

Energistyrelsen

Att.: Ann Kristin Løvstrøm og Ida Engman Puibaraud

DOK. ANSVARLIG: MRB

SEKRETÆR:

SAGSNR.: S2023-962

DOKNR: D2024-1175719-03-2024

Høringssvar til bekendtgørelse om en forenkling og hurtig ansøgnings- og tilladelsesproces for repowering af bestående elproduktionsanlæg på havet

Green Power Denmark takker for muligheden for at afgive høringssvar og håber på at kunne komme i dialog om behovet for markante ændringer og forbedringer af de foreliggende rammer for repowering på havet.

Opsummering af høringssvarets hovedbudskaber:

- Green Power Denmark konstaterer, at Danmark med L56 og nærværende bekendtgørelse om repowering på havet samt lovforslag om lukning af Åben dør-ordningen, vanskeliggør frem for letter processen for repowering, idet det efter 1. juli 2024 ikke som hidtil vil være muligt at søge om tilladelse til fuld repowering. Green Power Denmark konstaterer, at Danmark således synes tættere på og ikke længere fra en traktatbrudssag.
- Green Power Denmark konstaterer, at vi ikke er bekendt med at der skulle være tilkendegivet noget politisk ønske om at indskrænke og forringe vilkårene for repowering på havet. Vores forståelse er at det hidrører fra en misforståelse i myndighedernes læsning af intentionen med EU-retten/VE-direktivet, som har givet sig udslag i en indsnævret dansk definition på repowering som i vores optik savner mening ud fra både en rationel-sproglig, teknisk-økonomisk og samfundspolitisk logik.
- Green Power Denmark opfordrer til at regering og Folketing, som reaktion på Kommissionens begrundede udtalelse til Danmark, såvel som med blik for implementeringsfristen for de skærpede VE-direktivforpligtelser, straks beslutter at udforme regler som muliggør fuld repowering.
- Green Power Denmark finder ikke at bekendtgørelsen leverer på det erklærede formål om at lette processen for repowering og skabe en forenklet og hurtig ansøgnings- og tilladelsesproces. Bekendtgørelsen muliggør ikke noget man ikke kunne i forvejen. Bekendtgørelsen udgør ikke en forenkling og leverer ikke den fornødne klarhed. Det er således svært gennemskueligt og uklart hvilke typer repoweringprojekter, der er omfattet og hvad der

udgør en 'væsentlig ændring'. Samtidig foreslås en orienteringspligt om uvæsentlige projektændringer, som udgør et nyt bureaukratisk procestrin.

- Da havvindmølleparker etableret efter udbud udgør omkring halvdelen af alle danske havvindprojekter, finder Green Power Denmark, at det er afgørende, at myndighederne helt konkret oplyser hvilket mulighedsrum ift. re-powering, som udbudsretten efterlader for de 8 eksisterende havvindmølleparker etableret efter udbud.
- Green Power Denmark finder, at de mange beskrevne uklarheder kalder på at udstedelsen af bekendtgørelsen ledsages af en vejledning.

Danmark vanskeliggør frem for letter vilkår for repowering på havet og synes tættere på og ikke længere fra traktatbrudssag

Nærværende bekendtgørelse udmønter en bestemmelse i lov L56 fra 2023, som har til formål at følge op på Kommissionens begrundede udtalelse til Danmark af 29. september 2022 om manglende implementering af VE-direktivet, som foreskriver at medlemslandene letter processen for repowering ved at sikre en forenklet og hurtig ansøgnings- og tilladelsesproces.

Green Power Denmark konstaterer, at Danmark med L56 og nærværende bekendtgørelse om repowering på havet samt lovforslag om lukning af Åben dør-ordningen, vanskeliggør frem for letter processen for repowering. Idet det efter 1. juli 2024 ikke som hidtil vil være muligt at søge om tilladelse til repowering i sin mest effektive form, hvor man gennemfører en fuld udskiftning af en eksisterende havvindmøllepark med nye højeffektive vindmøller – såkaldt 'fuld repowering'. Green Power Denmark er af den opfattelse, at dansk ret efter 1. juli 2024 i endnu højere grad vil være i strid med EU-retten end det var tilfældet da EU-kommissionen afgav sin begrundede udtalelse i september 2022. Fra 1. juli 2024 står Danmark således i endnu højere grad med en mangelfuld implementering af VE-direktivforpligtelserne. Der er tale om et paradoksalt datosammenstraf, idet 1. juli 2024 også er implementeringsfristen for de nye og skærpede forpligtelser for medlemslandenes VE-tilladelsesprocesser i medfør af det reviderede VE-direktiv (RED III).

Der er derfor nu et påtrængende behov for, at regeringen som reaktion på Kommissionens begrundede udtalelse til Danmark, såvel som med blik for implementeringsfristen for de skærpede VE-direktivforpligtelser, hurtigt tager nye initiativer som rent faktisk letter processen for at søge om repowering på havet.

Snæver repowering-definition bringer Danmark på kant med vores direktivforpligtelser

I medfør af VE-direktivet (RED II artikel 2 stk. 10) defineres repowering som følger: *"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"*. VE II-direktivets definition på repowering er implementeret i § 5, nr. 28, i lov om elforsyning nr. 883 af 12. maj 2021. Her er definitionen på

repowering "en fornyelse af elproduktionsanlæg, som producerer vedvarende energi, herunder fuld eller delvis udskiftning af anlæg eller driftssystemer og udstyr med henblik på at erstatte kapacitet eller for at øge anlæggets produktivitet eller kapacitet.". Den danske definition er således umiddelbart betragtet enslydende med den fælleseuropæiske.

Problemet opstår når de danske myndigheder lægger egen fortolkning af definitionen ind i lovforarbejderne mv. Det fremgår af høringsnotat til L56, at "repowering skal endvidere forstås som en fornyelse af et "bestående anlæg", hvor der allerede er meddelt tilladelse til opførelse og drift af anlægget. Det er en forudsætning, at repoweringprojektet 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 hvor der således ikke er tale om et nyt anlægsprojekt". Fuld repowering på havet falder derfor ligeledes uden for forståelsen af "bestående anlæg", da forudsætningen om genanvendelse ikke opfyldes, idet ændringen må anses for at være så omfattende, at det kræver en ny forundersøgelsestilladelse samt etableringstilladelse". Hermed opstiller danske myndigheder et selvopfundet "genanvendelseskriterium" som udelukker fuld repowering fra den danske definition på repowering. Begrundelsen herfor kan findes i lovbemærkningerne til elforsyningsloven af 12. maj 2021, hvoraf det fremgår, at definitionen på repowering i dansk ret udelukker 'fuld repowering' ved at opstille et genanvendelseskriterium med den begrundelse, at man finder det "utilsigtet" at nye anlægsprojekter på genanvendt placering skal sagsbehandles på den halve tid i medfør af VE-direktivets krav til hurtigere sagsbehandling af repoweringprojekter¹.

Green Power Denmark er ikke bekendt med at der skulle være tilkendegivet noget politisk ønske om at indskrænke og forringe vilkårene for repowering på havet. Det er Green Power Danmarks forståelse at denne danske tilgang til repowering hidrører fra en misforståelse i myndighedernes læsning af intentionen med EU-retten/VE-direktivet, som har givet sig udslag i en indsnævret dansk definition på repowering. Green Power Denmark kan dog konstatere, at den danske definition savner mening ud fra både en rationel-sproglig, teknisk-økonomisk og samfundspolitisk logik:

- Ud fra en rationel-sproglig rent semantisk logik harmonerer den danske definition ikke med den europæiske. Når EU-definitionen inkluderer "*full replacement of installations or operation systems and equipment*" er det logisk set ikke i overensstemmelse med EU-definitionen, at Danmark opstiller kriterier om genanvendelse af andet end placering, da der så ikke vil være tale om fuld udskiftning.

¹ I lovbemærkningerne til elforsyningsloven af 12. maj 2021 står der: "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."

- Ud fra en teknisk-økonomisk logik harmonerer den danske definition ikke med den europæiske. Den europæiske definition inkluderer fuld udskiftning og EU-Kommissionen beskriver i motivationen bag reguleringen hvordan "*Repowering with more modern turbines allows the existing capacity to be maintained but with fewer, bigger and more efficient turbines; or increasing the capacity of the plant.*"² Det er således ganske tydeligt, at nedtagning af en gammel havvindmøllepark og opstilling af fabriksnye vindmøller på samme areal er inkluderet i definitionen. I et [svar til Folketinget](#)³ oplyses det, at den danske definition af repowering "*rummer projektændringer, som varierer i størrelse, fra mindre, tekniske ændringer som eksempelvis softwareopdateringer til større repowering-projekter, herunder f.eks. fuld udskiftning af møller.*". I den virkelige verden for repowering på havet er det dog typisk ikke teknisk-økonomisk interessant at nedtage en eksisterende vindmølle i sin helhed for derefter at opsætte en anden vindmølle af *samme* størrelse, som er en forudsætning for at passe på de gamle fundamenter og dermed imødekomme det danske genanvendelseskriterium. Det teknisk-økonomisk interessante er derimod at opsætte moderne nye og langt større og mere effektive vindmøller. Når man sætter nye og større moderne vindmøller op på havet, vil det i de fleste tilfælde være meget begrænset, hvad man både teknisk og økonomisk meningsfuldt er i stand til at genbruge udover placeringen. Skal man opstille færre og større vindmøller på et havareal vil vindmøllefundamenternes størrelse, antal og placering i reglen umuliggøre genanvendelse heraf, ligesom det interne opsamlingsnet typisk vil blive forøget til et 66 kV-system og dermed ikke vil kunne genanvendes. Det er derfor ikke muligt at opstille kriterier om bestemte grader af genanvendelse af udstyr, som samtidig harmonerer med den europæiske definitions inklusion af fuld udskiftning med færre, nye og større vindmøller.

- Ud fra en samfundspolitisk logik harmonerer den danske definition ikke med den europæiske. Når EU-reguleringen har særlig opmærksomhed på at skabe klare rammer og hurtige tilladelses-processer for repowering-projekter – herunder godkendelser på den halve tid uafhængigt af om det er fuld eller partiel repowering – så er det for at sikre fortsat og forbedret udnyttelse af energiresourcerne på *arealer* hvor der i forvejen står vindmøller⁴. Denne samfundsinteresse og politiske ønske gælder naturligvis uafhængigt af, hvor stor en grad af genanvendelse af komponenter der er tale om, og uafhængigt af hvorvidt tilladelsesprocesserne indbefatter nye forundersøgelser, nye miljøkonsekvensvurderinger, ny etableringstilladelse mv. VE-direktivforpligtelsen til at sikre klare rammer og hurtigere tilladelser

² EU-kommissionens [Q&A](#) om nødretsforordningen, 9. november 2022. "*Questions and Answers on emergency measures to accelerate the deployment of renewable energy*". Spørgsmål nr. 6

³ Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget 2023-24, L 56 - endeligt svar på spørgsmål 3

⁴ EU-Kommissionens motivation for at fremme repowering i Q&A om nødretsforordningen, november 2022: "*Existing renewable energy power plants have typically been built at sites with significant renewable energy potential, which makes it key to maintain these sites in operation (...). Immediate simplification and accelerated permitting for repowering are therefore crucial for maintaining and increasing the renewable energy capacity in the Union.*". Bemærk formuleringen om at det er placeringerne ('sites') og altså ikke anlæggene, som det er afgørende at holde i drift.

omhandler "all relevant permits to build, repower and operate plants". Det trodser enhver samfundspolitisk logik, hvis myndighederne antager at der skulle være en politisk interesse i alene at fremme en forlænget og forbedret udnyttelse af VE-ressourcen med gammel teknologi og ikke også med den nyest tilgængelige teknologi. Og hvorfor skulle det politiske ønske om at fremme repowering kun gælde i tilfælde, hvor det alene kræver bestemte processuelle skridt og administrative godkendelser?

Forøget VE-udbygningstempo og overholdelse af direktivforpligtelser via model med initiativret til fuld repowering hos koncessionshaver

For det første opfordrer Green Power Denmark til at Danmark sikrer fyldestgørende implementering af VE-direktivforpligtelserne ved at den danske repowering-definition udvides i overensstemmelse med EU-definitionen, og at beslutningen ledsages af konsekvensrettelser i alle relevante love og bekendtgørelser.

For det andet anbefaler Green Power Denmark, at der også fremadrettet bør være et Åben Dør-spor for markedsinitieret ansøgning om fuld repowering på havet. Enten skal vederlagsfri 'først-til-mølle'-tildeling også være muligt for fuld repowering efter 1. juli 2024, som det vil være tilfældet for partiel repowering, eller der skal indføres en model hvor ansøgning udløser konkurrence. Begge modeller kan i kombination med ophævelse af statslige arealreservationer muliggøre fuld repowering af udbudte havvindmølleparker, hvor udbudsretten kan risikere at sætte meget restriktive begrænsninger for partiel repowering i kombination med levetidsforlængelser.

Årsagen til at Green Power Denmark foreslår en markedsinitieret model for fuld repowering på havet i Danmark, tager sit afsæt i det klart tilkendegivne politiske ønske i Danmark og Europa om at maksimere udbygningstempoet for VE-kapacitet. Det taler for, at initiativretten til udskiftning af eksisterende havvindmølleparker ligger hos markedsaktørerne, så man ikke skal vente på et politisk initiativ til at gennemføre statsligt styrede udbud efter udløb af en koncession. Hvis det sikres, at initiativretten ligger hos markedsaktørerne, kan det gøre det muligt, at ejeren af en eksisterende park kan søge om tilladelse til repowering, allerede før udløb af koncessionsperioden. Således sikres det, at der kan tilvejebringes mere og hurtigere VE-kapacitet med afsæt i en økonomisk optimering frem for en politisk styring af, hvornår og hvor meget havvind der skal udbygges. Dette helt parallelt til situationen på land, hvor fuld repowering på de mest attraktive vindlokationer foregår med afsæt i en økonomisk optimering længe før de eksisterende vindmøller er teknisk udtjente, hvorfor de nedtages og videresælges.

Bekendtgørelsen udgør ikke en forenkling og leverer ikke den fornødne klarhed

Green Power Denmark finder ikke, at bekendtgørelsen leverer på det erklærede formål om at skabe en forenklet og hurtig ansøgnings- og tilladelsesproces.

Bekendtgørelsen muliggør ikke noget man ikke kunne i forvejen. Samtidig indføres der nye administrative processkridt, byrder og forpligtelser.

Hvilke typer repoweringprojekter er omfattet?

Definitionen på repowering i bekendtgørelsens §2 stk. 1 leverer ikke den nødvendige klarhed, idet den efterlader indtrykket af at definitionen rummer både fuld og partiel repowering. Alene med et større lovteknisk litteraturstudie kan det udledes, at dette ikke er tilfældet pga. genanvendelseskriteriet som bekendtgørelsen end ikke omtaler, til trods for at det er helt centralt for at kunne udlede hvilke projekter, der udgør bekendtgørelsens genstandsfelt. Afgrænsningen i §1 stk. 2 punkt 5, som formodes at udelukke fuld repowering har karakter af "kodesprog" snarere end enkel og let forståelig formidling af bekendtgørelsens indhold og afgrænsninger.

Det drejer sig ikke kun om definitionsproblematikken omkring fuld repowering som beskrevet ovenfor. Det er således uklart, hvordan man definerer hvornår et projekt har karakter af "et nyt elproduktionsanlæg".

Bekendtgørelsen synes endvidere ikke at klargøre hvilke regler, der kan benyttes i tilfælde af at der er et repoweringprojekt, som lever op til det danske genanvendelseskriterium og falder indenfor repowering-definitionen, men har behov for tilladelse til at gennemfører forundersøgelser (geofysik/geoteknik og/eller miljøundersøgelser).

Endelig efterlyser Green Power Denmark afklaring af, hvilke regler der kan benyttes i tilfælde hvor et eksisterende VE-projekt ønsker at forøge kapaciteten – hvad enten det sker ved at sætte større generatorer på eksisterende møller, ved tilføjelse af ekstra møller på samme eller tilstødende arealer, eller ved tilslutning af eksempelvis flydesol eller bølgekraftanlæg til en eksisterende vindmøllepark (såkaldt 'plusrepowering'). Det er Green Power Danmarks vurdering, at sådanne projekter ikke længere vil være mulige efter lukningen af Åben dør-ordningen, hvilket dog bør afklares og formidles klart.

Væsentlig ændring

I bekendtgørelsens §2 stk. 1 nr. 2 søges begrebet 'væsentlig ændring' defineret, men på et så upræcist og overordnet niveau, at det ikke skaber den nødvendige klarhed. Dels synes det at være en meget ukonkret formulering om en projektændring, der i væsentligt omfang påvirker "natur- og miljøforhold". Her bør der henvises til relevant lovgivning såsom Miljøvurderingslovens bilag 2, punkt 13a. Dels defineres det som værende en væsentlig ændring, hvis en projektændring kræver en ny certificering i medfør af bekendtgørelse om teknisk certificering og service af vindmøller mv. (CAS-bekendtgørelsen). Imidlertid fremgår det af Energistyrelsens vejledning om CAS-bekendtgørelsen, at flere mindre væsentlige ændringer til sammen kan føre til en ny certificering. Det bør derfor genovervejes, om det er hensigtsmæssigt at sætte lighedstegn mellem "væsentlig ændring" og behovet for ny certificering.

Uklare krav til ansøgningen

Green Power Denmark finder det ikke tilstrækkeligt klart, at der i § 4 stk. 3 henvises til "relevant natur- og miljøbeskyttelseslovgivning" og opfordrer til, at det som minimum præciseres i en vejledning

Orienteringspligt om uvæsentlige projektændringer udgør nyt bureaukratisk procestrin

Green Power Denmark er kritiske overfor kravet i § 5 stk. 1 som forpligter VE-ejer til at orientere Energistyrelsen om uvæsentlige projektændringer, da der her indføres et ekstra og unødvendigt bureaukratisk procestrin, som ikke synes i overensstemmelse med bekendtgørelsens formål om at skabe en forenklet og hurtig proces. For så vidt angår den del af væsentlighedsvurderingen som omhandler påvirkning af natur og miljøforhold, tilkommer det efter miljøvurderingsloven bygherre at vurdere, om der er tale om en projektændring, der påvirker miljøet væsentligt. Bestemmelsen i § 5 stk. 1 synes at kunne have karakter af en ekstra myndigheds-miljø-screening. Green Power Denmark finder ikke at bestemmelsen i § 5 stk. 1 er i overensstemmelse med den bemyndigelse som Folketinget har givet ministeren i medfør af L56.

Afgørelse under hensyn til udbudsretlige regler

Da havvindmølleparker etableret efter udbud udgør omkring halvdelen af alle danske havvindprojekter og langt hovedparten målt på kapacitet, er det helt centralt at klargøre i hvilket omfang disse parker kan få tilladelse til repowering indenfor rammerne af de udbudsretlige regler.

Green Power Denmark har forståelse for, at der med § 3 stk. 2 gøres opmærksom på at tilladelser kun kan gives indenfor rammer sat af udbudsretten. Men hvis Danmark skal efterleve vores direktivforpligtelse til at lette processen for repowering og sikre en forenklet og hurtig ansøgnings- og tilladelsesproces, finder Green Power Denmark at det er afgørende at myndighederne helt konkret oplyser hvilket mulighedsrum ift. repowering, som udbudsretten efterlader for de 8 eksisterende havvindmølleparker etableret efter udbud. Green Power Denmark savner svar på hvor og hvornår en sådan beskrivelse kan forefindes.

De mange uklarheder kalder på en vejledning

Green Power Denmark finder, at de mange uklarheder berørt i det foregående kalder på at udstedelsen af bekendtgørelsen ledsages af en vejledning. En vejledning bør bl.a. klargøre 1) Hvilke typer repoweringprojekter der er omfattet, 2) hvornår en ændring ligger ud over almindeligt vedligehold og service, 3) hvornår projektændringer er eller ikke er væsentlige, og 4) hvilke muligheder udbudsretten efterlader for repowering af parker etableret efter udbud.

Green Power Denmark ønsker at blive inddraget i en dialog om udformningen af en vejledning. Green Power Denmark understreger, at en vejledning i sig selv ikke løser alle de mangler der er påpeget i dette høringssvar, hvorfor der også er behov for ændringer i love og bekendtgørelser.

Green Power Denmark står til rådighed for en uddybende dialog om indholdet af høringssvaret.

Med venlig hilsen

Green Power Denmark

Martin Risum Bøndergaard
Seniorchefkonsulent