




Energistyrelsen



# Analyse af åben dør-ordningen

## Indhold

<b>1. Indledning.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Åben dør-ordningen .....</b>	<b>3</b>
2.1 Etablerede parker .....	5
2.2 Aktive ansøgninger .....	5
2.3 Støtte- og indtægtsmuligheder for åben dør-projekter .....	6
2.4 Udvikling af reguleringen .....	7
2.4.1 Arealreservationer .....	7
2.4.2 Fremdriftskravet.....	8
2.4.3 Den kommunale indsigelsesret .....	8
2.5 Havplanen.....	9
<b>3. Udfordringer ved den eksisterende ordning .....</b>	<b>10</b>
3.1 Større projekter længere fra kysten.....	10
3.2 Netudbygning .....	10
3.3 Nye politiske aftaler – markant havvindsudbygning .....	11
3.4 Øget behov for planlægning af VE-udbygning på havet .....	11
3.5 Manglende muligheder for indtægter til staten .....	11
3.6 Borgermodstand .....	12
3.7 Opsummering .....	12
<b>4. Fremtidsscenarier for åben dør-ordningen .....</b>	<b>14</b>
4.1 Lukning af åben dør-ordningen .....	14
4.2 Justering af åben dør-ordningen .....	16
4.2.1 Styrkede muligheder for afvisning af projekter .....	16
4.2.2 Afstandsbegrænsninger .....	17
4.2.3 Kommunal vetoret .....	18
4.2.4 Teknologineutralitet .....	18
4.2.5 Størrelsesbegrænsning .....	18
4.2.6 Indtægter til staten.....	19
4.3 Fordele ved justering .....	19
4.4 Vurdering af konsekvenser ved justeringerne .....	20
4.5 Klimaeffekt ved justering .....	20
<b>5. Yderligere analysebehov .....</b>	<b>22</b>
<b>6. Konklusion .....</b>	<b>23</b>

# 1. Indledning

Indeværende analyse af åben dør-ordningen for VE-anlæg på havet er en delanalyse af havvindanalysen, som har sit ophav i energiaftalen 2018.

Åben-dør-ordningen blev etableret i 1999 og var tiltænkt *små og kystnære projekter, som ikke indgår i den centrale udbudsprocedure, eller projekter, der bygger på opdagelse af nye områder, som ikke indgår i den centrale udbudsrunde.*<sup>1</sup> Formålet med ordningen var blandt andet at understøtte en markedsudvikling til at fremme effektiviteten i produktionen af og udbygningen med vedvarende energi.

Analysen er aktualiseret af, at forholdene omkring åben dør-ordningen har ændret sig markant siden ordningens etablering i 1999. Prisen på havvind er bl.a. faldet markant, og som det fremgår af energiaftalen 2018, skal det i fremtiden være muligt at opføre havvind uden støtte med mulighed for indtægter til staten. Projekter, der er opført under åben dør-ordningen, har mulighed for støtte, og staten har i dag ikke mulighed for indtjening på projekterne.

Storskala havvind, herunder i særdeleshed kystnære projekter, er i dag næsten fuldt markedsmodnet og tæt på, hvis ikke allerede, fuldt konkurrencedygtige. Der er truffet en række politiske beslutninger om etablering af store statslige udbud af havvind og senest om etablering af energiøer med Klimaaftalen for energi og industri mv. af juni 2020. Nye teknologier er ved at markedsmodnes, og der ansøges ikke længere kun om opsætning af havvindmøller gennem ordningen, men også om bølgekraftanlæg, ligesom der har været interesse for at etablere flydende sol via ordningen, som dog ikke er muligt under den nugældende ordning. Endelig adskiller ansøgninger modtaget på ordningen de seneste år sig væsentligt fra tidligere derved, at der ansøges om etablering af stadigt større og ikke nødvendigvis kystnære projekter. Hertil kommer et stadigt større behov for planlægning af arealanvendelsen på havet, herunder i relation til netudbygning på land samt typisk stor borgermodstand mod kystnære havvindsprojekter. Der er på den baggrund også behov for at analysere åben dør-ordningen med henblik på at vurdere, om ordningen er tidssvarende og støtter op om de nuværende politiske målsætninger på energiområdet.

Nedenfor gennemgås derfor den nuværende åben dør-ordning, herunder betingelserne for at få en tilladelse, den historiske udvikling, aktive ansøgninger og udfordringer med ordningens indretning.

Analysen peger overordnet på, at den nuværende ordning rummer en række uhensigtsmæssigheder og identificerer følgende muligheder for fremtiden:

- 1) lukning af åben dør-ordningen
- 2) justeringer af den nuværende ordning, så den bedre understøtter de politiske målsætninger og håndterer en række identificerede udfordringer.

I forlængelse heraf overvejes behovet for yderligere analyse.

Alle løsninger vil kræve lovændring, særligt i lov om fremme af vedvarende energi (VE-loven).

---

<sup>1</sup> Lovforslag 234/1998/ specielle bemærkninger til § 14

## 2. Åben dør-ordningen

I Danmark kan man få tilladelse til at opstille VE-anlæg på havet på to måder: Via statslige udbud og via åben dør-ordningen. Ved *statsligt udbud* udbyder staten et projekt på en bestemt placering og med en bestemt kapacitetsstørrelse. Der er konkurrence om prisen, og der kan blive mulighed for indtjening til staten i fremtiden. Ved *åben dør-ordningen* søger en projektudvikler på eget initiativ og risiko om tilladelse til opførelse af et VE-anlæg på en selvvalgt placering og af en selvvalgt kapacitetsstørrelse. Den private opstiller høster hele gevinsten og har mulighed for at søge støtte via de teknologi-neutrale udbud.

Åben dør-ordningen blev indført i 1999. Formålet med ordningen er, at opstillere uden for udbud på eget initiativ og for egen risiko kan gennemføre en udbygning af VE-anlæg i et selvvalgt område og på en selvvalgt størrelse. Der har primært været ansøgt om opstilling af havvindmøller igennem ordningen, men i den senere tid har der været en stigende interesse for opsætning af bl.a. bølgekraftanlæg såvel som flydende sol.<sup>2</sup> Det er i dag ikke muligt at etablere flydende sol igennem ordningen.

Ifølge lovens forarbejder var ordningen oprindeligt tiltænkt *små og kystnære projekter, "som ikke indgår i den centrale udbudsprocedure, eller projekter, der bygger på opdagelse af nye områder, som ikke indgår i den centrale udbudsrunde"*. Af samme lovforarbejder fremgår det, at formålet er *"at fremme effektiviteten i produktionen af vedvarende energi"*.<sup>3</sup>

Ordningen blev udformet på et tidspunkt, hvor man dels fra politisk side ønskede at understøtte en markedsudvikling til at fremme udbygningen af vedvarende energi, og dels ønskede at understøtte Danmarks langsigtede internationale forpligtelser ved at nå målsætningen om, at 20 pct. af elforbruget skulle dækkes af vedvarende energi inden udgangen af 2003, jf. el-reformaftalen<sup>4</sup>. Målsætningen om 20 pct. VE-energi gjorde bl.a., at der var behov for at øge incitamenterne til at fremme havvindsudbygningen.

Siden 1999, hvor ordningen blev etableret, og frem til i dag, er der sket meget, herunder har teknologien udviklet sig, prisen på havvind er faldet markant, og havvind er i dag fuldt eller tæt på fuldt konkurrencedygtigt med andre energiformer.

Ved VE-anlæg forstås i relation til åben dør-ordningen alle vedvarende energianlæg, som producerer energi ved hjælp af vand eller vind, f.eks. havvindmøller eller bølgekraftanlæg. Åben dør-ordningen tillader således ikke energianlæg, der producerer energi fra andet end vind eller vand, f.eks. sole-energi, og er således ikke teknologineutral. Ordningen har primært været brugt til opsætning af havvindmøller.

Åben dør-ordningen har følgende kendetegn:

1. Projektudviklere kan søge i alle områder af de danske farvande, dog ikke i områder, der er reserveret til statslige udbud.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Der blev senest givet en tilladelse til opsætning af bølgekraftanlæg i februar 2020.

<sup>3</sup> Lovforslag 234/1998/ specielle bemærkninger til § 15

<sup>4</sup> 1998-99 - Fremsættelsestale: L 234 (som fremsat): Forslag til lov om elforsyning. <http://webarkiv.ft.dk/?samling/arkiv.htm>

<sup>5</sup> Projektudvikler er dog begrænset af andre bindingsområder, herunder naturbeskyttelsesområder. Herudover vil der i fremtiden skulle tages hensyn til den nye havplan, som forventes at træde i kraft i 2021.

2. Kommuner kan gøre indsigelse mod nye projekter placeret inden for hhv. 8 og 15 km fra en kommunes kyststrækning, afhængig af tidspunktet for ansøgning.
3. Der eksisterer et fremdriftskrav, der skal understøtte fremdrift i realiseringen af projekterne.
4. Ordningen medfører relativt lave omkostninger for branchen, som også høster hele gevinsten ved projekterne.<sup>6</sup>
5. Ordningen medfører ingen indtjening for staten.<sup>7,8</sup>
6. Der kan opnås støtte igennem de teknologineutrale udbud.

Ansøgningsproceduren på åben dør-ordningen består af tre tilladelser og én godkendelse:

1. Forundersøgelsestilladelse (udstedes af ministeren)
2. Godkendelse af forundersøgelsesrapporten (godkendes af Energistyrelsen)
3. Etableringstilladelse (udstedes af ministeren)
4. El-produktionstilladelse (udstedes af Energistyrelsen)

*Forundersøgelsestilladelsen* gives, så projektudvikler kan lave specifikke undersøgelser af den lokalitet, hvor der ønskes opstillet VE-anlæg, og gælder typisk for ét år. Derefter skal projektudvikler sende en forundersøgelsesrapport til Energistyrelsen. Forundersøgelsesrapporten skal bl.a. indeholde en vurdering af projektets virkning på miljøet (en miljøkonsekvensrapport).

*Godkendelse af forundersøgelsesrapporten* giver opstiller ret til at gå videre med projektet og ansøge om en etableringstilladelse. Inden tre måneder efter godkendelse af forundersøgelsesrapporten skal ansøgeren meddele, om denne ønsker at opføre produktionsanlæg på lokaliteten. Modtager Energistyrelsen et tilsagn herom, fastsættes en frist for modtagelse af ansøgningen om etableringstilladelse.

*Etableringstilladelsen* gives efter projektudvikleren har sendt en ansøgning med resultaterne fra miljøkonsekvensrapporten. Når der er opnået en etableringstilladelse, kan projektudvikleren begynde opførelsen af projektet.

Anlæg, der producerer el på havet, kan påvirke miljøet, og det er nødvendigt at vurdere de miljømæssige konsekvenser. El-anlæg på havet kan desuden f.eks. påvirke internationale naturbeskyttelsesområder (habitatområder). Hvis Energistyrelsen vurderer, at et projekt kan have en væsentlig påvirkning af et sådant habitatområde, skal der udarbejdes en vurdering af, hvilke direkte eller indirekte virkninger, projektet har på de arter og naturtyper, som naturbeskyttelsesområdet er udpeget på baggrund af (en habitatkonsekvensvurdering). Desuden sker der også en grænseoverskridende høring kaldet Espoo-processen.<sup>9</sup> Der kan ikke gives tilladelse til et projekt, hvis vurderingen viser, at projektet vil skade et internationalt naturbeskyttelsesområde.

*Tilladelsen til udnyttelse af energien* (den såkaldte el-produktionstilladelse) gives, inden havvindmølleparken sættes i drift. Den dokumenterer bl.a., at vilkårene i etableringstilladelsen er opfyldt.

---

<sup>6</sup> Udgifterne til nettilslutning fordeles efter den nye bekendtgørelse herom fra 2018. Herefter skal projektudvikleren som udgangspunkt afholde omkostningerne indtil nærmeste 50/60kV station, hvilket inkluderer transformationsudgifter på havet.

<sup>7</sup> Forstærkninger af transmissionsnettet kan medføre betydelige udgifter for Energinet, som p.t. væltes over på elforbrugerne via tariffene

<sup>8</sup> Staten opnår i ordningen ingen indtægter for koncessionen.

<sup>9</sup> Mere information om Espoo-konventionen kan læses på Miljøministeriets hjemmeside: <https://mst.dk/natur-vand/miljoevurdering/grænseoverskridende-paavirkninger-espoo-konventionen/>

Under sagsbehandlingen bliver myndigheder og offentlighed i Danmark og berørte nabolande inddraget i høringen af projektet flere gange, og der er en række processuelle sagsskridt, før en eventuel tilladelse kan gives. Det er derfor heller ikke usædvanligt, at sagsbehandlingen kan vare flere år.

## 2.1 Etablerede parker

Siden ordningens etablering i 1999 er der opført i alt seks mindre havvindmølleparker under ordningen, som alle er opført i perioden fra 1999 til 2010<sup>10</sup>. Derudover er der opført et mindre antal bølgekraftanlæg efter ordningen. Samlet bidrager havvindmølleparkerne med i alt ca. 120 MW (0,12 GW). Projekterne spænder i størrelsen fra 7,6 MW - 40 MW og er placeret 0 - 3 km fra kysten.

Der ikke er realiseret nye ÅD-parker siden 2010. Der er siden da ansøgt om opførelse af markant større parker, hvilket indebærer væsentlig højere kompleksitet og længere sagsbehandlingstid. Herudover er kravene til de konkrete VVM'er blevet ændret<sup>11</sup>, hvilket har medført, at der for flere aktive ansøgninger er blevet stillet krav om udarbejdelse af en ny VVM-rapport. Borgermodstand mod projekterne indebærer desuden typisk mange høringssvar og klager. Endelig afhænger flere forhold af opstillere, herunder opstillers incitament til at sikre fremdrift i projekterne, som bl.a. kan påvirkes af elprisen, der spiller en stor rolle for projektøkonomien. Den seneste havvindmøllepark, der er etableret under åben dør-ordningen, er Avedøre Holme på 10,8 MW, som blev idriftsat i 2010.

Der er herudover etableret en række store havvindmølleparker ved statsligt udbud. Der er planer om at etablere endnu større parker under den statslige udbudsordning, *jf. afsnit 3.3 om politiske aftaler*. De eksisterende statslige udbudsparker bidrager i dag med en samlet kapacitet på ca. 1,5 GW.<sup>12</sup> Parker opført under udbud udgør derfor nu det primære og bærende bidrag til den samlede VE-energi.

## 2.2 Aktive ansøgninger

Pr. 1. januar 2021 er der 11 aktive ansøgninger igennem åben dør-ordningen.<sup>13</sup> Ansøgningerne vedrører havvindmølleparker på mellem 0,7 MW - 864 MW. Havvindmølleparkerne er placeret ca. 3,5 km - 17 km fra kysten, og hvis alle realiseres, vil de potentielt kunne bidrage med ca. 2-3 GW. Projekterne er dog meget forskellige steder i modningsprocessen. Fire ansøgninger, svarende til op mod ca. 1,8 GW, har endnu ikke opnået den første tilladelse (forundersøgelsestilladelse), og to ansøgninger op til ca. 1 GW er sat i bero med henvisning til afklaring om nye naturbeskyttelsesområder.<sup>14,15</sup>

Ansøgningerne på ordningen er fra relativt få projektudviklere. De 11 aktive ansøgninger er alle fra fem aktører.<sup>16</sup> Heraf står to aktører<sup>17</sup> for den primære andel af ansøgningerne. De to aktører har ansøgt om opførelse af syv parker på samlet op mod ca. 2,5 GW.

Nedenfor følger oversigt over aktive ansøgninger, *jf. tabel 1*:

<sup>10</sup> Ved Rønland (17, 2 MW - 2003), Samsø (23 MW, 2003), Avedøre Holme (10,8 MW – 2009/2010), Frederikshavn (7,6 MW – 2003), Sprogø (21 MW, 2009) og på Middelgrunden (40 MW, 2000).

<sup>11</sup> Kravene er blevet ændret efter en afgørelse fra Energiklagenævnet af 20. december 2018.

<sup>12</sup> Horns Rev 1 (160 MW), Nysted (160 MW) (begge er pålægsparke), Horns Rev 2 (200 MW), Rødsand 2 (207 MW), Anholt (400 MW), Horns Rev 3 (400 MW).

<sup>13</sup> Se tabel 1 med oversigt over aktive ansøgninger på side 6.

<sup>14</sup> Fra hhv. European Energy og Wind Estate

<sup>15</sup> I Danmark er der pt. udpeget 257 såkaldte "Natura 2000" områder, hvor der gælder særlige retningslinjer for at behandle planer og projekter, herunder ansøgninger om tilladelse mv., der kan påvirke Natura 2000-områder, for derigennem at beskytte arter og naturtyper. Mere information kan læses her: <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/>

<sup>16</sup> Wind Estate, HOFOR, Sønderborg Forsyning A/S, European Energy A/S, Forsvaret

<sup>17</sup> WIN Estate og European Energy

**Tabel 1**  
**Aktive ansøgninger**

Aktive åben dør-projekter				
Placering	Ansøgt	Ansøger	MW	Km fra kysten
Jammerland Bugt	2012	European Energy A/S	60-120	6
Omø Syd	2012	European Energy A/S	200-320	4,5
Mejl Flak	2016	European Energy A/S	60-120	4
Frederikshavn Havvindmøllepark	2017	European Energy A/S	21-72	4,5
Aflandshage	2016	HOFOR A/S	250	> 8
Nordre Flint	2011	HOFOR A/S	160	3,6
Lillebælt Syd	2010	Sønderborg Forsyning A/S	100-160	4
Paludan Flak	2019	Wind Estate A/S	154-228	3,5
Treå Møllebugt	2019	Wind Estate A/S	484-720	> 17
Kadet Banke	2019	Wind Estate A/S	504-864	12
Christiansø	2020	Forsvarsministeriet	0,7	> 15 (Bornholm)

### 2.3 Støtte- og indtægtsmuligheder for åben dør-projekter

Åben dør-projekterne har mulighed for at få støtte til opførelse, men staten har ingen mulighed for at få indtjening fra åben dør-projekterne, hvilket adskiller sig fra de statslige udbudsparker.

Støtte kan opnås igennem to ordninger:

#### 1. Teknologineutrale udbud

Med klimaaftalen for energi og industri af 22. juni 2020 blev det besluttet at afholde udbud i 2020 og 2021, hvor ÅD-projekter kan deltage. Der gennemføres en analyse af markedets udvikling for at afklare, om der fortsat er behov for teknologineutrale udbud efter 2021.

#### 2. Støtteordning for forsøgsmøller på havet

I april 2019 blev der vedtaget en ændring til VE-loven (§ 35 d) om, at der kan gives produktionsstøtte til forsøgsmøller opstillet på havet. Bestemmelsen er sat i kraft i december 2020, men der er for nuværende ikke afsat en særskilt støttepulje til forsøgsmøller på havet.

#### VE-ordningerne

Foruden støtte til gennemførelse af projekterne kan de, der bliver berørt af projekterne, få del i de eksisterende VE-ordninger på lige fod med andre VE-projekter. De nye VE-ordninger trådte i kraft 1. juni 2020 og omfatter en salgsoption til de nærmeste naboer, en VE-bonusordning, Grøn Pulje til kommunerne og en revision af Værditabsordningen. Den tidligere køberetsordning blev samtidig afskaffet. Alle ordningerne finder anvendelse på alle vind- og solcelleanlæg, hvad enten de vinder i de teknologineutrale udbud eller opføres helt uden for udbud. De nye ordninger gælder også for bølge- og vandkraftanlæg, dog kun hvis disse projekter opføres efter at have vundet i de teknologineutrale udbud.

Ordningerne skal være med til at sikre lokal opbakning til udbygning med VE. Kystnære VE-projekter forventes dog ikke at udløse salgsoptions- og VE-bonusordningerne, da de er afstandsbestemte, og det almindeligvis må antages, at der for VE-projekter på havet er for stor afstand til nærmeste bolig. Grøn pulje og værditabsordningen gælder for åben dør-projekter, på samme måde som den tidligere køberetsordning og værditabsordning.

## 2.4 Udvikling af reguleringen

I takt med at teknologierne til at producere VE-anlæg på havet er blevet modnet, at der er kommet stigende interesse for at benytte ordningen, og i takt med, at der er opnået erfaringer med anvendelsen af ordningen, er en række nye elementer blevet tilføjet reguleringen. Særligt er der foretaget arealreservationer til statslige udbud, der er indført fremdriftskrav og kommunal indsigelsesret, som beskrives nedenfor.

### 2.4.1 Arealreservationer

I 2012 blev der ved lovændring indført muligheden for, at klima-, energi- og forsyningsministeren (herafter ministeren) kan foretage reservationer af det danske havareal til kommende statslige udbudsparke.<sup>18</sup> Med lovforslaget i 2012 blev det således vedtaget, at et statsligt udbud har forrang for åben dør-projekter, og at der ikke kan indgives ansøgninger uden for udbud i de reservede områder. Det vil sige, at en åben dør-ansøgning indgivet i et af de reservede områder vil blive afvist.

I 2013 blev ministerens mulighed for at udpege yderligere områder til statslige udbud udvidet.<sup>19</sup> Baggrunden var havvindmølleudvalgets screening af de kystnære områder, hvor 15 områder blev udpeget som de bedst egnede arealer til udbygning af kystnær havvind. På denne baggrund blev der udvalgt seks områder, der indgik i det kystnære udbud i 2015.<sup>20</sup> I december 2016 foretog ministeren en arealreservation af de resterende arealer, som indgik i udbuddet.<sup>21</sup> Begrundelsen var, at man foreløbigt ønskede at opretholde reservationerne, indtil der var en nærmere afklaring af behovet for statslige udbud af kystnære havvindmøller. Beslutningen drejede sig specifikt om arealerne ved Sejerø Bugt, Smålandsfarvandet, Sæby og Bornholm.

I 2018 foretog den daværende minister en bred statslig arealreservation af de danske farvande i tråd med initiativerne i energiaftalen 2018. Dette har sikret adgang til de bedste områder til 10 GW screeningen (jf. *energiaftalen fra 2018*) og placering af energierne ligesom reservationerne sikrer adgang til attraktive placeringer af yderligere havvind i fremtiden jf. *figur 1*.

---

<sup>18</sup> Bemærkninger til lov nr. 276 af 27/03/2012

<sup>19</sup> Lov nr. 641 af 12/06/2013

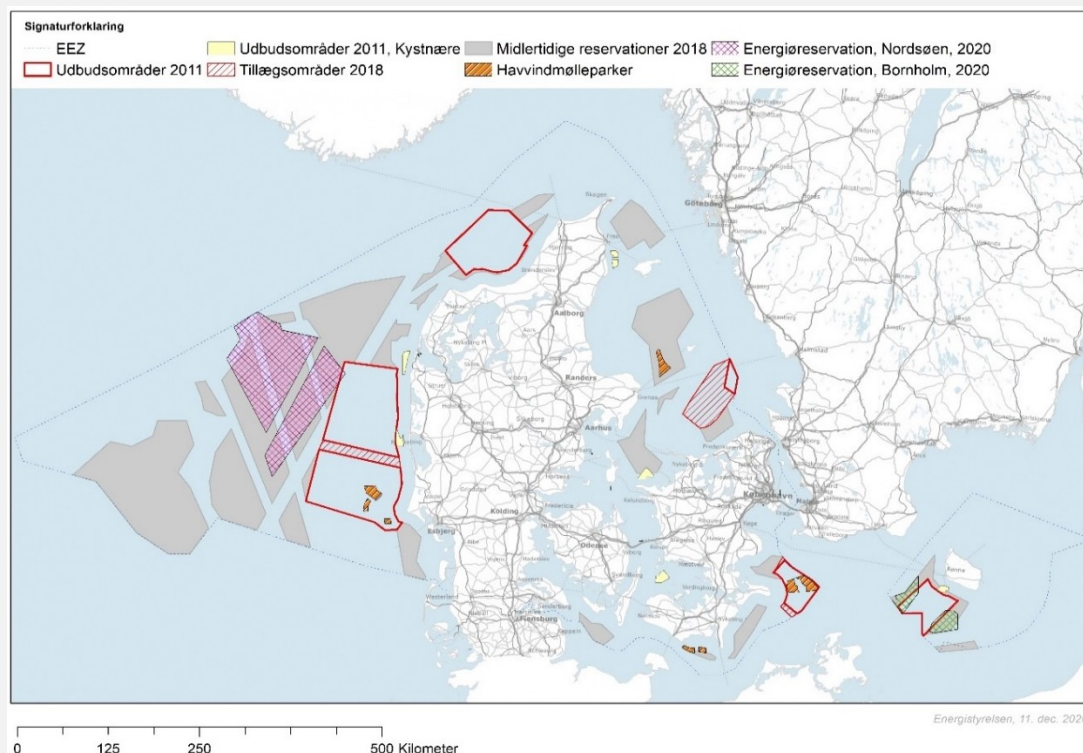
<sup>20</sup> <https://ens.dk/ansvarsomraader/vindenergi/udbud-paa-havvindmoelleomraadet/nyhedsarkiv-om-kystnaere-Udbuddene-omhandler-Vesterhav-Nord,-Vesterhav-Syd,-Sæby,-Sejerø-Bugt,-Smålandsfarvandet-og-Bornholm>.

<sup>21</sup> [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Vindenergi/brev\\_fra\\_lars\\_chr.\\_lilleholt\\_vedr.\\_arealreservation.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Vindenergi/brev_fra_lars_chr._lilleholt_vedr._arealreservation.pdf)



**Figur 1**

**Eksisterende arealreservationer**



Anm.: Der kan ikke ansøges om åben dør-projekter inden for arealreservationerne.

Kilde: Energistyrelsen.

### 2.4.2 Fremdriftskravet

I 2016 blev fremdriftskravet indført. Fremdriftskravet opstiller en række krav og tidsfrister til ansøgere og indebærer desuden frister for myndighederne. Formålet var at sikre større fremdrift i projekterne, end der var på daværende tidspunkt. Kravet havde til formål at få "ryddet op" og fremadrettet undgå, at private projektudviklere foretager langvarige "passive reservationer" af områder, der kan skabe usikkerhed om, hvorvidt områderne skal bruges til havvindmølleparker. Dette med henblik på at minimere usikkerheden for berørte borgere såvel som for at sikre fremdrift i sagsbehandlingen til fordel for de seriøse opstillere.<sup>22</sup>

### 2.4.3 Den kommunale indsigelsesret

I 2017 blev den kommunale indsigelsesret indført for at give kommuner mulighed for at gøre indsigelse mod opstilling af åben dør-projekter. Formålet med indsigelsesretten er at sikre øget hensyn til lokalbefolkningen og øge den lokale opbakning, da det antages, at den kommunale opbakning er et udtryk for den lokale opbakning til projektet, idet kommunen er politisk ansvarlig over for borgerne i kommunen.<sup>23</sup> At en kommune gør indsigelse mod et projekt er ikke ensbetydende med, at projektet

<sup>22</sup> Læs mere om fremdriftskravet her: <https://ens.dk/ansvarsomraader/vindenergi/aaben-doer-ordningen-havvindmoeller/information-projektudviklere-om-aaben>

<sup>23</sup> Udvidet i 2019.

ikke kan gennemføres, men ministeren *kan* give afslag på en ansøgning med henvisning til en kommunal indsigelse. Med energiaftalen 2018 blev det besluttet at udvide den kommunale indsigelsesret fra 8 til 15 km. Justeringen trådte i kraft pr. 1. juli 2019.

## 2.5 Havplanen

Søfartsstyrelsen er ved at udarbejde en samlet plan for de fremtidige aktiviteter på det danske havterritorium, den såkaldte havplan, som efter planen skal træde i kraft i 2021. Havplanen er et udtryk for det øgede behov, der er for at planlægge og koordinere arealanvendelsen på havet. Havplanen medfører, at der ikke fremover må udarbejdes planer eller meddeles tilladelser i strid med havplanen.

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. Det er erhvervsministeren, der godkender havplanstillæg. Havplanstillægget sikrer en tidlig inddragelse af berørte borgere og sommerhusejere, idet plantillægget sendes i offentlig høring tidligt i projektets proces. Dog betyder dette også, at åben dør-ordningen tilføres et nyt procestrin, som ordningen skal tilpasses, og at sagsbehandlingstiden dermed forlænges.

Med kravet om et tillæg til havplanen, vil der fremadrettet blive foretaget en offentlig høring (8 ugers varighed) over plantillægget og miljøvurderingen heraf, inden der tages stilling til, om der kan meddeles en forundersøgelsestilladelse. Denne høring er placeret et halvt til et helt år efter, at en ansøgning om forundersøgelsestilladelse er modtaget. Søfartsstyrelsen er ansvarlig planlægningsmyndighed ift. havplanen og vil skulle forestå den tidlige høring.

## 3. Udfordringer ved den eksisterende ordning

### 3.1 Større projekter længere fra kysten

De 11 aktive ansøgninger under åben dør-ordningen vedrører havvindmølleparker på mellem 0,7 MW - 864 MW, *jf. ovenfor*. Havvindmølleparkerne er placeret ca. 3,5 km - 17 km fra kysten, og hvis alle projekter realiseres, vil de potentielt kunne bidrage med ca. 2-3 GW. Til sammenligning er de *realiserede* projekter under ordningen på 8 – 40 MW og placeret 0 – 3 km fra kysten. Samlet set bidrager de realiserede projekter under ordningen med i alt ca. 120 MW (0,12 GW).

Over de seneste år er der således modtaget ansøgninger om opførelse af stadig større projekter, som er længere væk fra kysten. Eksempelvis er der modtaget en ansøgning beliggende 17 km fra kysten, som er større end - og for den ene parks vedkommende potentielt mere end dobbelt så stor som - Horns Rev 3 på 400 MW<sup>24,25</sup>, der er den hidtil største etablerede danske havvindmøllepark. De fleste af de projekter, der søges om tilladelse til at opføre under ordningen, er således ikke længere ”*små og kystnære*” i overensstemmelse med ordningens oprindelige formål. De stadig større parker, der ansøges om at opføre under ordningen, medfører større kompleksitet i sagsbehandlingen og dermed også længere sagsbehandlingstid.

Det er erfaringen fra andre ordninger, f.eks. tidligere støtteordninger for solceller, at en markant stigende interesse kan indikere, at ordningen er, eller er tæt på at blive, økonomisk attraktiv og fordelagtig ud over det tilsigtede. Dette skal også ses i lyset af, at projekter etableret igennem åben dør-ordningen ikke er underlagt samme direkte konkurrence om havarealet, som det kendes fra de statslige udbud. Hvis to aktører således søger om at etablere et projekt på det samme havareal, er det den aktør, der sender ansøgningen først, der får mulighed for at udnytte havarealet, forudsat at de lever op til de finansielle og tekniske krav. Det er således ingen åben konkurrence, herunder om pris. Det var ordningens oprindelige formål fra 1999 at understøtte en markedsudvikling af VE-udbygningen på havet, og på daværende tidspunkt var det hensigtsmæssigt, at ordningen var indrettet, så der var fri adgang til at søge og relativt attraktive økonomiske vilkår. Med udviklingen inden for havvindsudbygning i Danmark og globalt siden 1999 vurderes ordningen dog ikke længere nødvendig for at understøtte markedsudviklingen og modningen af havvind som teknologi.

### 3.2 Netudbygning

De stadig større ansøgninger under åben dør-ordningen vanskeliggør muligheden for at forudsige og styre udbygningen af vindenergi på havet og dermed også for at planlægge infrastrukturudbygningen på land hensigtsmæssigt. Erfaringsmæssigt har der været eksempler på stor borgermodstand mod den infrastruktur (f.eks. elmaster), som udgør netudbygning på land. Private opstillere på havet har ikke i dag incitament til at tage højde for eventuelle gener på land som følge af VE-udbygning på havet efter selvvalgt placering.

<sup>24</sup> Treå Møllebugt (17 km fra kysten) og Kadet Banke (ca. 12km fra kysten).

<sup>25</sup> Treå Møllebugt på mellem 434 - 720 MW og Kadet Banke på mellem 504 – 864 MW.

### 3.3 Nye politiske aftaler – markant havvindsudbygning

Siden etableringen af åben dør-ordningen er der vedtaget ambitiøse politiske målsætninger og aftaler på energiområdet. I december 2019 indgik et bredt flertal i Folketinget aftale om en bindende klimalov, der forpligter Danmark til reducere udledningen af klimagasser med 70 pct. i 2030. Klimaloven trådte i kraft i 2020.

Planlægningen af udbygning af havvind i stor skala gennem statslige udbud i de danske farvande er i fuld gang. Det sker bl.a. som opfølgning på energiaftalen 2018, hvor realiseringen af Thor Havvindmøllepark med en kapacitet på mellem 800-1.000 MW, når den er fuldt etableret og nettilsluttet senest i 2027, pågår planmæssigt. Med energiaftalen 2018 var der desuden enighed om, at *"vindmøller på havet, langt fra kysten, har den fordel, at det giver færre gener for danskerne"*<sup>26</sup>, ligesom aftaleparterne bemærkede, at den markante statslige udbygning af havvind havde potentialet til at levere store og omkostningseffektive bidrag til den grønne omstilling i Danmark.

Desuden vedtog et bredt flertal i Folketinget den 22. juni 2020 *Klimaaf tale for energi og industri mv. 2020*, hvor det blev besluttet at fremrykke Park 2 fra energiaftale 2018 til 2027 og placere denne ved Hesselø. Parken får en kapacitet på mellem 800 - 1.200 MW. Derudover var aftaleparterne enige om, at tiden er inde til en ny epoke for udbygningen af dansk havvind. Partierne ønskede således, at der skal etableres to energier med i alt 5 GW tilkoblet og på sigt 12 GW. Energierne bliver verdens første og skal fremtidssikre dansk havvindudbygning.

Den markante udbygning, som er blevet besluttet, indebærer, at produktionen af VE-strøm inden for en kortere årrække vil overstige Danmarks samlede elforbrug. Den udvikling er i al væsentlighed båret af de statslige udbud.

### 3.4 Øget behov for planlægning af VE-udbygning på havet

Der er i dag en stigende interesse i og politisk ønske om at anvende havet til fremtidig VE-udbygning, og flere og flere aktiviteter flyttes fra land ud på havet både for at sikre større, omkostningseffektive anlæg og for at begrænse visuelle gener fra kysten. Den markante udbygning af VE-anlæg på havet, der skal understøtte en fuld elektrificering direkte og indirekte, bl.a. gennem PtX, kommer desuden til at stille større krav til net- og infrastrukturplanlægning.

Samtidig er betydelige havarealer udpeget eller forventes udpeget til natur- og miljøbeskyttelse (f.eks. som følge af havstrategi- og fuglebeskyttelsesdirektiverne), og der er generelt en øget anvendelse af vores havarealer. Der er derved et øget behov for tværgående, langsigtet statslig arealplanlægning på havet. For at imødekomme det bliver der med den kommende havplan indført et nyt planlægningsparadigme på havet, som stiler mod en langsigtet og koordineret planlægning, der gør op med den tidligere først til mølle-praksis. Denne type planlægning udfordres af åben dør-ordningen, hvor projektudviklere kan søge om tilladelse på en selvvalgt lokalitet.

### 3.5 Manglende muligheder for indtægter til staten

Det er, efter de i dag gældende regler, ikke muligt for staten at tjene penge på åben dør-parker. Det er der imidlertid et politisk ønske om for fremtiden. Af energiaftalen 2018 fremgår det bl.a., at forventningen er, at *"havvind inden for få år kan producere grøn el på markedsvilkår uden offentlige støttekroner"*, og det blev derfor besluttet at *"udbyde tre havvindmølleparker på minimum 800 MW"*. Af samme

---

<sup>26</sup> Energiaftale af 29. juni 2018, side 2.

aftale fremgår det videre, som baggrund for nærværende analyse, at ”analysen skal, når havvind bliver helt støttestøt, opstille modeller for, hvordan der kan skabes indtægter til staten som følge af, at vindressourcen udnyttes”.<sup>27</sup>

### 3.6 Borgermodstand

Erfaringen fra tidligere åben dør-projekter har vist, at der kan være udbredt borgermodstand mod de kystnære havvindmølleprojekter. Dette er bl.a. kommet til udtryk gennem store mængder kritiske høringssvar, borgermøder, foreningsdannelse mod kystnære havvindsprojekter, mediedækning og henvendelser til Energistyrelsen og ministeren. Modstanden retter sig særligt mod visuelle påvirkning og den betydning, en kystnær havvindmøllepark vil have for oplevelsen af naturen i området, som af lokalbefolkningen og sommerhusejere anses at være af landskabs- og naturkvalitetsmæssig betydning. Hertil kommer bekymring for støj fra vindmøllerne og påvirkninger af dyrelivet ved kysten, primært fugle.<sup>28</sup>

Mange af de berørte borgere giver udtryk for opbakning til den grønne omstilling, men pointerer samtidig, at de enten slet ikke ønsker de kystnære havvindmølleparker, eller at opstillingsområdet bør flyttes længere væk fra kysten.

Borgermodstand i forbindelse med havvindmølleparkerne Vesterhav Syd og Vesterhav Nord var bl.a. baggrunden for, at Thor Havvindmøllepark blev placeret langt fra kysten (ca. 20 km fra kysten). Massiv borgermodstand mod VE-udbygning kendes ligeledes fra opstilling af VE på land, hvor der er indført kompensationsordninger til borgere, som bor i nærheden af VE-anlæg.

Den store modstand og kritik, der er modtaget på tidligere projekter, har bl.a. ført til, at den kommunale indsigelsesret blev indført i 2017 og udvidet med energiaftalen 2018 gældende fra 1. juli 2019.

### 3.7 Opsummering

Energiaftale 2018 understreger ønsket om, at udbygning med havvind i fremtiden skal ske uden statslig støtte, men med mulighed for indtægter til staten, og aftalepartierne er enige i det fordelagtige ved at udbygningen sker langt ude på havet, hvor der er færre visuelle gener. Samtidig har klimaftalen fra 2020 indvarslet en ny epoke for dansk havvindsudbygning med to energier. Der er således truffet beslutning om en massiv udbygning af vedvarende energi på havet igennem statslige udbud, og det forventes, at produktionen af grøn strøm inden for en kortere årrække vil overstige det samlede danske elforbrug. De statslige udbud giver mulighed for, at staten beslutter placeringen af de kommende havvindparker, på et tidspunkt hvor der er stigende pres på og derfor behov for planlægning af arealanvendelsen på havet og i relation til netudbygningen på land.

I modsætning hertil er det under åben dør-ordningen op til opstiller selv at finde egnede placeringer til at etablere deres VE-anlæg. Det betyder, at staten ikke har samme muligheder for at optimere placeringen i lyset af anden eller fremtidig arealanvendelse på havet og/eller det behov for netudbygning på land, som projekterne måtte afføde. Tilladelsen til at opføre havvindmølleparker under åben dør-ordningen gives desuden til den, som først søger på det valgte område, såfremt de opfylder betingelserne. Dette i modsætning til de statslige udbud, hvor havarealet udbydes for alle i åben konkurrence.

<sup>27</sup> Energiaftale af 29. juni 2019, side 4.

<sup>28</sup> Se eksempelvis høringssvar på projektet om Vesterhav Syd her: [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Vindenergi/hoeringsnotat\\_vesterhav\\_syd\\_13-01-2020.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Vindenergi/hoeringsnotat_vesterhav_syd_13-01-2020.pdf)

Havarealet tildeles desuden uden lejebetaling eller anden mulighed for indtjening til staten, imens der er mulighed for at byde ind på de teknologineutrale udbud og opnå støtte til projekterne.

De seneste års ansøgninger igennem åben dør-ordningen, herunder de meget store ansøgninger fra 2018 og 2019, har vist, at en mindre gruppe private aktører har interesse i at erhverve store arealer på havet til etablering af meget store mængder havvind under åben dør-ordningen. Dette skyldes formentlig, at forretningspotentialer for en privat havvindsopstiller er stort, og ordningen har således bevæget sig væk fra sit oprindelige som var små og kystnære projekter. Hertil opleves der stor borgermodstand mod flere af projekterne.

Overordnet vurderes åben dør-ordningen i sin nuværende form ikke at understøtte de politiske aftaler og ambitioner, og ordningen vurderes ikke at være tidssvarende, når udviklingen inden for havvind siden ordningens etablering for 22 år siden tages i betragtning.

Nedenfor følger en analyse af mulige fremtidsscenerier for åben dør-ordningen.

## 4. Fremtidsscenarier for åben dør-ordningen

Den nuværende åben dør-ordning er kendetegnet ved såvel fordele som ulemper. Disse er i overordnede træk skitseret i nedenstående. Ulemperne fremgår desuden af afsnit 3.

Fordele:

- Sammenlignet med de statslige udbud er ordningen mere tilgængelig for lokale borgergrupper, som kan anvende ordningen til at gennemføre lokalt forankrede projekter. Historisk har der dog været meget begrænset interesse for at gennemføre lokale projekter igennem ordningen.
- Fordelagtige erhvervsvilkår, da der ikke betales for havarealet eller på anden vis opkræves indtægter til staten.
- Lave støtteomkostninger for staten, idet projekter alene gennemføres, hvis der kan opnås positiv selskabsøkonomi – dog med mulighed for støtte igennem de teknologineutrale udbud, *jf. nedenfor*. Der kan desuden potentielt være høje omkostninger til nettilslutning og forstærkning, som i dag betales af el-forbrugerne over tariffen. I fremtiden forventes det dog, at projektudviklerne i højere grad skal betale disse omkostninger frem for el-forbrugerne.
- VE-udbygningen foregår for projektudviklers egen regning og risiko.

Ulemper:

- Projekternes størrelse og placering er uforudsigelig og udfordrer tværgående og langsigtet planlægning af såvel VE-udbygning på havet som netudbygning på land.
- Behov for store statslige arealreservationer af hensyn til at sikre gode placeringer til fremtidige statslige udbud og undgå arealhamstring.
- Tendens til, at der søges om stadig større projekter længere fra kysten, hvilket strider mod ordningens oprindelige formål om fremme af "små og kystnære" projekter.
- Ikke mulighed for at opnå indtjening for staten. Den fælles havvindressource gives gratis til private projektudviklere, hvilket strider mod ønsket om, at staten skal tjene penge på havvind i fremtiden.
- Borgermodstand mod flere projekter, herunder i nogle tilfælde manglende lokal eller kommunal opbakning.
- Mulighed for støtte igennem de teknologineutrale udbud kan stride mod ønsket om opførelse af havvind uden støttekroner, *jf. energiaftalen 2018*.
- Nuværende ordning er ikke teknologineutral og omfatter f.eks. ikke solenergi.

Der er identificeret to mulige fremtidsscenarier for åben dør-ordning, hhv. en lukning og en justering af ordningen, *jf. nedenfor*.

### 4.1 Lukning af åben dør-ordningen

I lyset af u hensigtsmæssighederne ved ordningen og den generelle udviklingen inden for VE-teknologier på havet, behov for planlægning på havet og optimering af netudbygning m.m., kan det overvejes, om tiden er løbet fra åben dør-ordningen, og den derfor med fordel kan lukkes. En lukning af ordningen vil bl.a. sikre fuld statslig kontrol med udbygningen med VE på havet igennem statslige udbud, som historisk har vist sig effektive til at sikre lave priser og nu forventes at kunne generere indtægter til staten. En lukning af ordningen vil samtidig betyde, at det ikke er muligt at etablere VE-anlæg på

havet uden for statslige udbud og vil desuden være i overensstemmelse med den kommende havplans planlægningsperspektiv, hvor havvind som udgangspunkt placeres i zoner reserveret hertil og det vil optimere mulighederne for at planlægge udbygningen, så borgermodstand reduceres.

En lukning vil også betyde, at der ikke vil blive etableret nye VE-projekter mellem 0 og 15 km fra kysten med mindre staten udbyder projekter inden for denne afstand. En fuldstændig lukning af ordningen *kan* dermed betyde, at den del af Danmarks havvindressource, der ligger langs kysterne udnyttes i mindre grad. Dette vil også gøre sig gældende i de tilfælde, hvor de omkringliggende kommuner bakker op om et projekt. Desuden vil en lukning betyde, at staten påtager sig det fulde ansvar for udbygningen med VE på havet, og at private opstillere fratages muligheden for på eget initiativ og risiko at finde egnede lokationer til opstilling af VE-anlæg på havet. Hertil kan ordningen anses for lukrativ for opstillerne, og projektudviklerne fratages således en potentielt lukrativ ordning.

I forlængelse heraf er åben dør-ordningen mere egnet til, at lokale initiativgrupper tager initiativ til at etablere VE-anlæg på havet end igennem de statslige udbud, som domineres af store professionelle selskaber og konsortier. Historisk har ordningen dog kun i meget begrænset omfang tiltrukket sig interesse fra lokale initiativgrupper, men med en lukning fjernes muligheden helt.

Endelig er det igennem åben dør-ordningen også muligt på eget initiativ at etablere mindre ikke-kommercielle anlæg til teknologiudvikling, om end ordningen er begrænset til anlæg, der udnytter vind- eller bølgeenergi. En lukning vil indebære, at dette ikke længere er muligt.

En lukning anbefales ikke på nuværende tidspunkt, da det ville betyde, at det ikke er muligt at etablere VE-anlæg på havet uden for statslige udbud, hvormed muligheden for at realisere mindre projekter, der måtte nyde lokal opbakning, afskæres. En lukning vil endvidere på kort sigt indebære, at mulighederne for at etablere mindre VE-anlæg med henblik på teknologiudvikling (fx bølgekraft) begrænses.



## 4.2 Justering af åben dør-ordningen

For at bevare ordningen vurderes det relevant at overveje mulighederne for at justere ordningen på kort sigt, så de primære uhensigtsmæssigheder håndteres.

Der er identificeret følgende forslag til justeringer:

### Boks 1 – Justering af åben dør-ordningen

#### *Styrkede muligheder for at afvise projekter*

- *Styrkede muligheder for at afvise projekter.* Staten kan give afslag på opførelse af projekter i områder, hvor det ikke er ønskværdigt ud fra planlægningsmæssige og samfundsmæssige hensyn.

#### *Afstandsbegrænsning*

- Ordningen begrænses til områder inden for en fast afstand fra kysten på 15 km – svarende til afstanden for den nuværende kommunale indsigelsesret -, således at der er klare rammer for projektudviklerne, og der ikke søges om projekter langt ude på havet, hvor de optager attraktive arealer til fremtidig statslig udbygning med VE eller andre aktiviteter.

#### *Kommunal vetoet*

- Den kommunale indsigelsesret erstattes med en vetoet for kommuner beliggende 15 km eller mindre fra projektet, således at alle projekter, der fremadrettet gennemføres igennem ordningen, vil være omfattet af vetoet. Det vil sige, at der alene kan gennemføres projekter, hvis kommunerne aktivt støtter op om projekterne.

#### *Teknologineutralitet*

- Ordningen gøres teknologineutral, så fx flydende solceller og andre nye teknologier kan fremmes via ordningen.

#### *Mulig kapacitetsbegrænsning*

- Det kan desuden overvejes at indføre en kapacitetsbegrænsning ift. størrelsen på projekterne, hvis der er et ønske om at sikre yderligere kontrol med projekternes størrelse. Da størrelsen har stor betydning for rentabilitet af projekterne, kan det dog have betydning for, hvor meget ordningen anvendes, og der vil skulle tages stilling til, hvordan det sikres, at begrænsningerne ikke omgås, f.eks. ved at der opføres flere mindre anlæg i nærheden af hinanden.

#### *Mulig blød 15 km grænse*

- Det kan overvejes at gøre den faste afstandsgrænse til kysten på 15 km til en blød grænse, så projekterne blot helt eller delvist skal placeres indenfor 15 km. På denne måde forhindres realiseringen af rentable projekter, der strækker sig ud over 15 km ikke, men det kan give risiko for, at der spekuleres i at etablere projekter delvist indenfor 15 km grænsen, alene med det formål at kunne bygge længere ude på havet. Dog kan de styrkede muligheder for afvisning af projekter begrænse en sådan situation.

#### *Lejebetaling*

- På sigt bør der kunne opkræves betaling for, at havressourcen stilles til rådighed, og de retlige rammer herfor bør derfor fastlægges.

Nedenfor gennemgås mere uddybende de foreslåede justeringer.

### 4.2.1 Styrkede muligheder for afvisning af projekter

En fremtidig ordning bør sikre større muligheder for, at staten kan give afslag til projekter i områder, der ikke ud fra samfundsmæssige og planlægningsmæssige hensyn er relevante at gennemføre. Det

skal sikre, at ordningen i højere grad er forenelig med det øgede behov for planlægning af arealanvendelsen på havet og i relation til netudbygningen på land.

Relevanskriteriet i VE-loven overlader et bredt skøn til klima-, energi- og forsyningsministeren, når der træffes afgørelse om forundersøgelsestilladelse efter VE-lovens § 23, stk. 4. Det betyder, at ministeren kan inddrage planmæssige hensyn til f.eks. netudbygning, samfundsøkonomi og forsynings sikkerhed. Der vil således skulle ske en fuldstændig prøvelse med inddragelse af alle saglige hensyn. I dag er der ikke fast administrativ praksis for, hvilke hensyn der inddrages. Det skaber usikkerhed for både projektudviklere og staten.

Energistyrelsen vurderer, at relevanskriteriet i dag kan bruges til at afvise projekter, der ikke er ønskelige. Retsstillingen i dag giver dog ingen klarhed for ansøgere, borgere, kommuner mv., ligesom der ikke er en fast praksis for, hvordan relevansvurderingen foretages.

En mulighed er derfor, at bemyndigelsen i VE-lovens § 22, stk. 10 udnyttes og beskrives i en ny bekendtgørelse for at give styrket muligheder for afvisning.<sup>29</sup> Bekendtgørelsen kan sikre øget transparens for borgere og projektopstillere og vil, til forskel fra i dag, gøre det lettere at forhåndsvurdere, om en indgivet ansøgning er relevant eller ej. De præcise rammer for at afvise projekter ud fra samfundsmæssige og planlægningsmæssige hensyn bør dog fastlægges nærmere ved implementeringen af en justeret ordning.

#### 4.2.2 Afstandsbegrænsninger

Ordningen er i dag ikke begrænset til en særlig del af havområdet. Ordningen begrænses af reservationer og bindingsområder mv., men der kan som udgangspunkt søges i hele Danmarks territorielfarvand og eksklusive økonomiske zone, også selvom praksis ikke understøtter, at der etableres projekter langt ude på havet.

I takt med det fortsatte prisfald på havvind vil stadig flere områder langt fra kysten være egnede og attraktive til udbygning. Energistyrelsen modtog allerede i 2018 en række meget store ansøgninger (samlet op mod 10 GW) i områder relativt langt fra kysten.

Af hensyn til effektiv statslig planlægning via statslige udbud bør en ny ordning kun gælde i den del af havområdet, der ikke er relevant for statslige udbud. På baggrund af de seneste politiske beslutninger om placeringen af Thor, Hesselø og energierne antages statslige udbud som udgangspunkt at ske i områder 20 km eller længere væk fra kysten. Af hensyn til bufferzoner<sup>30</sup> kan en ny ordning finde anvendelse på havområder beliggende omkring 15 km fra kysten (den kystnære zone), hvilket også svarer til den afstand, inden for hvilken kommunerne i dag kan gøre indsigelse mod et projekt. Ved at begrænse ordningen til projekter inden for 15 km, og ved at give øgede muligheder for at afvise projekter ud fra samfundsmæssige og planlægningsmæssige hensyn, kan de statslige arealreservationer desuden ophæves, fordi der etableres et klarere snit for, hvor de statslige udbud som udgangspunkt finder anvendelse, og hvor åben dør-projekterne som udgangspunkt finder anvendelse.<sup>31</sup>

Grænsen på 15 km kan evt. fastsættes som en blød grænse, så ordningen finder anvendelse på projekter beliggende *helt eller delvist* inden for 15 km fra kysten. En blød grænse har den fordel, at der

<sup>29</sup> Hvis der laves udbudsrunder laves bekendtgørelsen efter en ny lovhjemmel.

<sup>30</sup> Typisk 6 kilometer.

<sup>31</sup> Dette gælder ikke arealer, der indmeldes i havplanen, og som i vid udstrækning følger resultaterne af 10 GW screeningen. Disse arealer vedbliver at være reserveret til statslige udbud af vindmølleparker.

dermed ikke forhindres realiseringen af rentable projekter, der strækker sig delvist ud over 15 km. Omvendt kan en blød grænse føre til spekulation i at etablere dele af et projektet inden for grænsen, alene med det formål at etablere anlæg længere ude på havet.

#### 4.2.3 Kommunal vetoret

Det bør overvejes at ændre den kommunale indsigelsesret til en vetoret. Det vil betyde, at der fortsat kan gennemføres projekter igennem ordningen, men alene i de tilfælde, hvor der kan opnås kommunal opbakning hertil. Den kommunale vetoret har til formål at øge opbakningen til projekterne og reducere borgermodstanden.

Dette kan fungere på samme måde som i dag, hvor kommunen aktivt sender en indsigelse, hvis de er imod et projekt. I stedet for en indsigelse, ville der dog være tale om et veto, hvorefter projektet ikke vil kunne gennemføres. Alternativt ville det kunne implementeres ved at vende den kommunale indsigelsesret i § 22b, stk. 1 om, så kommunalbestyrelsen fremover skal sende et (digitalt) brev til Energistyrelsen, hvori de aktivt bakker op om projektet. Kommunernes medbestemmelse bør finde anvendelse på projekterne som helhed, også i de tilfælde, hvor der evt. måtte blive fastsat en blød afstandsbe- grænsning, hvor dele af projekterne kan ligge længere fra kysten, *jf. ovenfor*.<sup>32</sup>

Uanset hvilken løsning der findes, vil det være ansøgers ansvar at sikre kommunalbestyrelsens opbakning, og der vil således være en indledende forhandling mellem kommunalbestyrelsen/erne og ansøger, hvor vilkår om antal møller, højde og placering i fornødent omfang vil kunne fastsættes i en aftale mellem kommunen/-erne og ansøger.

#### 4.2.4 Teknologineutralitet

I dag er åben dør-ordningen alene åben for vand- og vindkraft.

Der er efterspørgsel fra opstillerne efter blandt andet at kunne etablere flydende sol. Derfor bør ordningen gøres teknologineutral, så den giver mulighed for at etablere forskellige VE-teknologier på havet, herunder solceller eller andre VE-teknologier på forsøgsstadiet. Det vil desuden understøtte teknologiudvikling.<sup>33</sup>

#### 4.2.5 Størrelsesbegrænsning

I dag er der ingen fast grænse for, hvor stor kapacitet nye projekter kan have. Energistyrelsen kan konstatere, at ansøgningerne vedrører stadig større områder og projekter ift. havvind. Store havvindmølleparker bør imidlertid etableres efter statslige udbud af bl.a. planmæssige hensyn. Kapaciteten af projekter under åben dør-ordningen bør ikke blive så stor, at ordningen bliver svær at kontrollere for staten.

Det kan derfor overvejes, at der indføres en størrelsesbegrænsning for projekterne, hvis der er ønske om at kystnære projekter skal være små. Fordelen er bl.a., at de afledte konsekvenser for netudbygningen på land som oftest vil være tilsvarende små og at det kan bidrage til at reducere borgermodstanden. Afstandsbe- grænsning til kysten kombineret med den kommunale vetoret forventes at begrænse omfanget af meget store projekter, da det vurderes tvivlsomt, at der kan opnås kommunal opbakning hertil.

---

<sup>32</sup> Teknologien er stadigvæk på teststadiet, men der er indikationer på, at den hurtigt kan opskaleres.

<sup>33</sup> Teknologien er stadigvæk på teststadiet, men der er indikationer på, at den hurtigt kan opskaleres.

En evt. størrelsesbegrænsning af parkerne kan enten administreres regulatorisk sådan, at den præcise grænse fastlægges ved administrativ praksis baseret på de ansøgninger, der kommer ind, og som vurderes individuelt og konkret. Fordelen hermed er, at der ikke sættes en fast kapacitetsbegrænsning, men at der er mulighed for at vurdere individuelt og konkret fra ansøgning til ansøgning.

Alternativt kan der fastsættes en fast MW-begrænsning. En sådan begrænsning kan evt. tage udgangspunkt i de ansøgninger, der allerede ligger, og som der er givet forundersøgelsestilladelse til. I sidste ende er der dog ikke noget fagligt grundlag for at fastsætte en fast kapacitetsgrænse, som i sidste ende vil være arbitrær og kan føre til, at rentable projekter ikke realiseres.

#### **4.2.6 Indtægter til staten**

Det foreslås, at der etableres mulighed for at indføre betaling til staten for leje af havarealet. Hermed får staten mulighed for lejeindtægt, hvilket ikke er muligt i dag. Det er f.eks. allerede tilfældet for marine råstofindvindingsområder, jf. råstoflovens § 22a.

De retlige rammer for indførelse af betaling kan evt. indføres på kort sigt, imens den faktiske indførelse af lejebetaling kan afvente, at teknologierne og projekterne er fuldt konkurrencedygtige.

Problemkomplekset omkring indførelse af lejebetaling behandles i en separat analyse, såfremt der er politisk ønske herom.

#### **4.3 Fordele ved justering**

Justeringerne adresserer udfordringer ved den nuværende ordning og medfører flere fordele, herunder mulighed for at ophæve arealreservationerne samtidig med, at det lokale initiativ fortsat kan bidrage til den grønne omstilling, jf. boks 2.

## Boks 2 – Fordele ved justering af åben dør-ordningen

### *Overensstemmelse med 70 pct. målet*

- Døren bevares åben for det lokale initiativ og private aktører, hvilket er i tråd med regeringens 70 pct. målsætning.
- Kommuner med en ambitiøs klimadagsorden sikres mulighed for at opfylde sine målsætninger via etablering af kystnær VE-produktion.

### *Effektiv statslig planlægning og udnyttelse af havarealet*

- Bidrager til mere optimal udnyttelse af Danmarks havressourcer.
- Projekter og områder, som ikke er ønskværdige ud fra planlægningsmæssige og samfundsmæssige hensyn kan afvises.
- Områder af interesse for statslige udbud friholdes til fremtidig udbygning.

### *Ophævelse af arealreservationer*

- Justeringerne giver mulighed for at løfte arealreservationerne, som i dag udgør en begrænsning af ordningen

### *Teknologineutralitet og teknologifremme*

- Ordningen gøres teknologineutral, så fx flydende solceller og andre nye teknologi kan fremmes via ordningen.

### *Lokal opbakning og oprindeligt formål*

- Kommunal opbakning til projekter, kan medføre mindre borgermodstand og flere ønskede projekter.
- Justeringen øger sandsynligheden for små og kystnære projekter i overensstemmelse med ordningens oprindelige formål.

## 4.4 Vurdering af konsekvenser ved justeringerne

Det forventes, at justeringerne vil medføre færre ansøgninger, men ansøgninger, som har støttepotentiale for at kunne realiseres, da rammerne gøres tydeligere. Med justeringerne indføres der en klar afstands begrænsning, som isoleret kan føre til færre projekter, og den kommunale vetoret kan føre til, at flere projekter afvises. Omvendt kan øget kommunal indflydelse på projekterne og dermed også krav om øget kommunal inddragelse føre til et mere positivt syn på projekterne i ordningen. Hertil kan fjernelsen af arealreservationer i kystnære områder åbne op for nye projekter. Endelig kan muligheden for at anvende andre teknologier, f.eks. flydende solceller, på sigt gøre ordningen mere attraktiv at anvende og desuden understøtte generel teknologiudvikling på området. I det omfang, at der eventuelt måtte være et fald i antallet af ansøgninger, bemærkes det desuden, at tilsvarende kapacitet i alle tilfælde vil kunne etableres igennem de statslige udbud

Herudover forventes det, at indførelsen af afstands begrænsning, den kommunale vetoret og evt. kapacitetsbegrænsning vil trække i retning af mindre projekter, som i højere grad kan integreres i det eksisterende net.

Forventningen er, at ansøgning om forundersøgelsestilladelse til de projekter, der nyder kommunal opbakning, lettere vil kunne processeres og realiseres, end tilfældet er i dag.

## 4.5 Klimaeffekt ved justering

Effekten af justeringerne på antallet og omfanget af åben dør-projekter er vanskeligt at kvantificere og kan være såvel positiv som negativ. Afstands begrænsningen og den kommunale vetoret kan isoleret føre til færre åben dør-projekter, imens en evt. fjernelse af eksisterende arealreservationer samt muligheden for at opstille fx flydende solceller isoleret kan føre til flere åben dør-projekter. Den samlede

udvikling i antallet og omfanget af åben dør-projekterne og dermed klimaeffekten vil derfor blandt andet afhænge af den teknologiske udvikling.

Det bemærkes desuden, at ændringerne ikke begrænser potentialet for VE-udbygning på havet, da en tilsvarende kapacitet, hvis det vurderes nødvendigt, kan etableres igennem statslige udbud.

## 5. Yderligere analysebehov

De foreslåede justeringer medfører på kort sigt en løsning på en række af de udfordringer, der i dag eksisterer med ordningen, og understøtter i højere grad, at ordningen er forenelig med de politiske målsætninger på VE-området. Udviklingen inden for VE-teknologier på havet går dog stærkt i disse år. Det kan derfor overvejes, som supplement til de foreslåede justeringer, at igangsætte en analyse, der ser på de mere langsigtede rammer for ordningen, i takt med at nogle teknologier modnes yderligere, og for at understøtte yderligere udvikling af andre teknologier.

Den grønne omstilling vil i fremtiden formentlig både gå via såvel direkte elektrificering som indirekte elektrificering med omdannelse af grøn strøm til andre grønne "brændstoffer" (PtX), hvilket ordningen ikke sigter mod. Det er usikkert, i hvilket omfang åben dør-ordningen med de foreslåede justeringer er egnet til dette formål.

En analyse vil kunne belyse, om der er behov for yderligere justeringer og langsigtede ændringer af ordningen, herunder om ordningen mere grundlæggende bør ændres for at understøtte de politiske målsætninger på VE-området. Analysen kunne blandt andet belyse, om ordningen:

1. bidrager effektivt til udbygning af VE-kapacitet
2. understøtter en hensigtsmæssig, langsigtet planlægning af VE-udbygningen under forudsætning af, at VE-teknologier bliver fuldt konkurrencedygtige
3. i større omfang bør målrettes teknologiudvikling på havet i form af teknologineutral test og demonstration – både inden for VE-produktion, men også inden for lagring, herunder PtX.
4. sikrer at staten opnår en rimelig indtægt fra kommercielle projekter, der etableres igennem ordningen.

Analysen kunne danne grundlag for senere politisk stillingtagen til eventuelt behov for yderligere justeringer af ordningen for reelt at fremtidssikre den. En opfølgende analyse kunne evt. gennemføres i samarbejde med branchen.

## 6. Konklusion

Åben dør-ordningen blev lanceret i 1999, hvor udbygningen af vind på havet var på et tidligt stadie. Ordningen var målrettet *små og kystnære* projekter og markedsmodning. Ordningen kan siges at have udtjent sit formål i sin nuværende form, da den er utidssvarende ift. markedsudviklingen og de politiske målsætninger.

Samtidig er der siden 1999 med energijaftalen 2018 og Klimaaftalen for energi og industri 2020 vedtaget væsentlige tiltag for at sikre en markant udbygning af havvind via statslige udbud med den ambition at sikre indtægter til staten i nær fremtid. Den politisk besluttede, markante statslige udbygning af havvind vurderes således i høj grad at mindske behovet for at fremme andre store havvindsprojekter med lukrative vilkår.

Hertil kommer, at åben dør-ordningen indebærer uforudsigelighed ift. statslig hav- og infrastrukturplanlægning. Uforudsigelighed om hvor, hvornår og hvor stor en udbygning, der vil blive ansøgt og realiseret under ordningen, vanskeliggør omkostningseffektiv langsigtet og strategisk planlægning af udbygning både på havet og på land fsva. økonomi, kapacitet og udbygning af nettet. Behov for yderligere havvindskapacitet kan således med fordel tilvejebringes via statslige udbud, som Danmark over de sidste årtier har forfinet til at levere stadig billigere og træfsikker udbygning med forventning om statslige indtægter i nær fremtid. Endelig er der udbredt lokal modstand mod flere af de kystnære projekter, og de større projekter udgør en risiko for større netudbygning på land, som erfaringsmæssigt medfører yderligere borgermodstand mod projekterne.

Samlet set vurderes der således at være væsentlige ulemper ved den nuværende ordning. I lyset af udviklingen kan det overvejes at lukke ordningen, hvilket vil give fuld statslig kontrol med udbygningen af VE på havet. Det vil dog også medføre flere uhensigtsmæssigheder, herunder begrænsning af lokalt engagement og mulighederne for at etablere mindre, ikke-kommercielle projekter mhp. teknologiudvikling.

På den baggrund anbefales det i stedet, at ordningen justeres. Med en justering af ordningen fastholdes muligheden for det lokale initiativ, mens en række udfordringer ved den eksisterende ordning håndteres. Herunder sikres det, at projekterne begrænses til kystnære projekter, således at udbygningen med storskalaprojekter længere ude på havet overlades til de statslige udbud.