

Umbætur, ekki bara skaðabætur:

Tækifæri í stefnumótun
í þágu réttláttra
grænna umskipta

Hilma Salonen

Innihaldi

Samantekt	3
Baksagan: Hindranir í vegi réttlátra grænna umskipta	5
Stefnumótunartillögur út frá vandamálum	6
Um ritið	11



Samantekt

Vaxandi áhrif loftslagsbreytinga, breyttur efnahagslegur og pólitískur veruleiki og nýleg orkukreppa hafa gert það að verkum að flestir Norðurlandabúar telja græn umskipti nauðsynleg. Framleiðsla endurnýjanlegrar orku er dreifðari en framleiðsla á jarðefnaeldsneyti eða kjarnorku og því hefur hún veruleg áhrif á landslag og landnotkun. Fyrir vikið eru norræn dreifbýlissvæði mikilvæg þegar kemur að því að uppfylla markmið um græn umskipti. Þó eru nú þegar teikn á lofti um að umbreytingarferlið muni hafa misjöfn áhrif í þéttbýli annars vegar og dreifbýli hins vegar og skilja svæði sem nú þegar eru jaðarsett enn frekar eftir. Samkvæmt nýlegum könnunum á meðal almennings skynja íbúar dreifbýlissvæða þetta einnig. Okkur gengur því ekki vel við að hrinda grænum umskiptum í framkvæmd með réttlátum hætti og það setur vinnuna að því að uppfylla loftslagsmarkmið okkar í hættu (t.d. Rodríguez-Pose og Bartalucci 2023; Tapia o.fl. 2023; Ovaska & Vihinen 2020).

Hvernig getum við tryggt réttlátari græn umskipti í dreifbýli? Þetta stefnuýfirlit er byggt á tilviksrannsóknnum í verkefninu *Just Green Transition in rural areas: local benefits from value creation*, sem ætlað var að skoða hvers konar ávinningur af aðgerðum í þágu grænna umskipta gæti skapað verðmæti á beinum áhrifasvæðum nýrra orkuverkefna. Tilviksrannsóknirnar fóru fram í þremur norrænum löndum og á sex stöðum: Í norðurhluta Austurbotns og norðurhluta Mið-Finnlands varðandi vindorku og landnotkunarskipulag, Nord-Fron og Nord-Odal í Noregi varðandi bæði vindorku og sjálfbæra stefnumótun, og í Skive og á Borgundarhólmi í Danmörku varðandi blandaða notkun endurnýjanlegra orkugjafa í tengslum við uppbyggingu iðngarða.

Niðurstöðurnar undirstrika mikilvægi þess að taka mið af þörfum heimamanna og, sem skiptir sköpum, að virkja samfélagið í skipulagningu og innleiðingu grænna orkuskipta strax frá upphafi. Ef ný og græn orkuverkefni væru ávallt í eigu stað- eða svæðisbundinna samvinnufélaga og framleiddu einkum orku til staðbundinna nota ætti fólk auðvelt með að upplifa að það ætti hlutdeild í verkefninum.

Þetta er þó ekki oft raunhæft. Í Skive í Danmörku stóð sveitarfélagið að stofnun græna iðngarðsins GreenLab, sem hefur allt frá stofnun sinni verið dæmi um fyrirmyndarframkvæmd, öðrum sveitarfélögum til eftirbreytni. Slíkt verkefni er þó

erfitt að leika eftir án umtalsverðrar opinberrar fjárfestingar. Er hægt að skapa meira svigrúm til staðbundinna aðgerða, jafnvel í sveitarfélögum sem ekki hafa úr miklu að móða?

Með tillögum þessa stefnuyfirlits er leitast við að svara þessari spurningu í því augnamiði að yfirstíga algeng vandamál sem tengjast grænum orkuverkefnum og jafnframt að stuðla að því að heimafólk upplifi réttlæti. Þær fela í sér:

- að leggja áherslu á virkjun samfélagsins snemma í ferlinu og gagnsæja upplýsingagjöf og að kynna aðeins raunhæfa framtíðarsýn til að kortleggja öll möguleg áhrif nýrra orkuverkefna og bæta aðkomu heimafólks;
- að sveitarfélög hjálpi til við að koma á sameiginlegum samningaviðræðum og upplýsingamiðlun á milli opinberra aðila í því skyni að fjölga bótaleiðum og þrýsta á orkufyrirtæki að auka aðkomu almennings;
- að finna leiðir til þess að gera annan ávinning af grænum umskiptum en fjárhagslegan og mælanlegan, svo sem félagslega velferð og aðdráttarafl sveitarfélagsins, sýnilegan;
- að átta sig á og nýta smæð dreifbýlissveitarfélaga með því að virkja borgarahreyfingar, smærri verkefni og sveigjanlegri stjórnsýslu.

Að lokum er bent á að dreifbýlissvæði á Norðurlöndum standi frammi fyrir nokkrum samtvinnuðum tegundum umskipta og áskorunum þeim tengdum samtímis, svo sem grænum umskiptum, stafvæðingu og aðlögun að fólksfækkun og skorti á vinnuafli, svo eitthvað sé nefnt. Við þessar aðstæður er mikilvægt að muna að vinna saman þvert á geira og stjórnsýslueiningar til að samræma úrræði og taka tillit til allra aðila og hagsmunaaðila sem grænu umskiptin hafa áhrif á.

Loks þurfum við að íhuga hvað réttlæti felur í sér í samhengi við græn umskipti. Í núgildandi reglum og áhrifamatsferli er aðeins tekið tillit til ákveðinna þátta þess. Með því að átta okkur á þessu og opna ferlin í tengslum við nýjar orkuframkvæmdir strax á upphafsstigi þeirra kann að koma í ljós að höfuðborgarsvæðin þurfi að ná dreifbýlinu en ekki öfugt.



Baksagan: Hindranir í vegi réttláttra grænna umskipta

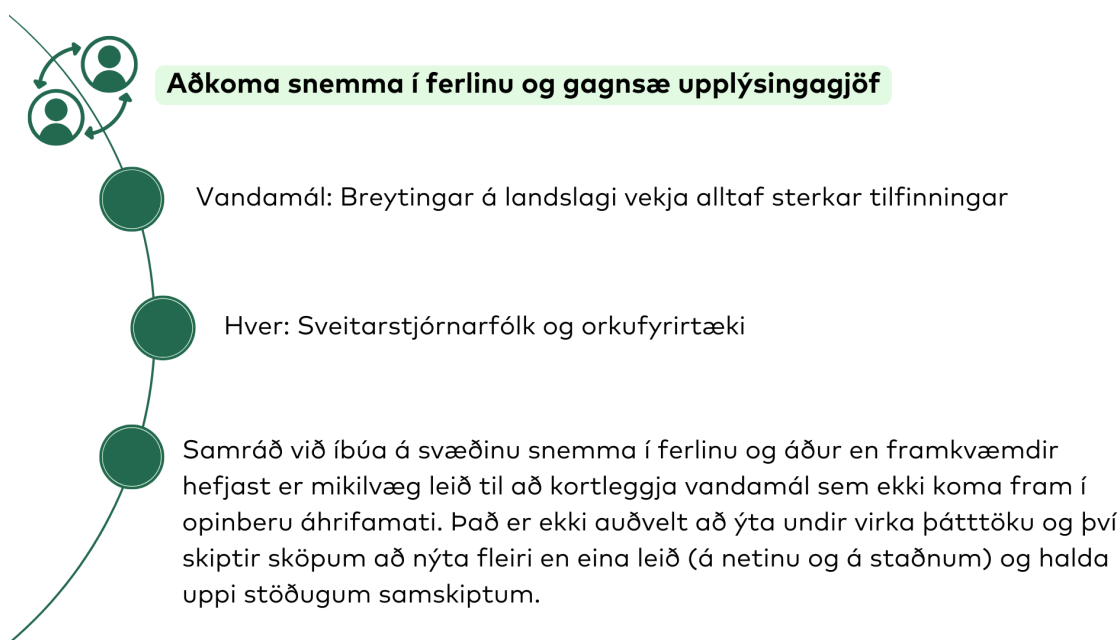
Flest þeirra mála sem rædd eru tengdust grænum orkuverkefnum sem krefjast mikillar landnotkunar og breytinga á landslagi, það er vindgörðum. Þess vegna snerust umræðurnar oftast um það hvernig nálgast megi réttlætishugtakið í aðstæðum þar sem áhrif umskipta eru margþætt og oft óbein. Löggjöf á Norðurlöndum felur í sér skýrar reglur um mat á áhrifum og bótum þeim tengdum. Þær snúast þó oft um fjárhagslegar bætur sem eingöngu eru greiddar landeigendum á beinu áhrifasvæði orkuframkvæmdanna. Auk fasteignaskatts getur verið um að ræða ýmiss konar ávinning fyrir samfélagið, svo sem uppbyggingu íþróttamannvirkja í bænum. Ávinningur af þessu tagi hefur gjarnan yfir sér yfirbragð ölmusu. Ef við þetta bætist að við upphaf grænna orkuverkefna gæti mikillar bjartsýni, t.d. með tilliti til atvinnusköpunar eða efnahagslegra áhrifa, geta vonbrigði vegna raunverulegs ávinnings ógnað samfélagslegri sátt um allar framkvæmdir vegna endurnýjanlegrar orku í framtíðinni. Aðrar hindranir tengjast því að gera óhlutbundnari markmið, svo sem varðandi umhverfissjónarmið eða loftslagsaðgerðir, ápreifanlegri og tengja þau betur veruleika heimamanna. Í stuttu máli þarf ferlið í tengslum við nýjar orkuframkvæmdir að miða betur að því að draga úr vantrausti til þess að sveitarfélög þurfi ekki að standa undir þunganum af stefnu ríkisins.



Stefnumótunartillögur út frá vandamálum

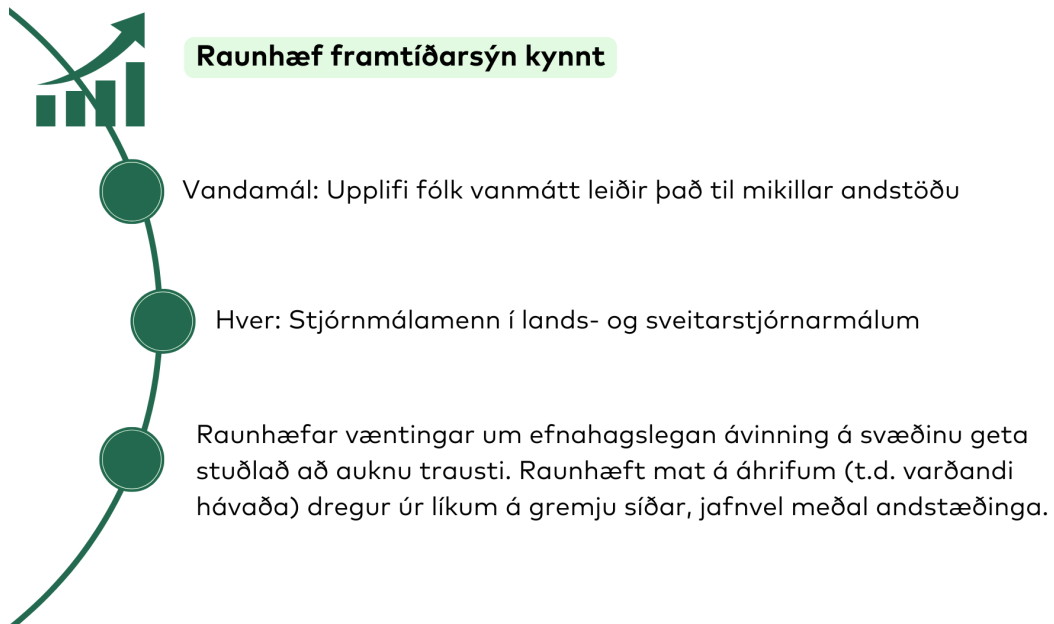
1. Skipulagsferli

Á fyrsta stigi skipulags geta sveitarstjórnarmenn og hugsanlegir aðilar úr atvinnulífinu sem sýna svæðinu áhuga hafið vinnuna við upplýsingagjöf og aðkomu almennings áður en nokkrir samningar hafa verið gerðir. Slíkar aðgerðir virkja samfélög á staðnum, landeigendur og útivistarsamtök en ná einnig til breiðari hóps virkra borgara og fræðimanna í gegnum netið.



2. Upplýsingagjöf

Þegar skipulagsvinnu og mati á áhrifum hefur verið lokið er mikilvægt að miðla upplýsingum um það með eins raunhæfri framtíðarsýn og kostur er, bæði hvað varðar jákvæð og neikvæð áhrif. Slíkar aðgerðir ættu að virkja bæði fólk sem býr eða starfar á stóru áhrifasvæði hins nýja verkefnis og fyrirtæki á staðnum.



3. Samningsferli

Áður en samningar á milli sveitarfélags, landeigenda og orkufyrirtækja eru gerðir geta sveitarfélög tekið að sér að nálgast landeigendur eða önnur sveitarfélög til að fara yfir samninga og ræða hvernig betur megi huga að heildaráhrifum nýrra orkuverkefna á samfélagið. Þessi aðgerð snertir einkum starfsmenn sveitarfélaga og landeigendur.



Sameiginlegar samningaviðræður og samstarf um samninga í því skyni að fjölga bótaleiðum

Vandamál: Beinar fjárbætur geta skapað sundurlyndi og litið út sem fyrirgreiðsla.

Aðilar: Stjórnvaldamenn á svæðinu og starfsmenn sveitarfélaga

Lausn: Landeigendur geta farið yfir samninga í sameiningu til að semja um bætur áður en endanleg ákvörðun er tekin um staðsetningu til að tryggja hlutleysi. Sveitarfélög geta skipst á upplýsingum til að vera í betri stöðu til að þrýsta á orkufyrirtæki um að bjóða upp á víðtækari bótaleiðir eða áætlanir um samfélagsþróun.

4. Úttekt á ferlinu að framkvæmdum loknum

Þegar nokkur tími er liðinn og hægt er að skoða hvernig væntingar um staðbundinn ávinning af orkuverkefnum raungerðust geta rannsakendur og sveitarstjórnarmenn sem að ferlinu koma beitt skapandi nálgun við að greina og varpa ljósi á þann fjölbreytta ávinning sem græn umskipti geta haft í för með sér fyrir nærsamfélagið. Í næstu orkuverkefnum er þá hægt að huga sérstaklega að því að stefna að slíkum ávinningi. Þessi aðgerð virkjar allt samfélagið á svæðinu.



Ávinningur af öðrum toga en fjárhagslegum gerður sýnilegur

Vandamál: Umræður um ávinning snúast aðeins um mælanlegan árangur (fjölda starfa, skattamál) sem aðeins vekur áhuga hjá hluta íbúa.

Aðilar: Stjórnámálamenn á lands- og sveitarstjórnarstigi, embættismenn, orkufyrirtæki

Lausn: Grænum umskiptum getur einnig fylgt ávinningur sem erfitt er að mæla og því þarf að leita leiða til að varpa ljósi á slík áhrif. Einnig er mikilvægt að taka tillit til sjónarmiða þeirra sem ekki eiga land, svo sem ungs fólks. Með því að tengja umhverfislegan ávinning við stærri uppbyggingarmarkmið er hægt að gera hann áþreifanlegri og um leið auka ánægju fólks með heimabyggð sína.

5. Ferlið við græn umskipti í heild

Eftir því sem norrænu löndin leita nýrra leiða til að flýta fyrir grænum umskiptum til að uppfylla loftslagsmarkmið sín og um leið styðja við byggðapróun með staðbundinni nálgun er mikilvægt að stjórnámálamenn í landsmálum staldri við og hugi að þeim verkefnum og aðgerðum sem þegar eru til staðar og líti ekki fram hjá þeim þótt þær séu smáar í sniðum. Þessi aðgerð nær til allra Norðurlandabúa.



Viðurkenning á verkefnum í dreifbýli og möguleikum smærri aðila

Vandamál: Aðilar í dreifbýli fá ekki að vera virkir þátttakendur í aðgerðum í tengslum við græn umskipti.

Aðilar: Stefnumótendur á lands- og sveitarstjórnarstigi

Lausn: Að finna virk félagasamtök og verkefni á svæðinu og vinna með þeim. Skoða minni græn verkefni til að lágmarka andstöðu og efla samfélagsvitund. Nýta sveigjanleika, stuttar samskiptaleiðir og skjótari ferla í minni sveitarfélögum til að kanna víðtækari möguleika við skipulagningu nýrra orkuverkefna.

Um ritið

Umbætur, ekki bara skaðabætur: Tækifæri í stefnumótun í þágu réttláttra grænna umskipta

Stefnuyfirlit byggt á skýrslu um "[Can local value creation induce a sense of justice during green transitions? A study of six rural areas in Denmark, Finland, and Norway](#)"

Hilma Salonen

Stefnuyfirlit þetta var unnið á vegum þemahóps um [græna og inngildandi byggðapróun á Norðurlöndum \(2021–2024\)](#) í tengslum við samstarfsáætlun Norðurlanda í byggða- og skipulagsmálum 2021–2024

Nordregio policy brief 2025:16

ISSN: 2001-3876

DOI: 10.6027/PB2025:16.2001-3876

© Nordregio 2025

Kommunikation och layout: Miia Itänen