

Energistyrelsen  
Carsten Niebuhrs Gade 43, 1577 København  
Kontaktperson: Celia Ardal



Dok. ansvarlig: OSE  
Sekretær:  
Sagsnr.: s2024-042  
Doknr: d2024-9408-2.1  
09-03-2024

## Høringssvar til justering af rammer for etablering af vedvarende energianlæg på havet uden for udbud

---

Green Power Denmark takker for muligheden for at afgive høringssvar til forslag til ændring af lov om fremme af vedvarende energianlæg. Green Power Denmark vil i høringssvaret bl.a. komme omkring følgende hovedbudskaber:

- Da der er begrundet tvivl om, hvorvidt ansøgerne til åben dør-projekterne reelt har fået de individuelle relevansvurderinger, som de ifølge loven har krav på, har Green Power Denmark forståelse for, at afslagene er påklaget til Energiklagenævnet.
- Green Power Denmark noterer sig, at der har været tvivl om den juridiske vurdering af hvorvidt ÅD-ordningen udgør ulovlig statsstøtte. Der stilles spørgsmålstejn ved, at ét enkelt udbud (Thor Havvindmøllepark) tages som udtryk for, at havvind nu fremover med sikkerhed er støttefri og potentielt indtægtsgivende for staten, når markedssituationen hvad angår materiale- og finansieringsomkostninger tilmed er markant ændret siden.
- Det problematiseres at, regeringen vil lukke åben dør-ordningen frem for at justere den, med begrundelsen om, at en justering ikke vil kunne sikre en havvindudbygning inden 2030. Dette selvopfundne 2030-kriterium stemmer ikke overens med den førte politik for statslige havvindudbud eller branchens ønske om at etablere et varigt markedsdrevet spor for havvindudbygning – ikke nødvendigvis at realisere projekter inden 2030.
- Lukningen af åben dør-ordningen vil få store negative konsekvenser for dansk erhvervsliv – ikke mindst for den danske vindindustri og PtX-industri.
- Det anbefales, at regeringen accelererer analyse- og beslutningsprocesserne vedrørende fremtidig havvind, herunder rammerne for et nyt markedsdrevet udbygningsspor. Green Power Denmark ser frem til at indgå i dialog med myndigheder, regering og Folketing om modeller for markedsdrevet udbygning til afløsning af ÅD-ordningen.
- Lovforslaget lukker muligheden for at ansøge om forundersøgelsestilladelse til fuld repowering på havet og efterlader alene muligheden for partiel repowering. For at

kunne leve op til EU's VE-direktiv, anbefales det at indføre en 7. kategori af ÅD-ansøgninger omhandlende fuld repowering som bør have mulighed for at fortsætte under en revideret ÅD-ordning.

- Det vurderes, at lovforslaget vil medføre en markant forringelse af mulighederne for test af VE-anlæg på havet som følge indførslen af en tids- og størrelsesbegrænsning på projekterne, som ikke opvejes af enklere tilladelsesprocesser. Green Power Denmark er uforstående overfor forslaget om en 15km grænse og er samtidig forundret over, at regeringen ligger op til at testanlæg skal placeres i havplanens VE-zoner, når dette reelt alene kan forventes at efterlade ét eneste areal til brug for test af VE-anlæg på havet.

## Indledning

Lovforslaget følger op på regeringens udmelding den 19. december 2023 om, at åben dør-ordningen lukkes for nye kommercielle ansøgninger. Green Power Denmark vil gerne problematisere det faktum, at en central del af argumentationen for at lukke åben dør-ordningen (herefter blot ÅD) lader til at bestå i, at: ”*Det har imidlertid ikke vist sig muligt at justere åben dør-ordningen inden for rammerne af EU-reguleringen på en måde, som ville give en hurtigere havvindsudbygning*”. Dette uddybes i en pressemeddelelse d. 19. december 2023, hvor det præciseres, at ordningen ikke kan ”sikre mere ny havvind inden 2030.”<sup>1</sup>

Denne formulering om ”hurtigere udbygning” efterlader derfor indtrykket af, en justering af ÅD-ordningen inden for rammerne af EU-reguleringen kunne have fundet sted, hvis projekterne kunne etableres post 2030. Branchens ønske er, og Danmarks nationale interesse bør være, at få etableret et markedsdrevet spor for havvindudbygning – ikke kun hvis et sådant spor kan facilitere projekter før 2030. At lukke ÅD-ordningen fordi den ikke ville kunne realisere havvindmølleparker inden 2030 er derfor ikke en argumentation og en beslutning som Green Power Denmark kan bakke op om.

Green Power Denmark noterer sig, at der i den politiske aftale om Havplanen står: ” (...) at der evt. vil opstå behov for yderligere udpegning af konkrete områder til vedvarende energi som følge af en evt. ny markedsdrevet ordning for VE på havet.” Green Power Denmark efterlyser nu en tilkendegivelse af, hvornår rammerne for en ny markedsdrevet udbygning af havvind forventes drøftet.

## Lukning af åben dør-ordning for nye forundersøgelsestilladelser

Green Power Denmark ser med stor ærgrelse på den situation Danmark nu står i hvad angår de manglende muligheder for markedsdrevet havvindudbygning som supplement til de statslige udbud. Det gælder både hvad angår den forudgående proces, og resultatet vi nu står med.

## Proces – svært gennemskuelig og præget af mangelfulde begrundelser

Processen har afsløret en dansk havvindpolitik hvor det er svært at se sammenhængen mellem erklærede mål og de faktiske beslutninger. Green Power Denmark kan således konstatere, at processen har været præget af mangelfulde begrundelser for de truffne beslutninger.

---

<sup>1</sup> [Åben dør-ordning lukkes | Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet \(ritzau.dk\)](#)

### Mangelfuld begrundelse for ikke at lave arealudlæg i havplanen:

Alle de indgivne ansøgninger efter ÅD-ordningen, med undtagelse af tre som allerede var udlagt i den første havplan, blev tildelt afslag med henvisning til havplanaftalen, hvori det fremgår, at regeringen har besluttet at man ikke vil udlægge areal til projekterne.

Begrundelsen herfor, som først blev givet af udenrigsministeren under et samråd d. 25. oktober 2023, var at regeringen ønskede at udlæg af yderligere arealer i havplanen skulle afvente bl.a. en endelig afklaring af ÅD-overgangsordningens indretning.

Med havplanaftalen udlægges en række nye arealer til havvind uden at der forefindes nogen offentlig begrundelse hvad angår formålet med og udvælgelses-kriterierne bag udpegningerne. Det fremgår imidlertid af et regeringsdokument som mediet Zetland har fået aktindsigt i og offentliggjort d. 8. december 2023, at regeringen på et økonomiudvalgsmøde d. 13. april 2023 besluttede at udlægge nye arealer i havplanen ('Falster'/Ev68 og 'Bornholm Bassin Øst'/Ev67) til "*anvendelse i en evt. ny ÅD-ordning*". Det kan forekomme ulogisk at regeringen gerne ville foretage disse nye arealudlæg til trods for at man endnu ikke kender den endelige indretning af en sådan ny ÅD-model, mens man ikke ville lave udlæg til arealerne ansøgt via ÅD-ordningen med den begrundelse, at man ikke kender indretningen af en kommende ny ordning.

### Mangelfulde begrundelser for tildeling af afslag:

På samrådet d. 25. oktober 2023 kom det frem at:

1. Regeringen ikke har foretaget individuel sagsbehandling i havvindudvalget.
2. Regeringen ikke har foretaget arealinteressekonfliktafvejningen i relation til beslutning om udlæg i havplanen.
3. Regeringen ikke har foretaget en vurdering af 'de samfundsøkonomiske konsekvenser' af yderligere havvindudbygning, selvom det bl.a. er bekymringen herfor, der angives som begrundelse for beslutningen om ÅD i regi af havplanaftalen og den tilhørende beslutning om tildeling af afslag.

Når disse afvejsninger og vurdering ikke er foretaget rejser det naturligt tvivl om hvorvidt ansøgerne har fået den konkrete og individuelle relevansvurdering som de ifølge loven har krav på, hvorfor Green Power Denmark har forståelse for at afslagene er blevet påklaget til Energiklagenævnet.

### Mangelfuld logik bag afslag begrundet i EU-jura og lovforslagets lukning af ÅD-ordning:

Green Power Denmark noterer sig, at der både blandt myndigheder og juraeksperter har været i tvivl om den juridiske vurdering af hvorvidt ÅD-ordningen udgør ulovlig statsstøtte<sup>2</sup>. Som det fremgår af lovforslaget, er det: "*Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets vurdering, at meddelelsen af nye forundersøgelsestilladelser til kommercielle projekter under den gældende åben dør-ordning, vil indebære ulovlig statsstøtte, og dermed være i strid med EU-retten.*" Dette bygger på en vurdering af, at der som følge af udbuddet af Thor Havvindmøllepark i 2021 er opstået en ny markedssituation, hvor staten kan opnå indtjening på havvind, hvorfor tildeling af retten til forundersøgelse vederlagsfrit vil udgøre indirekte statsstøtte. Green Power Denmark noterer sig i denne sammenhæng, at ét udbud af én placering næppe kan tages som udtryk for, at der over en bred kam på tværs af havvindprojekters forskellige arealkarakteristika kan siges at havvind med sikkerhed er støttefri og potentielt

---

<sup>2</sup> Se f.eks. [Regeringen gav EU skylden for, at grøn dør måtte lukke – men central styrelse var dybt uenig - TV 2](#)

indtægtsgivende for staten. I denne betragtning tages der ikke højde for projekters varierende timing af investeringsbeslutninger, etablering, vilkår, risikoprofil mm.

Her er det værd at bemærke, at det er de danske myndigheders egen vurdering at flere af de 6 GW statsligt udbudte parker – som ift. ÅD-projekterne har fordel af sikkerhed for nettilslutning og forundersøgte og dermed 'de-riskede' arealer – ikke er rentable, og således ikke forventes at kunne realiseres med tilhørende indtægter til staten. Endvidere noterer Green Power Denmark sig, at det synes rimeligt at konkludere, at markedssituationen hvad angår materiale- og finansieringsomkostninger markant er ændret siden, der blev afgivet bud på Thor i november 2021. Green Power Denmark ser på den baggrund frem til afgørelsen af klagesagerne, så der kan komme afklaring på den juridiske uklarhed.

#### Mangelfuld begrundelse for ikke at etablere ny ÅD-model:

Hvis der gives medhold til myndighedernes vurdering af, at tildeling af tilladelse efter den gældende ÅD-ordning udgør ulovlig statsstøtte, og selv hvis det ligges til grund, at det ikke er muligt at justere ÅD-ordningen på en måde, hvor man kan undgå at tildele afslag til ansøgerne<sup>3</sup>, så er det ikke ensbetydende med, at der ikke kan laves en ny ÅD-ordning indenfor rammerne af EU-reguleringen. Det kan der med sikkerhed<sup>4</sup>.

Det er antageligvis også derfor regeringen er omhyggelige med ordvalget, når det i pressemeddelelsen og på samrådet hhv. d. 19. og 20. december konstateres, at det ikke har været muligt at justere ÅD "*på en måde, som ville give en hurtigere havvindsudbygning*". Regeringen opfinder således et nyt kriterium for, om det giver mening at gå videre med en ny model, nemlig om det kan "sikre mere ny havvind inden 2030 og helst allerede i 2028". Det forekommer som en overraskende begrundelse, når realisering efter 2030 ikke afholder regeringen fra at gennemføre statslige havvindudbud hvor 'overplanting' og Energiøer kan etableres efter 2030. At den juridisk-politiske berostillelses- og regeringsproces fra indgivelse af ansøgninger til regeringsbeslutning om helt at lukke ÅD-ordningen har taget omkring 1,5 år – hvorfor det selvsagt ikke længere er muligt med realisering i 2028 og næppe heller 2030 – er så at sige ikke ÅD-modellens skyld og ej heller ensbetydende med at en ny markedsdrevet ÅD-model ikke kan være en vej til mere havvind hurtigere. Green Power Denmark så derfor gerne, at regeringen havde besluttet at arbejde videre med udformningen af en moderniseret ÅD-ordning som ad forskellige spor kan udgøre en markedsdrevet udbygningsvej parallelt med statsstyret udbygning.

#### **Resultatet – Danmark står uden spor for markedsdrevet havvindudbygning**

Regeringens beslutninger i regi af havplanen og nærværende lovforslag efterlader det danske samfund og erhvervsliv med en rent statsstyret havvindudbygning uden parallel mulighed for markedsinitieret udbygning. Den PtX-industri, som det er et stort politisk ønske at tiltrække som ny dansk erhvervsmæssig styrkeposition, kan ikke længere på eget initiativ tilvejebringe den nødvendige grønne strøm fra havvind på den ønskede placering, i de ønskede mængder, og på det ønskede tidspunkt. Resultatet af den forudgående ÅD-proces, som nu formaliseres med lovforslaget om at lukke ÅD-ordningen, har således store negative konsekvenser for erhvervslivet og den grønne omstilling.

<sup>3</sup> ved brug af auktioner med 'step-in rights' for de initiale bydere.

<sup>4</sup> En ÅD-model, hvor initiativretten fastholdes hos markedsaktørerne, men hvor der introduceres konkurrence om at opnå retten til forundersøgestilladelsen er blot et af flere eksempler på markedsdrevne udbygningsmodeller, som med sikkerhed er indenfor rammerne af EU-reguleringen.

### Udsigt til flere års analysepause – og post-2030 udbygningspause?

Udenrigsministeren konstaterede på samrådet d. 20. december 2023, at regeringen gerne ville bruge havvindudbygning via ÅD-ordningen til at "komme foran bølgen" med forventet dansk og europæisk havvind-bygge-boom i 2030, men at dette nu desværre er mislykkedes, og at der nu næppe kommer meget havvind før 2030. At dansk energipolitik er mislykkedes med at komme 'foran bølgen' bør dog ikke betyde at vi 'slår op i banen' og opgiver at udforme en model for markedsdrevet havvindudbygning med sigte på fortsat at realisere det politiske ønske om mest muligt havvind hurtigst muligt – også selvom hurtigst muligt så kan vise sig at blive 'efter bølgen'.

Vi står med udsigt til flere års forsinkelse i havvindudbygningen, hvad enten den forsinkede udbygning bliver realiseres via den hidtidige ÅD-model på bagkant af klagesagsprocessen, eller via en ny markedsdrevet model som regeringen altså nu har sat på pause. En sådan model er der nu førstudsigt til på bagkant af den såkaldte 'købmandskabsanalyse'<sup>5</sup> som forventes gennemført i 2024 med efterfølgende politiske beslutninger i 2025. Det er derfor en nærliggende frygt, at vi kan ende i 2026-27 før nye rammer er implementeret hvilket medfører risikoen for, at vi kommer et godt stykke ind i 2030'erne før, der kan etableres havvind på baggrund af de nye rammer. Green Power Denmark finder det i den sammenhæng meget beklageligt, at regeringen i de to forgangne år har forsømt at udføre det planlagte analysearbejde på havvindområdet. Det drejer sig for det første om 'købmandskabsanalysen', som der var afsat penge til i 2022-24, men som endnu ikke er påbegyndt. For det andet drejer det sig om analysen af, hvorvidt det er relevant at muliggøre markedsdrevet havvindudbygning i relation til store elforbrugere som PtX-anlæg også på afstande mere end 15 km. Fra kysten. Et spørgsmål som et bredt folketingsflertal tilbage i juni 2021 aftalte, at der skulle tages stilling til, og som det med klimaaftalen om grøn strøm fra juni 2022 blev aftalt, at regeringen skulle præsentere en analyse af i første halvår af 2023.

På et tidspunkt hvor hele Europa har fået fokus på at fastholde en robust, bæredygtig og konkurrencedygtig europæiske vindindustrien, bør politikken i vindenergiens eget hjemland sikre, at værdikæden i Danmark ikke også fremadrettet skal kæmpe med at 'ride på bølger' og slide sig igennem bølgedale af stilstand i udbygning med tilhørende afmatning og afskedigelser til skade for branchen og dens titusindvis af danske ansatte. Industrien og den grønne omstilling har, for at blive i udenrigsministerens bølge-metafor, brug for 'smult vande'. Hverken klimakrisen eller energipolitikken stopper efter 2030, men det gør den danske havvindudbygning let, hvis ikke der politisk hurtigt udformes en ny markedsdrevet model.

Green Power Denmark opfordrer derfor til at regeringen, i dialog med branchen, overvejer hvordan analyseprocesserne kan blive så korte som muligt, hvordan flest mulige processer kan køres parallelt, samt hvordan der trinvist kan træffes politiske beslutninger med henblik på at spare mest mulig tid og undgå at hele 2024 bliver en 'analysepause', som resulterer i en efterfølgende post-2030-udbygningspause.

## **Overgangsregler og ÅD-kategorier som videreføres**

---

<sup>5</sup> I medfør af 2022 Klimaaftalen skal regeringen gennemføre analysearbejder om 'godt købmandskab', som skal belyse hvordan Danmarks havvindsressourcer nyttiggøres på en måde som sikrer at "havvindsressourcer bidrager til fremtidens velfærd og velstand, og at Danmark opnår størst mulig indtægt og gevinst for det danske samfund, borgere og virksomheder".

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget nævnes der 6 kategorier af ÅD-projekter som ikke påvirkes af den EU-retlige problematik og derfor kan fortsætte. De første 3 kategorier er 1) Eksisterende parker etableret efter ÅD, 2) ÅD-projektansøgninger med etableringstilladelse, 3) ÅD-projektansøgninger med forundersøgelsestilladelse. Green Power Denmark noterer med tilfredshed at disse 3 kategorier af projekter kan fortsætte upåvirket. En 4. kategori af ÅD-projekter er test- og demonstrationsprojekter, hvor vi kommenterer på de foreslåede ændringer separat i et senere afsnit i dette høringssvar. En 5. kategori af ÅD-projekter er de såkaldte levetidsforlængelser, hvor der kan ansøges om fornyet elproduktionstilladelse. Green Power Denmark finder det meget positivt, at sagsbehandlingen af den aktuelle håndfuld ansøgninger er genoptaget, og at der ikke vurderes EU-retlige problemer for denne type projekter.

### **Repowering – behov for separat ’spor’ hvis lovforslag skal overholde dansk EU-forpligtelse**

En 6. kategori af ÅD-projekter er ansøgninger om repowering. Her anføres det, i lovforslaget at tilladelser til repowering ikke berøres af lovforslaget. Green Power Denmark må konstatere, at dette ikke er korrekt, da der med lovforslaget lukkes for muligheden for at ansøge om forundersøgelsestilladelse til *fuld* repowering, hvor en eksisterende havvindmøllepark nedtages og en ny opstilles på samme areal. Når det alligevel fremføres, at repowering ikke påvirkes, skyldes det, at regeringen har valgt at anvende den snævre danske definition af repowering som reelt alene dækker ’partiel repowering’ (kræver ikke forundersøgelsestilladelse), men ikke inkluderer ’fuld repowering’ (som kræver ny forundersøgelsestilladelse). Som Green Power Denmark tidligere har fremført bl.a. i forbindelse med [L56](#) om bl.a. repowering på havet som blev vedtaget i folketinget i december 2023, så lever Danmark med anvendelsen af en snæver definition af repowering ikke op til de EU-retslige forpligtelser om at have en forenklet og hurtig tilladelsesproces for repowering af bestående elproduktionsanlæg i medfør af VE-direktivet (både RED II og RED III).

EU’s definition af repowering har i VE II-direktivets artikel 2, nr. 10, følgende ordlyd:

*“Repowering’ means renewing power plants that produce renewable energy, including the full or partial replacement of installations or operation systems and equipment for the purposes of replacing capacity or increasing the efficiency or capacity of the installation (...)”*

Definitionen på repowering er udmøntet i dansk lov i elforsyningsloven af 12. maj 2021. Af lovbemærkningerne fremgår:

*”VE II-direktivet præciserer ikke definitionen af repowering, hvilket kan medføre uklarhed om definitionens anvendelsesområde. Situationen kan opstå, hvor et vedvarende energianlæg eksempelvis bliver opført på samme placering, som et tidligere vedvarende energianlæg, men hvor infrastrukturen ikke er bevaret eller ikke er relevant. Udfordringen ved, at denne type projekter vil kunne blive omfattet af VE II-direktivets definition er, at ansøgningen i henhold til VE II-direktivets artikel 16, stk. 6, skal sagsbehandles på den halve tid i forhold til et nyt anlægsprojekt. For at undgå denne type utilsigtede situationer, skal definitionen af repowering forstås som en fornyelse af et ”bestående anlæg”. Bestående anlæg skal forstås som det anlæg, der allerede er meddelt tilladelse til at opføre og drive. Derudover er det en forudsætning, at repowering projektet som udgangspunkt må forventes at medføre genanvendelse af eksempelvis placering, projektkomponenter og infrastruktur i et omfang, hvor der kan siges at være tale om ændringer af et bestående projekt og ikke et nyt*

*anlægsprojekt.”*

Green Power Denmark påpeger, at ønsket om at fremme repowering, herunder via krav til hurtigere sagsbehandling, er helt og aldeles tilsigtet og senest bekræftet med den nylige vedtagelse af RED III. At udmønte en indsnævret dansk definition på repowering med afsæt i en opfattelse af at krav om hurtigere sagsbehandling skulle være 'utilsigtet', må bero på en misforståelse. Vi opfordrer til at få rettet denne misforståelse i dansk lovgivning og relevante bekendtgørelser, så Danmark fremover anvender en bred og fyldestgørende definition af repowering. En sådan definition må inkludere 'fuld repowering' med effekt fra 1. juli 2024, hvor de relevante dele af RED III direktivforpligtelserne har implementeringsfrist i medlemslandene.

Det aktuelle lovforslag lukker muligheden for at ansøge om fuld repowering på havet i Danmark. Green Power Denmark er ikke bekendt med, at der skulle være noget politisk ønske herom og ej heller nogen juridisk grund hertil. Tværtimod vil lovforslaget bringe Danmark i karambolage med VE-direktivforpligtelserne.

Regeringens lovforslag og fortolkning af EU-retten betyder, at der fremover vil kunne søges om dels repowering, hvor man udskifter eksisterende havvindmøller med højere møller med større kapacitet placeret på eksisterende fundamenter. Hermed lever man så op til et selvopfundet dansk 'genanvendelses-kriterium' og falder således inden for den danske definition af repowering så længe der ikke kræves ny forundersøgelsestilladelse. Derudover som en del af samme projekt, vil der kunne søges om levetidsforlængelse / fornyet elproduktionstilladelse i eksempelvis 25 år, uden at dette udgør en EU-retslig statsstøtteproblematik<sup>6</sup>. Man vil derimod ikke kunne søge om og få tilladelse til fuld repowering, hvor man udskifter den eksisterende havvindmøllepark med færre større moderne vindmølle på nye placeringer på nye fundamenter. Begrundelsen for dette er, at man så ikke lever op til det selvopfundne danske kriterium om genanvendelse, og da det vil kræve ny forundersøgelsestilladelse som nærværende lovforslag nu lukker muligheden for. Green Power Denmark noterer sig, at der næppe kan være nogen statsstøtterefterslig forskel på de to eksempler, og at vi ikke har hørt nogen politiske tilkendegivne ønsker om at fjerne muligheden for at ansøge om fuld repowering.

Sammenholdt med det forhold at Danmark med lovforslaget kommer i karambolage med vores juridiske forpligtelser i medfør af VE-direktivet, anbefaler Green Power Denmark, at regeringen og Folketinget beslutter at indføre en 7. kategori af ÅD-ansøgninger om fuld repowering som bør have mulighed for at fortsætte under en revideret ÅD-ordning. Lovændringen bør derfor som minimum tilføjes en ny paragraf med et 'separat spor' for ansøgninger om forundersøgelsestilladelse til fuld repowering i lighed med, at der med lovforslaget opretholdes et separat spor for test- og demoprojekter.

## **Test af VE-anlæg på havet**

De gældende regler om test af VE-anlæg på havet følger de gældende regler for ÅD-ordningen. Green Power Denmark hilser det velkomment, når det slås fast, at formålet med lovforslaget bl.a. er at sikre fortsat adgang for test af VE-anlæg på havet med henblik

---

<sup>6</sup> Green Power Denmark noterer sig, at der i flere tilfælde er ansøgt om levetidsforlængelser på 25 år, hvilket med stor sandsynlighed før eller senere også vil medføre ansøgning om repowering. Vi noterer os, at myndighederne har meddelt, at ansøgning om levetidsforlængelse og repowering ikke er i strid med EU-retten.

på forskning, udvikling eller demonstration af nye projekter. Vi ser i den sammenhæng positivt på den erklærede ambitionen om: *”at den fremtidige regulering af test af vedvarende energianlæg på havet m.v. og af øvrige projekter om havvind forenkles, så der fremover ikke længere vil skulle ansøges om både forundersøgelsestilladelse, etableringstillade og evt. elproduktionstilladelse, men kun om én tilladelse.”* Endelig deler vi ministeriets vurdering af, at det er hensigtsmæssigt, at de nærmere regler for testprojekter udmøntes ved bekendtgørelse med henblik på at understøtte den teknologiske udvikling, hvor der over tid vil være behov for at tilpasse rammerne for tilladelse til test-anlæg på havet.

Når det er sagt, er Green Power Denmark meget kritiske for så vidt angår den resterende del af lovforslagets del om test. Green Power Denmark deler absolut ikke vurderingen af, at lovforslaget vil have: *”positive konsekvenser for opnåelse af FN’s verdensmål 9 om innovation”* (de almindelige bemærkninger afsnit 4), og at *”lovforslaget ikke påvirker opstilleres muligheder for at teste, udvikle og demonstrere nye vedvarende energiteknologier og innovation, men derimod fjerner administrative og økonomiske byrder for opstiller ved blandt andet en mere forenklet tilladelsesproces”* (de almindelige bemærkninger afsnit 6).

Green Power Denmark vurderer, at forslaget er en markant forringelse af mulighederne for test af VE-anlæg på havet, som formentligt helt vil umuliggøre mange typer test og demonstration ligesom det vurderes at resultere i et markant forøget tilskudsbehov for at kunne realisere en række testprojekter rent økonomisk.

Green Power Denmark er forundrede over, at der ikke er søgt dialog med branchen forud udformningen af lovforslaget. Forslaget synes på en gang både historieløst og perspektivløst og afsejler, at man ikke har et kvalificeret billede af testbehovet for VE-anlæg på havet. I det lys er det fint, at lovforslaget har karakter af en bemyndigelse i erkendelse af den hastige teknologiudvikling kan kræve løbende ændringer af bekendtgørelser. Men vi undrer os over hvorfor lovforslaget alligevel fastlægger så restriktive og snævre rammer, for at gennemføre de testprojekter som VE-industrien historisk har haft brug for og forventes at have et endnu større behov for i fremtiden.

Green Power Denmark anbefaler at:

- 1) Den foreslåede restriktive rammesætning i lovforslaget med tilhørende bemærkninger udelades. Dette kan gøres ved i §22a stk. 1 at slette formulering om områdernes afstand til kysten og tidsrum for tilladelsen. Afstand og varighed kan i stedet tilføjes som to nye punkter under stk. 2.
- 2) Regeringen afsætter midler til at der gennemføres en behovsanalyse jf. anbefaling om en *”Analyse af innovationsbehov for havvind og nødvendige rammer for afprøvning på havet”* i [Green Power Denmark’s forslag til finanslov for 2024](#). Analysen bør gennemføres hurtigst muligt i dialog med branchen og foreligge forud for, at ministeren udnytter bemyndigelsen til at fastsætte nærmere regler i medfør af §22a stk. 2.

I det følgende skitseres det i kort form hvorfor Green Power Denmark finder lovforslagets elementer på testområdet problematiske.

### **Tilladelse af 3 års varighed**

Green Power Denmark finder, at forslaget om at tilladelser til test- og demonstrationsprojekter alene kan gives for en treårig periode, imod hidtil 25 år, udgør en uovervejet, unødvendig, uflexibel og uanvendelig regel.



Testperioden: For det første finder Green Power Denmark ikke, at det er hensigtsmæssigt at fastsætte en ufleksibel treårig grænse for testperioden, da der sagtens kan opstå scenarier, hvor der er brug for at teste elementer over en længere periode. Det kunne f.eks. være tilfældet med test af biodiversitetsfremmende designelementer hvis virkning på flora og fauna skal måles over en længere årrække. I forlængelse heraf er der behov for, at der skabes klarhed over mulighederne for at forlænge/forny en tilladelse ved at udskifte hele eller dele af de elementer der testes og demonstreres.

Videredrift efter testperioden: For det andet finder Green Power Denmark det meget problematisk, at der foreslås regler som forhindrer videredrift efter testperioden. Når man forhindrer muligheden for kommerciel videredrift af anlæg udover testperioden, er konsekvensen at projektøkonomien i test- eller demonstrationsprojektet forringes, hvorfor der med lovforslaget skabes markant dårligere vilkår for test i Danmark. Green Power Denmark vurderer, at en konsekvens af forslaget vil være, at ÅD-ordningen ikke længere vil kunne benyttes til test og demonstration af 0-seriemøller. Det vil hvis ikke umuliggøre så markant fordyre test og demonstration på havet herunder også markant forøge antallet af projekter med behov for offentligt tilskud til realisering af sådanne test- og demonstrationsaktiviteter, ligesom det vil øge omfanget af støttebehovet for de enkelte projekter.

Green Power Denmark opfordrer til, at regeringen overvejer hensigtsmæssigheden i en model hvor man forøger behovet for direkte støtte for at undgå en situation, hvor man juridisk kan siges at yde indirekte støtte via vederlagsfri tilladelse til anvendelse af havarealet. Det forekommer tilmed som en unødvendig regel, da det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, at det er: *”Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets vurdering, at selv hvis en vederlagsfri tilladelse til at udvikle og etablere et testprojekt på havet måtte have en værdi for opstilleren, vil staten kunne give afkald på statsmidler ved tildelingen af tilladelse, uden at statsstøtteregeleterne finder anvendelse”*. Endelig forekommer det ud fra både en ressource- og klimamæssig betragtning uhensigtsmæssigt at kræve VE-anlæg nedtaget efter tre år, når de i mange tilfælde vil være i stand til at producere billig grøn energi i yderligere 27 år.

### **Størrelse på projekter**

Lovforslaget og de medfølgende bemærkninger efterlader indtrykket af, at test via ÅD-ordningen alene handler om meget små projekter så som bølgekraft-anlæg. Lovforslaget bemyndiger ministeren til at fastsætte en kapacitetsbegrænsning som af lovbemærkningerne rammesættes til, at bestemmelsen alene vil kunne give tilladelse til *”projekter med lav kapacitet”*. Derudover foreslås VE-lovsordningerne og den kommunale vetoret afskaffet for disse projekter *”henset til at der ikke længere kan ansøges om etablering af større vedvarende energianlæg under åben dør-ordningen, og henset til testprojekternes størrelse, varighed og karakter”*. Green Power Denmark finder, at lovforslaget skaber et misvisende billede af, hvad der hidtil er blevet testet og hvad der fremover kan forventes at blive behov for at teste. Der gøres opmærksom på, at vindindustrien jævnligt har behov for at kunne teste og demonstrere på havet jf. Test og demonstrationsprojekter som Nissum Bredning opstillet i 2018 (28 MW) og Frederikshavn havvindmøllepark som fik etableringstilladelse ultimo 2022 (72 MW). Hertil kommer at næste generation havvindmøller ventes at have en kapacitet på over 15 MW pr mølle, ligesom der kan opstå behov for test og demonstration ifm. markedsmodning af havvind og PtX-opkoblede projekter i stor skala på flere 100 MW. Green Power Denmark anbefaler derfor, at formuleringer om *”lav kapacitet”* udgår af

lovbemærkningerne, så ministeren langt mere fleksibelt kan vælge om og i givet fald hvor højt en kapacitetsgrænse skal fastlægges. Det afgørende må være projektansøgningens kvaliteter som test og demonstrationsprojekt og ikke projektets kapacitetsmæssige størrelse.

### **VE-ordninger og vetoret**

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet finder det hensigtsmæssigt, at VE-lovens ordninger om værditabsordning, Grøn Pulje mv. samt den kommunale vetoret ikke videreføres ”henset til at der ikke længere kan ansøges om etablering af større vedvarende energianlæg under åben dør-ordningen”. Det kan forekomme fornuftigt med tanke på eksempelvis et mindre bølgekraftanlæg som dårligt kan ses fra kysten eller et langt mere synligt vindmølleprojekt i tilfælde af at det alene etableres for en kort årrække. Men hvis reglerne, som anbefalet af Green Power Denmark, også fremover skal muliggøre opstilling af testvindmøller med efterfølgende drift i den 30årige levetid, vurderes der at være brug for, at man genovervejer indholdet af bestemmelsen i den forslåede §22a stk. 3. Det kan eksempelvis overvejes, at lade disse reglers anvendelse afhænge af, om der ansøges om tilladelse til test i en kortere eller længere årrække.

### **Afstandsbegrænsning på 15km fra kysten**

Green Power Denmark er uforstående overfor, hvorfor lovforslaget lægger op til, at der skal anvendes en ufleksibel og arbitrær grænse på 15 km udenfor hvilken, der ikke kan søges om gennemførelse af test og demonstrationsprojekter. Green Power Denmark opfordrer til, at de danske rammevilkår for test og demonstration gøres så attraktive og fleksible som muligt så disse også kan imødekomme situationer, hvor der måtte opstå testbehov på arealer længere fra kysten. Det kunne eksempelvis være test af flydende sol imellem møllerne på en eksisterende havvindmøllepark beliggende længere end 15 km fra kysten, eller det kunne være test af vind og/eller sol i tilslutning til olie-gas-platforme med henblik på elektrificering af disse.

### **Arealreservationer og udlæg i havplanen**

Green Power Denmark er forundret over, hvordan man kan anføre at ”*Testanlæg skal som udgangspunkt placeres i havplanens VE-zoner.*”, idet vi gør opmærksom på, at hovedparten af havplanens VE-zoner indenfor 15 km fortsat er omfattet af statslige arealreservationer. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger at ”*Ændringen vil medføre, at der fortsat ikke vil være fri adgang til at imødekomme ansøgninger om test af vedvarende energianlæg på havet i områder, som staten har reserveret til nuværende og kommende statslige havvindmølleudbud.*”. Derudover fremgår det at: ”*Såfremt, at der søges om tilladelse til et projekt om test af vedvarende energianlæg på havet i områder, hvor der er en statslig arealreservation, vil Energistyrelsen skulle afvise ansøgningen.*”

De eneste arealer udlagt til VE-zoner, som ikke samtidig er omfattet af arealreservationer, er de eksisterende havvindmølleprojekter og 8 ÅD-projektansøgninger, hvilket reelt alene efterlader 1 enkelt areal sydøst for Møn til brug for test af VE-anlæg på havet<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Af de 8 nævnte ÅD-projekter er de 7 omfattet af lovforslagets overgangsbestemmelser og har således etableringstilladelse eller forundersøgelsestilladelse, idet der i det udlagte område Paludan Flak/Ev44, som har fået afslag, står eksisterende vindmøller (Samsø), hvilket begrænser anvendeligheden til brug for test af i hvert fald yderligere vindmøller. ÅD-ansøgningen og forundersøgelsestilladelsen på Omø Syd er blevet ’tilbageleveret’, men da området nu er beliggende i et fuglebeskyttelsesområde, er det vanskeligt at se bragt i anvendelse til test. Det efterlader Kadet Banke/Ev5 som det eneste forventeligt anvendelige og ”ledige” udlagte areal, hvor ÅD-projektansøgningen har fået afslag. Et afslag som aktuelt er påklaget til Energiklagenævnet.

Green Power Denmark opfordrer til, at det kommer til at fremgå klart af lovens bemærkninger at:

- 1) Tilladelse til et testanlæg forudsætter, at denne kan meddeles i overensstemmelse med havplanen, men at dette ikke forudsætter en placering i de nuværende VE-zoner i den eksisterende udgave af havplanen, idet udlæg af arealer til test af VE-anlæg også fremover bør foregå via en slags ”bottom up-tilgang”, hvor et initiativ fra en markedsaktør til ansøgning om tilladelse til forundersøgelser om etablering af havvind via ÅD-ordningen har ledt til arealudlæg i havplanen<sup>8</sup>, mens afgørelse om tildeling af afslag eller tilladelse til forundersøgelser har været baseret på Energistyrelsens gennemførelse af en myndighedshøring og relevansvurdering.
- 2) Tilladelse til et testanlæg kan gives i arealer reserveret til statslige udbud, når:
  - a. Der er tale om test som enten foregår over en kortere årrække indenfor hvilken der ikke er planlagt aktiviteter i relation til etablering af VE via statslige udbud, eller det er testaktiviteter over en længere årrække som kan sameksistere med senere etablering af VE-anlæg etableret efter statsligt udbud.
  - b. Der er tale om testaktiviteter på områder med eksisterende havvindmølleparker, hvor testaktiviteterne kan foregå på en måde som ikke skader den oprindelige koncessionshavers rettigheder.

Green Power Denmark opfordrer endvidere til at det, under folketingets behandling af lovforslaget, aftales at regeringen skal komme med forslag til hvilke statslige arealreservationer der kan ophæves. Med aftalen om grøn strøm og varme fra marts 2022 blev det aftalt at en sådan ophævelse af arealreservationer skulle have forelagt i efteråret 2022 med henblik på at frigive områder til udbygning med VE via ÅD-ordningen<sup>9</sup>.

### **Konsekvenser for FN's verdensmål**

Green Power Denmark finder det positivt, at det anerkendes, at lovforslaget vil få negative konsekvenser for opfyldelsen af FN's verdensmål 7 (bæredygtig energi) og 11 (klimaindsats), da ophævelsen af åben dør-ordningen vil mindske opstillingen af nye VE-projekter på havet. Derudover vil forslaget få negative, ikke positive, konsekvenser for verdensmål 9 (innovation), da der indtil nu ikke har været indført begrænsninger på størrelsen og driftsperioden for testanlæg. Dette anerkendes delvist med følgende formulering: ” (...) imens en begrænsning af testperiode og kapacitet, såfremt den foreslåede bemyndigelse udnyttes, isoleret vil kunne medføre færre testprojekter.”

### **Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.**

Lovforslaget vil ikke kun få negative økonomiske konsekvenser for de dele af erhvervslivet som har brugt adskillige ressourcer på at forberede havvindmølleprojekter under åben dør-ordningen. Det vil også få negative konsekvenser for det brede erhvervsliv, og for samfundet som helhed, som nu vil opleve højere energipriser end hvis rentable og støttefri havvindmølleparker under ordningen var blevet realiseret. Derudover forventes

<sup>8</sup> I Energistyrelsens analyse af Åben dør-ordningen fra 2021 står på side 10: ”Da fremtidige placeringer af nye åben dør-projekter ikke kendes, kan der ikke udlægges zoner specifikt hertil i havplanen. Fremtidige, nye åben dør-projektansøgninger skal derfor meldes ind i havplanen via plantillæg eller en helt ny havplan, såfremt de ikke ligger i udviklingszoner udlagt til vedvarende energi.”

<sup>9</sup> Af aftaleteksten fremgår at ”Regeringen vil i efteråret 2022 offentliggøre, hvilke statslige arealreservationer, der ophæves. En ophævelse af arealreservationerne vil frigive områder til udbygning med VE via åben dør-ordningen.”

lovforslaget at medføre negative økonomiske konsekvenser for den danske værdikæde inden for havvind, som nu udelukkende skal levere til enkeltstående politiske målsætningsår (fx 2030).

Lukningen af ordningen vil ligeledes få store konsekvenser for den del af erhvervslivet som specifikt arbejder med indfri regeringens ambition om 4-6 GW elektrolysekapacitet i 2030, da en række projekter under ordningen var designet specifikt med brintproduktion og andre PtX-brændstoffer for øje. PtX-industrien er afhængig af rigelige mængder grøn strøm, hvis industrien skal være en ny erhvervmæssig styrkeposition.

Lovforslaget forventes også at forringe rammerne for decarboniseringen af tung industri og kommercielle aftagere, da decarbonisering af tung industri ofte er afhængig af geografisk lokation. Frem for at sikre sig elektriciteten gennem direkte linjer fra havvindmølleparkerne under åben dør-ordningen, må flere af disse industrielle aftagere nu forventes at købe elektricitet leveret via elnettet, hvilket vil medføre en unødigt belastning af det kollektive net og øgede netudbygningsomkostninger.

Endelig må det i høj grad betvivles at Innovations- og Iværksættertjekket ikke skulle være relevant for lovforslaget. Dét at foreslåede administrative og økonomiske byrder fjernes vil slet ikke overstige den økonomiske forringelse forbundet med en størrelsesbegrænsning for testprojekter og et forbud mod at drifte dem i længere end en periode på tre år.

### **Klimamæssige konsekvenser**

I afsnit 4 om konsekvenser for opfyldelse af FN's verdensmål fremgår det at, lovforslaget kan have negative konsekvenser for mål 7 (bæredygtig energi) og mål 13 (klimaindsats). Derfor fremstår det paradoksalt, at det i afsnit 8 konkluderes, at forslaget ikke forventes at have negative klimamæssige konsekvenser.

De største konsekvenser vil være at finde i forbindelse med Danmarks internationale klimaindsats- og forpligtelser. Forslaget begrænser eller forsinker udbygningen af dansk havvind ved at stoppe markedsdrevet udbygning inden for 15 km fra kysten. Det til trods for at et bredt flertal i Folketinget er enige om, at Danmarks havvindspotentiale skal udnyttes til fulde. Forslaget bremser 12-23 GW havvind, og når dette potentiale ikke udnyttes, vil det få negative konsekvenser for Danmarks bidrag til Europas grønne omstilling.

Erfaringerne fra Thor-udbuddet og ÅD-projekterne viser, at efterspørgslen på arealer ofte er langt større, end hvad staten tilbyder gennem offentlige havvindsudbud.

### **Sammenfattende skema**

Lovforslaget vil ikke kun få negative økonomiske konsekvenser for erhvervslivet. Kommunerne vil gå glip af milliardbeløb som projekterne ville have indbetalt gennem grøn pulje. Derudover vil kommunerne generelt gå glip af erhvervsaktiviteter med afledte erhvervs- og indkomstskatter som projekterne under åben dør-ordning kunne have affødt. Folketingets seneste tilkendegivne intention for kystnær havvind findes fortsat i aftalen af juni 2021, hvor man hilser kystnær havvind velkommen under forudsætning af lokaldemokratisk opbakning fra kystkommunerne. Det bemærkes, at den kommunale opbakning til projekterne om åben dør-ordningen var massiv.

Med venlig hilsen

**Martin Risum Bøndergaard**

Seniorchefkonsulent, Green Power Denmark  
[mrb@greenpowerdenmark.dk](mailto:mrb@greenpowerdenmark.dk)  
Dir. tlf. + 45 33 73 03 32

**Oskar Sebastian Ernst**

Konsulent, Green Power Denmark  
[ose@greenpowerdenmark.dk](mailto:ose@greenpowerdenmark.dk)  
Dir. tlf. + 45 25 29 19 52