 5 kommuner udelukkende forvaltningen, der fremsætter forslag til anvendelse af midlerne. I andre kommuner igen er initiativretten placeret eksklusivt hos kommunalpolitikere.

Sammenfattende kan man sige, at indflydelsen formelt og reelt er delt mellem forskellige interessenter. En mere nuanceret og dybdegående analyse heraf, kan utvivlsomt bidrage til en større forståelse af både det formelle og uformelle samspil mellem disse interessenter. Det falder dog udenfor rammerne af denne analyse.

## **Overordnet konklusion**

I forlængelse af ovenstående delkonklusioner er den overordnede konklusion på analysen, at kommunerne anvender VE-lovens midler fra den grønne ordning efter vidt forskellige kriterier, principper, holdninger og administrative procedurer mv. Det afspejler nøje, at det netop er, hvad VE-loven med sin brede formålsformulering giver mulighed for.

## **Oversigt over kommuner, der har medvirket i analysen:**

Allerød, Assens, Billund, Bornholm, Brønderslev, Esbjerg, Faxe, Frederikshavn, Frederikssund, Guldborgsund, Herning, Holbæk, Holstebro, Høje-Tåstrup, Ikast-Brande, Jammerbugt, Kalundborg, Kerteminde, Kolding, København, Langeland, Lemvig, Lolland, Mariagerfjord, Morsø, Norddjurs, Nyborg, Næstved, Randers, Rebild, Ringkøbing-Skjern, Skive, Sorø, Struer, Svendborg, Syddjurs, Sønderborg, Thisted, Varde, Vejen, Vejle, Vesthimmerland, Viborg, Vordingborg, Ærø, Aabenraa, Aalborg.