

Redegørelse om forløbet frem mod berostillelse af åben dør-ordningen

Kontor/afdeling
Havvind

Dato
03-03-2023

J nr. 2023-1324

1. Indledning

Klima-, energi- og forsyningsministeren har bedt Energistyrelsen om en redegørelse for det forløb, der førte til, at Energistyrelsen stillede sagsbehandlingen af alle verserende projekter under åben dør-ordningen i bero onsdag den 1. februar 2023. Sagsbehandlingen blev stillet i bero som følge af, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i dialog med Statsstøttesekretariatet vurderede, at tildeling af tilladelser til havvindmølleprojekter og øvrige VE-projekter under åben dør-ordningen kunne være i strid med EU-retten.

Nærværende redegørelses formål er at beskrive forløbet fra en analyse af åben dør-ordningen af 18. marts 2021 og frem til, at sagsbehandlingen under åben dør-ordningen blev stillet i bero den 1. februar 2023 og efterfølgende kommunikeret offentligt den 6. februar 2023. Redegørelsen starter ved analysen af åben dør-ordningen af 18. marts 2021, da analysen udgjorde en central del af det faglige beslutningsgrundlag for den politiske aftale om justering af ordningen, der blev vedtaget i juni 2021 og implementeret ved lov i første halvår 2022.

2. Baggrund

2.1 Beskrivelse af åben dør-ordningen

I Danmark kan der opstilles VE-anlæg på havet på to måder: gennem statslige udbud eller gennem åben dør-ordningen.

Energistyrelsen

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

T: +45 3392 6700
E: ens@ens.dk

www.ens.dk



Ved åben dør-ordningen søger en opstiller på eget initiativ og risiko om tilladelse til opførelse af et VE-anlæg af en selvvalgt kapacitetsstørrelse og på en selvvalgt placering. Opstiller bærer alle omkostninger og høster samtidig eventuelle gevinster. Siden 1. juli 2022 har placeringen af VE-anlæg skulle være inden for 15 km fra kysten.

Før et VE-anlæg kan etableres og ibrugtages skal der indhentes tre tilladelser: en forundersøgelsestilladelse, en etableringstilladelse og en el-produktionstilladelse. Hertil skal det ansøgte areal være udlagt eller via havplanstillæg kunne udlægges til vedvarende energi i havplanen¹.

Tilladelse til at foretage forundersøgelser af et område under åben dør-ordningen tildeles efter et "først til mølle"-princip.

Åben dør-ordningen blev etableret i 1999 og var fx 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.*
² Formålet med ordningen var bl.a. at understøtte markedsudviklingen til at fremme udbygningen af vedvarende energi.

Siden åben dør-ordningen blev etableret i 1999 og frem til 2010 blev der opført seks³ havvindmølleparker under ordningen. Derudover er der testet et antal bølgekraftanlæg under 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 er i dag en markant større interesse fra opstillere for at anvende åben dør-ordningen, end hvad der historisk set har været (se tabel 1). Pr. 1. februar 2023, hvor sagsbehandlingen blev stillet i bero, var der 27 ansøgninger om forundersøgelsestilladelse under åben dør-ordningen under behandling i Energistyrelsen, fire projekter, som var i gang med forundersøgelser og to projekter, som har modtaget etableringstilladelse i henholdsvis oktober 2022 og november 2022. 10 af projekterne har en kapacitet på over 1 GW. Endvidere har Energistyrelsen siden april 2022 i flere tilfælde modtaget ansøgninger om forundersøgelsestilladelse fra forskellige opstillere til det samme område, således at "først til mølle"-princippet har fundet anvendelse for første gang, siden det blev introduceret i 2008.⁴

¹ Havplanen er en helhedsorienteret planlægning for det samlede danske havareal.

² De specielle bemærkninger til § 14, til lov nr. 375 af 02. juni 1999

³ 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).

⁴ Jf. lov nr. 503 af 17. juni 2008.

Tabel 1: Ansøgninger om forundersøgelsestilladelse under åben dør-ordningen modtaget siden 2010

År	Ansøgninger	Status
2010	Lillebælt Syd Rønland Mejl Flak	Har indsendt forundersøgelserapport december 2022. Afslag på forundersøgelse pga. manglende fremdrift. Ansøgning trukket november 2021
2011	Nordre Flint	I gang med forundersøgelser
2012	Jammerland Bugt Omø	I gang med forundersøgelser I gang med forundersøgelser
2013-15	0	
2016	Aflandshage	Etableringstilladelse givet november 2022
2017	Frederikshavn	Etableringstilladelse givet oktober 2022
2018	Jyske Rev 2 Jyske Rev 4 New Wind Farm Area 1-4 Fanø Bugt New Wind Farm Area 2	Afvist pga. statslige arealreservationer Afvist pga. statslige arealreservationer Afvist pga. statslige arealreservationer Afvist pga. statslige arealreservationer Afvist pga. statslige arealreservationer
2019	Gulstav Moselgrund Treå Mølle Brugt Kadet Banke Paludan Flak	Ansøger har trukket ansøgning pga. statslige arealreservationer maj 2019. Der blev aldrig sendt en opdateret ansøgning. Ansøgning trukket januar 2022 Afventer forundersøgelsestilladelse. Opdateret ansøgning i 2022. Afventer forundersøgelsestilladelse. Opdateret ansøgning i 2022.
2020	Christiansø	Trukket tilbage af opstiller maj 2021
2021	0	
2022	53*	Afventer forundersøgelsestilladelse
2023	1 *	Afventer forundersøgelsestilladelse

* se bilag 1.

Anmærkning: Der er i perioden 2010-2014 indkommet flere ansøgninger end dem, som fremgår, men disse ansøgninger var fremsendt med meget få oplysninger om projekterne og var ikke fuldt oplyst. Der er ikke senere indsendt yderligere oplysninger, hvorfor de ikke er blevet videre sagsbehandlet.

3. Justering af åben dør-ordningen

3.1 Analyse om åben dør-ordningen den 18. marts 2021

Som opfølgning på Energiaftalen af 29. juni 2018 udgav Energistyrelsen den 18. marts 2021 en analyse af åben dør-ordningen⁵. Analysens formål var at undersøge ordningen i lyset af markedsudviklingen siden 1999.

Analysen identificerede en række udfordringer ved ordningen, herunder en tendens til ansøgninger om større projekter længere fra kysten, højere grad af besværliggørelse af netplanlægning på land og arealplanlægning på havet, borgermodstand og fravær af mulighed for indtægter til staten.

Samlet set blev det vurderet, at ordningen ikke var tidssvarende blandt andet på grund af havvindsteknologiens udvikling siden ordningens etablering, herunder at prisen på havvind var faldet markant, og havvind var fuldt ud eller tæt på konkurrencedygtigt med andre energiformer. Analysen lagde op til enten at lukke ordningen eller at justere den, så den bedre understøttede de politiske

⁵ Analyse af åben dør-ordningen

https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Vindenergi/analyse_af_aaben_doer-ordningen.pdf



målsætninger samtidig med, at den håndterede ordningens udfordringer. I analysen blev der anbefalet en justering af ordningen bl.a. af hensyn til lokal opbakning og muligheden for at etablere mindre, ikke-kommercielle projekter med henblik på teknologiudvikling.

3.2 Politisk aftale om justering af åben dør-ordningen for VE-anlæg på havet af 2. juni 2021 og implementering

Den 2. juni 2021 indgik den daværende regering (Socialdemokratiet) en politisk aftale med Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet om at justere ordningen. De primære justeringer var at indføre en afstandsbeskrænkning, så der kun kunne opføres havvindmølleparker efter åben dør-ordningen inden for 15 km fra kysten, at kommunernes indsigelsesret blev ændret til en veto, og at ordningen blev gjort teknologineutral. Aftalekredsen blev ikke orienteret om potentielle EU-retlige udfordringer, da disse ikke på daværende tidspunkt (juni 2021) var identificeret.

Som opfølgning på den politiske aftale om at justere åben dør-ordningen fremsatte den daværende klima-, energi- og forsyningsminister den 23. februar 2022 forslag om lov om ændring af lov om fremme af vedvarende energi, herunder justering af rammer for etablering af vedvarende energi-anlæg på havet uden for udbud (åben dør-ordningen) for Folketinget.

Forud for fremsættelsen af lovforslaget vurderede Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, at det konkrete lovforslag ikke indeholdt EU-retlige aspekter, hvilket også fremgår af lovforslaget. Det er det enkelte EU-lands ansvar at sikre, at EU-retten overholdes. Vurderingen blev foretaget som led i det almindelige lovforberedende arbejde forud for fremsættelsen. Energistyrelsen foretog i forbindelse med det lovforberedende arbejde en vurdering af lovforslagets konsekvenser, herunder forholdet til statsstøttereglerne, af justeringen af åben dør-ordningen og ikke ordningen som helhed.

Processen for lovbehandling var som følger: Fremsættelse den 23. februar 2022, 1. behandling den 16. marts 2022, 2. behandling den 15. maj 2022 og 3. behandling og vedtagelse den 19. maj 2022. Lovforslaget trådte i kraft den 1. juli 2022.

I perioden den 4. april 2022 til og med den 19. maj 2022, det vil sige mellem 1. behandling og vedtagelse af lovforslaget modtog Energistyrelsen 14 ansøgninger under åben dør-ordningen, se bilag 1. I forbindelse med lovarbejdet sendte klima-, energi- og forsyningsministeren den 17. maj 2022 et brev til klima-, energi og forsyningsudvalget og orienterede om, at der inden for den senest måned på det tidspunkt var indkommet 12 nye ansøgninger under åben dør-ordningen.



4. Udbuddet af Thor Havvindmøllepark

Udbuddet af Thor Havvindmøllepark blev afgjort i december 2021, dvs. efter indgåelse af den politiske aftale om justering af åben-dør ordningen, men før aftalen blev implementeret med lovforslag, jf. ovenfor.

Ved udbudsafgørelsen for havvindmølleparken Thor i december 2021 var fem aktører villige til at betale 2,8 mia. kr. for at etablere havvindmølleparken. Thor Havvindmøllepark blev således den første udbudspark i Danmark, som kunne opføres uden støtte, og som forventes at medføre en indbetaling til staten. Thor Havvindmøllepark havde en optimal placering ift. bl.a. vind- og havbundsforhold og var det første udbud i en årrække i Danmark, hvilket kan have haft betydning for den store interesse i at byde på projektet.

5. Klimaaftale om grøn strøm og varme 25. juni 2022

Den 25. juni 2022 indgik regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Alternativet og Kristendemokraterne Klimaaftale om grøn strøm og varme.

Af aftalen fremgik bl.a., at *"aftalepartierne ønsker at høste det fulde havvindspotentiale"*, og at *"Danmark skal gå til opgaven på en måde, der forener massiv grøn omstilling med godt købmandskab. Danmarks havarealer og havvindsressourcer skal bidrage til fremtidens velfærd og velstand, og at Danmark når størst mulig indtægt og gevinst for det danske samfund, borgere og virksomheder i respekt for natur og biodiversitet"*.

6. Forløbet i 2022 frem til berostillelse

6.1 Redegørelse for sagsbehandlingen af hhv. nye ansøgninger og etableringstilladelser og forhold af særlig betydning for sagsbehandlingen

Lovgrundlag og trin i sagsbehandlingen

Forundersøgelser og efterfølgende udnyttelse af energi meddeles efter VE-loven.⁶ En forundersøgelsestilladelse meddeles i henhold til VE-lovens § 23, stk. 4, jf. § 22 af klima-, energi- og forsyningsministeren på baggrund af en vurdering af ansøgerens finansielle og tekniske kapacitet samt områdets relevans for udnyttelse af energi i forhold til det pågældende projekt. For så vidt angår betingelsen vedrørende områdets relevans for udnyttelse af energi, beror det på en konkret vurdering af forskellige forhold, herunder væsentlige hensyn til miljø, sikkerhed, forsvars- og beredskabsformål, skibsfart, luftfart, fiskeri, større infrastrukturprojekter og overordnede planmæssige og samfundsøkonomiske forhold.

⁶ Lovbekendtgørelsen nr. 1791 af 2. september 2021



De centrale trin ved Energistyrelsens sagsbehandling af en ansøgning om forundersøgelsestilladelse er som følger:

- Når Energistyrelsen modtager en ansøgning, bliver ansøgningen gennemgået med henblik på at vurdere, om ansøgningen er fuldt oplyst.
- Når ansøgningen er fuldt oplyst, sendes ansøgningen i myndighedshøring med henblik på at afklare, om der er andre arealinteresser i området, der kan være til hinder for forundersøgelserne og på sigt etablering af projektet. Høringsparter er relevante kommuner og myndigheder med interesser for aktiviteter på havet.
- Energistyrelsen foretager en vurdering af, om forundersøgelserne må forventes at påvirke internationale naturbeskyttelsesområder samt visse beskyttede dyrearter væsentligt.
- På baggrund af høringen og opfølgende dialog med øvrige myndigheder og opstiller, udarbejder Energistyrelsen en faglig indstilling til klima-, energi- og forsyningsministeren, der træffer afgørelse om, hvorvidt der kan gives forundersøgelsestilladelse.

Mange nye ansøgninger og sagsbehandlingen af dem

Energistyrelsen havde før den 4. april 2022 to verserende ansøgninger om forundersøgelsestilladelse. Fra den 4. april 2022 og frem til 1. februar 2023 modtog Energistyrelsen 54 nye ansøgninger om forundersøgelsestilladelse under åben dør-ordningen, jf. bilag 1. Af disse ansøgninger er:

- 44 modtaget i perioden 4. april – 30. juni 2022 (følger regler, der var gældende indtil den 1. juli 2022).
- 10 modtaget i perioden 1. juli 2022 – 6. februar 2023 (følger nugældende regler).
- 17 er sidenhen trukket tilbage, heraf 16 som følge af overlap med statslige arealreservationer til udbud.
- 12 overlapper med andre ansøgninger og ligger derfor i "kø".

Da Energistyrelsen traf beslutning om at sætte sagsbehandlingen i bero den 1. februar 2023, var der således 27 ansøgninger om forundersøgelsestilladelse under sagsbehandling i Energistyrelsen, når der ses bort fra ansøgninger, der "ligger i kø" eller var trukket tilbage.

I takt med at Energistyrelsen vurderede, at de modtagne ansøgninger var fuldt oplyste, blev de løbende sendt i myndighedshøring i perioden maj-november 2022, som udgangspunkt med en frist på fire uger. Fem ansøgninger indkom i december 2022-januar 2023 og er ikke sendt i høring.

Myndighedshøringen gennemføres dels med henblik på, at kommunerne kan anvende deres indsigelses- eller vetoet, dels med henblik på at indhente bidrag til afklaringen af, om der er hensyn til miljø, sikkerhed, forsvars- og beredskabsformål, skibsfart, luftfart, fiskeri, større infrastrukturprojekter og overordnede planmæssige



og samfundsøkonomiske forhold m.v., som kan være til hinder for, at området er relevant for udnyttelse af energi i forhold til det konkrete projekt.

Grundet den betydelige mængde af ansøgninger opfordrede Energistyrelsen primo september 2022 alle høringsparter til at forholde sig til potentielle kumulative effekter af betydning for ovennævnte hensyn i deres høringssvar. Det vil sige, at myndighederne blev bedt om at forholde sig til den samlede effekt af projekterne på deres myndigheds ressource. I den forbindelse bemærkes, at langt størstedelen af de aktive ansøgninger var ansøgt i områder, som ikke var udlagt til vedvarende energi i havplanen og derfor ikke havde været omfattet af den strategiske miljøvurdering af den på det tidspunkt gældende havplan. Tilladelser til at gennemføre projekterne ville derfor også kræve udlæg af de ansøgte arealer i havplanen, evt. via havplanstillæg.

Som opfølgning på de enkelte høringer, forholdte Energistyrelsen sig i efteråret og vinteren 2022/2023 til indkomne høringssvar, udarbejdede høringssnotater, var i dialog med opstillere og relevante myndigheder om diverse høringssvar med henblik på at oplyse sagerne og med henblik på at kunne udarbejde faglige indstillinger som grundlag for afgørelser om at tildele forundersøgelsestilladelser. Flere myndigheder påpegede i den proces potentielle udfordringer i forhold til blandt andet søfart, forsvar og natur ved etablering af havvind i mange af de ansøgte områder. Eksempelvis indkom supplerende vurderinger i forhold til flere af de oprindeligt afgivne høringssvar, herunder fra:

- Søfartsstyrelsen som af 18. november og 9. december 2022 indsendte supplerende høringssvar, hvor styrelsen påpegede potentielle udfordringer af varierende karakter ved etablering af havvind i 11 af 19 områder.
- Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse som 21. december 2022 afgav høringssvar til 4 ansøgninger, hvor der var behov for afklaring af, hvorvidt projekterne kunne sameksistere med forsvarsmæssige interesser.
- Miljøstyrelsen som 6. januar 2023 fremsendte faglige opmærksomhedspunkter til 19 projekter baseret på projekternes beliggenhed i nærhed til kendte naturinteresser, herunder især vedr. Natura 2000 og fuglebeskyttelse.

Først til mølle-princippet

I en række tilfælde blev der i perioden april 2022 til juni 2022 modtaget ansøgninger fra forskellige opstillere til det samme område, og det var derfor nødvendigt at redegøre for åben dør-ordningens "først til mølle"-princip over for disse ansøgere. Det skete første gang den 7. april 2022, hvor Energistyrelsen modtog en ansøgning om forundersøgelsestilladelse for et område, hvor der forinden den 4. april 2022 var modtaget en ansøgning fra en anden virksomhed. Energistyrelsen redegjorde for åben dør-ordningens "først til mølle"-princip over for disse ansøgere den 8. april 2022.



Statslige arealreservationer

Den 20. juni 2022 blev det klart, at der var modtaget ansøgninger i syv forskellige områder, som enten helt eller delvist var placeret i områder reserveret til statslige udbud, jf. VE-lovens § 22, stk. 3.⁷ Konsekvensen af en arealreservation er, at der ikke kan ansøges om forundersøgelsestilladelse under åben dør-ordningen for det pågældende areal, hvorfor en ansøgning på et sådan areal skal afvises.

Energistyrelsen kontaktede den 22. juni 2022 de pågældende ansøgere og offentliggjorde den 24. juni 2022 en nyhed herom på styrelsens hjemmeside. Dette førte til, at i alt 16 ansøgninger efterfølgende blev trukket tilbage af ansøgerne.

Ansøgninger på over 1 GW

Den 8., 13., 14., 22., 23. og 24. juni 2022 modtog Energistyrelsen otte ansøgninger i områder mere end 20 km fra kysten, som hver havde en kapacitet på over 1 GW. Projekterne var utraditionelle i åben dør-sammenhæng som følge af den store kapacitet og placering mere end 20 km fra kysten. Efter at have sikret, at ansøgningerne var fuldt oplyste, vurderede Energistyrelsen, at det var nødvendigt at få klarlagt, om der var hjemmel til at behandle ansøgningerne under åben dør-ordningens dagældende regler, eller om ansøgningerne faldt uden for ordningens formål.⁸ Vurderingen blev udarbejdet af Energistyrelsen i august 2022 på baggrund af drøftelse med Kammeradvokaten. Det blev i den forbindelse konkluderet, at ansøgningerne var omfattet af åben dør-ordningens dagældende regler. Energistyrelsen sendte herefter ansøgningerne i myndighedshøring den 31. august 2022.⁹

Relevansvurderingen

Sideløbende med gennemførelsen af myndighedshøringerne samt væsentlighedsvurderingerne og den øvrige sagsbehandling af ansøgningerne havde Energistyrelsen som led i relevansvurderingen, jf. VE-lovens § 22, stk. 7, undersøgt netkapaciteten, herunder behovet for netudbygning. Samtidig blev rammerne for skønnet ved relevansvurderingen undersøgt, herunder i forhold til inddragelse af mere overordnede planmæssige hensyn til den samlede udbygning af havvindmøller ved vurderingen.

Havplanen

Energistyrelsen var endvidere i dialog med Søfartsstyrelsen om processen for at indhente havplanstillæg til åben dør-projekterne. Det skyldes, at 24 af de i alt 27

⁷ Oplysningerne om arealreservationer kan findes på Energistyrelsens hjemmeside, og fremgår ligeledes af Danmarks havplan (havplan.dk).

⁸ <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/status-for-energistyrelsens-behandling-af-de-senest-modtagne-aben-dor-ansogninger-om-etablering-af-havvindmoleparker?publisherId=13560344&releaseId=13654974>

⁹ <https://ens.dk/presse/energistyrelsen-sender-seks-ansoegninger-om-forundersoegelsestilladelse-under-aaben-doer>



verserende ansøgninger om forundersøgelsestilladelse under åben dør-ordningen er beliggende uden for områder, der er udlagt til vedvarende energi i havplanen.¹⁰ I december 2022 indkaldte Erhvervsministeriet til tværministerielle drøftelser om havplanen, herunder for at drøfte håndtering af åben dør-projekter. I regi heraf blev der opfordret til, at relevante ministerier vurderede konsekvenserne for de enkelte ressortområder ved at udlægge de ansøgte åben dør-projekter til vedvarende energi i havplanen.

Ansøgninger om etableringstilladelse

Ud over ansøgningerne om forundersøgelsestilladelse har Energistyrelsen i sommeren og efteråret 2022 godkendt to miljøkonsekvensrapporter for Aflandshage og Frederikshavn Havvindmøllepark og givet etableringstilladelse til de to projekter.

6.2 Analyse og regeringssag

Som følge af den store interesse for åben dør-ordningen i 2022 og som opfølgning på intentionerne i Klimaaftalen af den 25. juni 2022 bad Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement Energistyrelsen om at udarbejde en analyse af mulighederne for at indføre en evt. betalingsmodel for havarealer, som kunne benyttes til åben dør-projekter, hvis der var politisk ønske herom. Derudover blev Energistyrelsen bedt om at vurdere mulighederne for at indføre øvrige krav om fx bæredygtighed, sociale klausuler m.v. i tilladelserne for at ligestille åben dør-projekter med udbud, hvis der var politisk ønske herom.

Det var i forbindelse med arbejdet med analyse af mulighederne for at indføre en evt. betalingsmodel, at der blev rejst spørgsmål om åben dør-ordningens forenelighed med EU's statsstøtteregler. Energistyrelsen havde ikke i perioden mellem analysen af 18. marts 2021 om åben dør og frem til dette analysearbejde fundet det relevant at vurdere åben dør-ordningen i sin helhed henset til EU-retten, herunder statsstøtteretligt.

Nedenstående beskrivelse er en sammenfatning af væsentlige nedslagspunkter i forløbet, frem til sagsbehandlingen under åben dør-ordningen blev stillet i bero.

I perioden august 2022 til november 2022 blev der afholdt adskillige møder mellem Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, Energistyrelsen og Kammeradvokaten med henblik på blandt andet at belyse muligheder for at introducere en betalingsmodel for havarealer og indførelse af en række andre krav i forbindelse med åben dør-projekter. Spørgsmål om udbudspligt blev adresseret,

¹⁰ Statslige og kommunale myndigheder må som udgangspunkt ikke efter anden lovgivning vedtage planer om eller meddele tilladelse m.v. til anlæg eller arealanvendelser, der er i strid med havplanen eller er i strid med et forslag til havplan eller ændringer af havplanen, der er offentliggjort af erhvervsministeren, jf. lov om maritim fysisk planlægning § 14, stk. 1.



men spørgsmål om mulig statsstøtte i forbindelse med ordningen blev ikke berørt under drøftelserne.

I løbet af efteråret 2022 fremgik det i medierne, at flere aktører i branchen var villige til at betale til staten for at etablere havvind under åben dør-ordningen.

På baggrund af et notatudkast fra Kammeradvokaten konkluderede Energistyrelsen ultimo oktober 2022, at det forventeligt ville være juridisk muligt at indføre betaling for udnyttelsen af havarealet samt øvrige krav, og at dette ville kræve lovændring. Kammeradvokaten fremsendte endeligt notat om indførelse af betalingsmodel for havareal under åben dør-ordningen til Energistyrelsen primo november, hvorefter Energistyrelsen orienterede Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement om vurderingen. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement bad Energistyrelsen om at påbegynde arbejdet med at udvikle en konkret betalingsmodel.

Primo november blev der afholdt et tværministerielt møde i Klima-, Energi-, og Forsyningsministeriets departement, hvor det blev besluttet, at der skulle igangsættes et tværministerielt arbejde med henblik på blandt andet at udvikle mulige betalingsmodeller for åben dør-projekter.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement udarbejdede herefter med input fra Erhvervsministeriet, Skatteministeriet, Finansministeriet og Justitsministeriet en oversigt over udestående spørgsmål i relation til arbejdet med indførelse af betalingsmodeller under åben dør-ordningen. Et af de udestående spørgsmål gik blandt andet på at undersøge en mulig statsstøtteproblematik i relation til manglende betaling for koncessionerne under den nuværende åben dør-ordning.

Medio november bad Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement på den baggrund Energistyrelsen om at besvare en række spørgsmål om åben dør-ordningen, herunder om åben dør-ordningen på daværende tidspunkt indebar statsstøtte. Energistyrelsen påbegyndte arbejdet med en statsstøtteretlig vurdering af åben dør-ordningen.

Som led i arbejdet med at belyse beslutningsgrundlaget for evt. indførelse af nye krav, herunder krav om betaling, blev der i den følgende tid og frem til medio december løbende sendt udkast til notitser mellem Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, Energistyrelsen, Justitsministeriet, Erhvervsministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet.

Primo december 2022 sendte Energistyrelsen udkast til et notat om statsstøtteretlig vurdering af åben dør-ordningen og indførelse af betaling til Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement. Notatudkastet indeholdte Energistyrelsens



statsstøtteretlige overvejelser i forhold til VE-lovens mulighed for at tillade etablering af havvindmølleparker gennem åben-dør proceduren, samt hvorvidt en eventuel fremtidig indførelse af en betalingsmodel for havarealet kunne have indflydelse på den statsstøtteretlige vurdering. Energistyrelsen konkluderede i notatudkastet, at tildeling af vederlagsfri etableringstilladelser under åben dør-ordningen umiddelbart ikke udgjorde statsstøtte.

Energistyrelsen lagde blandt andet vægt på, at staten generelt ikke kræver betaling eller leje i forbindelse med, at havarealer eller havbunden stilles til rådighed for virksomheder, og at den vederlagsfri adgang til havbunden for åben dør-parker derfor ikke udgjorde afkald på statsmidler i statsstøtteretlig forstand.

EU-Kommissionen havde i en anden sag konkluderet, at der ikke var tale om statsstøtte ved vederlagsfri tildeling af havareal til Femern Bælt-projektet. Statsstøttesekretariatet blev herefter løbende inddraget i arbejdet.

Erhvervsministeriet anbefalede, at Energistyrelsens statsstøttevurdering blev drøftet nærmere i Statsstøtteudvalget.

I perioden medio-ultimo december 2022 blev der afholdt en række tværministerielle møder og der pågik tværministeriel dialog. Genstand for møderne var primært udarbejdelse af beslutningsgrundlag for en evt. introduktion af en betalingsmodel og som led heri blev først-til-mølle-princippet og andre statsstøtteretlige aspekter drøftet.

Erhvervsministeriet, Skatteministeriet og Finansministeriet tilkendegav, at statsstøttevurderingen først burde forelægges for Statsstøtteudvalget, når der var en betalingsmodel, som udvalget, kunne forholde sig til. Erhvervsministeriet, herunder Statsstøttesekretariatet, samt Skatteministeriet og Finansministeriet påpegede, at der burde rækkes ud til EU-Kommissionen på grund af risiko for, at åben dør-ordningen indebar statsstøtte, herunder i lyset af markedsudviklingen og først til mølle-princippet. Det blev drøftet, hvornår det var relevant at inddrage EU-Kommissionen. Det blev besluttet, at der skulle laves et samlet notat om de statsstøtteretlige aspekter med henblik på en mulig forelæggelse for statsstøtteudvalget.

Primo januar påpegede Statsstøttesekretariatet på et tværministerielt møde, at de statsstøtteretlige aspekter mere generelt hurtigst muligt blev drøftet med Kommissionen, og at det i så fald ikke var relevant at drøfte i statsstøtteudvalget før denne drøftelse med EU-Kommissionen.

Fredag den 20. januar 2023: Forberedende Grønt Udvalg drøftede åben dør-ordningen. I materialet til drøftelsen blev det anbefalet, at der blev taget kontakt til EU-kommissionen. Der var ikke på daværende tidspunkt en konsolideret vurdering af, om den gældende ordning indebar statsstøtte, men det blev drøftet, i hvilket



omfang en eventuel statsstøtteretlig problematik kunne mitigeres med indførsel af en betalingsmodel. Spørgsmålet om indførelse af betalingsmodeller eller lignende blev aldrig drøftet i Udvalget for Grøn Omstilling eller andre regeringsudvalg.

Mandag den 23. januar 2023: Tværministerielt møde, herunder med deltagelse af repræsentanter fra Statsstøttesekretariatet, om åben dør-ordningen. Der blev her enighed om, at rette uformel henvendelse til EU-Kommissionen med henblik på, at afklare et særligt juridisk spørgsmål om tilskyndelsesvirkning i tilknytning til indførelse af en eventuel betalingsmodel. Det blev samtidig besluttet at beskrive den gældende ordning og tilladelsesproceduren forholdsvist udførligt, herunder først til mølle-princippet, i en note til EU-Kommissionen, så Kommissionen blev orienteret om åben dør-ordningen i den nuværende markedssituation.

Onsdag den 25. januar 2023: Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Erhvervsministeriet sendte en note til EU-Kommissionen og anmodede om et uformelt møde hurtigst muligt med henblik på at drøfte spørgsmålet med relation til en fremtidig betalingsmodel.

Fredag den 27. januar 2023: Justitsministeriet orienterede de øvrige ministerier, om at det efter ministeriets opfattelse var afgørende for sagen at få afklaret, om åben dør-ordningen er i overensstemmelse med statsstøttereglerne. Dette ledte til, at der nu var tværministeriel enighed om at drøfte spørgsmålet om, hvorvidt åben dør-ordningen var i overensstemmelse med EU-reglerne om statsstøtte med EU-Kommissionen på det kommende møde den 30. januar 2023.

Mandag den 30. januar 2023: Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement, Energistyrelsen og Erhvervsministeriet afholdt uformelt møde med EU-Kommissionen, DG Konkurrence, hvor spørgsmålet om mulig statsstøtteproblematik i forbindelse med åben dør-ordningen blev drøftet, herunder anvendelsen af først-til-mølle princippet. Den umiddelbare vurdering var, at ordningen, navnlig først til mølle-princippet i kombination med markedsudviklingen, kunne være i strid med EU-retten.

Ministeren blev samme dag og for første gang orienteret om dialogen med EU-Kommissionen og bekymringen om, at der var betydelig risiko for, at tildeling af tilladelser på baggrund af åben dør-ordningen kunne være i strid med EU-retten.

Tirsdag den 31. januar 2023: Tværministerielt møde, herunder med deltagelse af repræsentanter fra statsstøttesekretariatet, om mødet med EU-Kommissionen. Der blev drøftet opfølgning med henblik på at afstemme, hvad der blev drøftet på mødet med Kommissionen dagen forinden, videre proces og evt. offentlige udmeldinger.



Onsdag den 1. februar 2023: Tværministerielt møde, hvor grundlaget for berostillelse blev drøftet. Det blev blandt andet drøftet, om der var behov for at trykprøve vurderingen yderligere. Det blev vurderet, at der måtte anses for at være betydelig risiko for at udstedelse af tilladelser under åben dør-ordningen ville kunne udgøre ulovlig statsstøtte. Det blev vurderet på det foreliggende grundlag, at der ikke ville kunne meddeles tilladelser under åben dør-ordningen, før denne tvivl var afklaret. Der var enighed om, at der inden for ganske kort tid skulle kommunikeres til ansøgerne med henblik på, at de kunne varetage deres interesser.

Energistyrelsen besluttede på den baggrund at sætte sagsbehandlingen i bero øjeblikkeligt.

Klima-, energi- og forsyningsministeren blev af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement orienteret om, at Energistyrelsen havde stillet sagsbehandlingen i bero, og at berostillelsen var en administrativ beslutning. Beslutningen var begrundet i vurderingen af, at der var betydelig risiko for, at åben dør-ordningen kunne være i strid med EU-retten, og at der ikke kunne træffes afgørelser, så længe dette ikke var afklaret. Det bemærkes i den forbindelse, at hvis afgørelser, der måtte blive truffet af Energistyrelsen eller af klima-, energi- og forsyningsministeren efter indstilling fra Energistyrelsen efterfølgende viser sig, at være i strid med statsstøttereglerne, ville ansøgerne risikere at skulle tilbagebetale støtten til staten.

Søndag den 5. februar 2023: Klima-, energi- og forsyningsministeren orienterede EU's konkurrencekommissær Margrethe Vestager om, at sagsbehandlingen under åben dør-ordningen var blevet stillet i bero.

Mandag den 6. februar 2023: Klima-, energi- og forsyningsministeren orienterede forligskredsen bag aftalen om justering af åben dør-ordningen for VE-anlæg på havet af 2. juni 2021 om, at meddelelse af tilladelser på baggrund af åben dør-ordningen kunne være i strid med EU-retten, og at Energistyrelsen derfor havde stillet sagsbehandlingen i bero. Efterfølgende blev udviklere, myndigheder, brancheorganisationerne og den øvrige offentlighed orienteret.